

OECD-Studie zur Finanzierung des Lebensbegleitenden Lernens Österreichischer Länderbericht

Kurzfassung

Erstellt von Franz Ofner, Institut für Wirtschaftswissenschaften
der Universität Klagenfurt (H.J. Bodennhöfer) und
Petra Wimmer, ibw (Klaus Schedler)

Im Auftrag des BMUK, unter Mitarbeit des BMWV, des BMwA, des BMAGS
sowie der Sozialpartner

1. Zum politischen, ökonomischen, sozialen und kulturellen Kontext des Lebensbegleitenden Lernens

Die Regierungsparteien betonen in den Koalitionsabkommen seit Beginn der 90er Jahre die wachsende Bedeutung der Bildung für die gesellschaftliche Entwicklung; der Terminus "Lebensbegleitendes Lernen" wird auf die Qualifizierung für Berufstätigkeit bezogen. In den Koalitionsabkommen wird eine große Zahl bildungspolitischer Ziele angegeben, an deren Umsetzung die Regierung konsequent arbeitet. Die wichtigsten Maßnahmen zur Ausweitung des Bildungsangebots und zur Verbesserung der Teilnahmemöglichkeiten lassen sich in folgenden Punkten zusammenfassen:

- Verbesserungen des Bildungsangebots für Berufstätige im allgemeinen (Vergrößerung des Ausbildungsangebots, Abstimmung der Curricula, gesetzliche Verankerung des Anspruchs auf Weiterbildungszeiten);
- Verbesserung des Hochschulzugangs auch für Personen ohne Reifeprüfung (Fachhochschul-Studiengänge), über den Zweiten Bildungsweg (Reife- und Berufsreifeprüfung) und für Berufstätige (Fachhochschul-Studiengänge für Berufstätige);
- finanzielle Förderung von speziellen Vorbereitungskursen für den Hauptschulabschluß von Jugendlichen und Erwachsenen.

In den Koalitionsabkommen der Regierungsparteien sind weiters eine Reihe von Punkten enthalten, die auf eine Beeinflussung der Kostenentwicklung und eine Reform der Finanzierung des Bildungswesens abzielen. Seit Beginn der 90er Jahre wurde bereits eine Vielzahl von Maßnahmen eingeleitet. Auf die wichtigsten Maßnahmen wird weiter unten noch genauer eingegangen.

Soziale und kulturelle Fragen der Bildungspolitik sind in den beiden letzten Koalitionsabkommen zugunsten ökonomischer Fragen in den Hintergrund getreten (z.B. interkulturelles Lernen, Förderung sozialer, politischer und kultureller Partizipation, Entwicklung des Demokratiebewußtseins, Förderung von Kreativität und Identität durch künstlerische Erziehung). Auch dort, wo soziale und kulturelle Fragen angesprochen werden, stehen sie in einem engen Konnex zu wirtschaftlichen Fragen (z.B. Wiedereinstieg von Frauen in den Beruf, Öffnung von traditionellen Männerberufen für Frauen, Integration von Behinderten und Arbeitslosen, veränderte Erwartungen an Berufstätigkeit und Lebensgestaltung).

Die Sozialpartner sind in Form des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen sowie durch Mitwirkungsrechte bei Gesetzgebung und Gesetzesvollzug in alle bildungspolitischen Entscheidungen der Regierung eingebunden; ein Großteil der Änderungen und Reformen im Bildungssystem basiert auf Vorschlägen des Beirats. Bundeswirtschaftskammer, Industriellen-

vereinigung, Bundesarbeitskammer und Österreichischer Gewerkschaftsbund vertreten aber über den Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen hinausgehende Forderungen, die an ihren spezifischen Interessen orientiert sind.

Bildungspolitische Maßnahmen sind, wenn sie in einem ökonomischen Kontext betrachtet werden, nicht zuletzt unter dem Aspekt der Verringerung bzw. Verhinderung von Arbeitslosigkeit zu sehen. Als eine derartige bildungspolitische Maßnahme ist der Nationale Aktionsplan für Beschäftigung (NAP) zu bezeichnen, der aufgrund der Leitlinien der EU von der österreichischen Bundesregierung im April 1998 beschlossen wurde.¹ Die Leitlinie 5 enthält als nationale Zielsetzung eine Steigerung des Anteils der Personen, die sich in lebensbegleitenden Bildungsaktivitäten befinden; in ihr wird u.a. die (Weiter-)Verfolgung nachstehender Maßnahmen festgehalten:

- Verbesserung der Koordination und Kooperation der verschiedenen Weiterbildungseinrichtungen,
- Förderung der Chancengleichheit,
- Fernstudien,
- Modularisierung der Bildungsgänge in der Erwachsenen- und postgradualen Bildung,
- Schaffung der Möglichkeit des unentgeltlichen Nachholens des Pflichtschulabschlusses für Jugendliche bis zum 18. Lebensjahr,
- gezielte Arbeitnehmerförderungsprogramme zum Abbau von finanziellen Zugangsbarrieren zu Weiterbildungsangeboten,
- Teilrechtsfähigkeit für Schulen und volle Rechtsfähigkeit für Universitäten,
- Ausbau von Programmen zur Verbesserung des Zugangs zur Erwachsenen- und Weiterbildung für wenig versorgte Gebiete sowie für Benachteiligte.

Eines der prioritären Ziele des NAP ist die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit, die durch finanzielle Anreize für Unternehmen zur Einstellung von arbeitssuchenden Jugendlichen und durch bildungspolitische Maßnahmen erfolgen soll. Im wesentlichen handelt es sich dabei um:

- ein Auffangnetz für Jugendliche bestehend aus Lehrlingsstiftungen, Berufslehrgängen, Maßnahmen der Vorlehre, dem Entfall der Unfallversicherungsbeiträge für das 1. Lehrjahr, einem Steuerfreibetrag bei der Aufnahme von Lehrlingen, Unterstützungen für das Nachholen eines Hauptschulabschlusses und zusätzlichen Ausbildungsplätzen im Bereich der BMHS,
- verschiedene Maßnahmen des Arbeitsmarktservice zur Berufsorientierung, Berufsvorbereitung und Förderung der Aufnahme einer Ausbildung,
- die Einrichtung neuer Lehrberufe im dualen System.

2. Abschätzung der Kosten zur Implementierung des Lebensbegleitenden Lernens

Bei der Abschätzung des zusätzlichen Finanzierungsbedarfs für die Schließung von Bildungsbeteiligungslücken orientiert sich der vorliegende Bericht an den Vorschlägen, welche die OECD zur Verwirklichung des Konzepts des Lebensbegleitenden Lernens gemacht hat und die ihrerseits auf den Angaben jener Länder beruhen, die in den einzelnen Bildungsbereichen

¹ Der Nationale Aktionsplan wurde auch mit den Sozialpartnern akkordiert. Die Vorschläge der Sozialpartner wurden explizit im einzelnen im NAP festgehalten.

überdurchschnittlich hohe Abschlußraten erzielen. Zunächst werden die wichtigsten Ergebnisse der statistischen Analyse der Entwicklung der Bildungsbeteiligungsraten auf der Sekundarstufe II, im Tertiärbereich sowie in der Erwachsenenbildung vorgestellt, sodann wird auf Fragen des Bedarfs an zusätzlichen Mitteln für Verwirklichung des Konzepts des lebensbegleitenden Lernens eingegangen.

Sekundarstufe II

Für das österreichische Schulsystem gilt, daß am Übergang von der 8. zur 9. bzw. von der 9. zur 10. Schulstufe wichtige Vorentscheidungen für die weitere schulische Laufbahn getroffen werden. So kann man sagen, daß abgesehen von differenziellen Abbruchraten die Verteilung der Schüler/innen nach Schultypen auf der 10. Schulstufe eine gute Annäherung an die Entwicklung der Bildungsbeteiligung im Bereich der Sekundarstufe II darstellt. Zwei klare Tendenzen sind abzusehen:

- Der Anteil der Vollzeitschulen nimmt seit dem Beginn der neunziger Jahre kontinuierlich zu, während die Lehrlingsausbildung sinkende Tendenzen aufweist.
- Die Verteilung der Schüler/innen in Vollzeitschulen hat sich von etwa gleichen Anteilen der AHS und BHS im Jahr 1985 (16,6% und 16,4%) zugunsten eines höheren Anteils der BHS (18,3% und 21,2%) im Jahr 1994 verschoben. Während die BHS- und AHS-Schülerzahlen zugenommen haben, sind die BMS-Schülerzahlen kontinuierlich gesunken.

Insgesamt gesehen liegt der inhaltliche Schwerpunkt auf der Sekundarstufe II bei der beruflichen Ausbildung. Etwa drei Viertel der Schüler/innen (76,4%) besuchen eine Berufsbildende Mittlere und Höhere Schule, ein Viertel (23,6%) eine Allgemeinbildende Höhere Schule.

Nach Regelformen (schulische Erstausbildungsprogramme für Jugendliche) und Sonderformen (Gymnasien und Realgymnasien für Berufstätige, Aufbaulehrgänge, Meisterschulen, Werkmeisterschulen, Bauhandwerkerschulen und Kurse) differenziert, ergibt sich, daß von allen Schüler/inne/n der Sekundarstufe II vier Prozent im Schuljahr 1995/96 Sonderformen besuchten.

Zusammenfassend können in Österreich innerhalb des höheren Schulwesens folgende drei Grundtendenzen festgestellt werden:

1. eine Beseitigung geschlechtsspezifischer Unterschiede im Niveau der Bildungsbeteiligung,
2. eine deutliche Gewichtsverlagerung von den allgemeinbildenden zu den berufsbildenden höheren Schulen,
3. eine generelle Ausweitung des Schulbesuchs.

Tertiärstufe

Die überwiegende Mehrzahl der Schüler/innen, die ihre Ausbildung nach Abschluß einer Allgemeinbildenden oder Berufsbildenden Höheren Schule fortsetzen, wählen den universitären Bereich. Der nicht-universitäre Bereich (Kollegs, Akademien, Universitätslehrgänge) ist in Österreich nur schwach ausgebaut.

Die Entwicklung der Gesamtzahl der Studierenden an Universitäten hat in den letzten 40 Jahren kontinuierlich zugenommen. Im Studienjahr 1996/97 besuchten bereits rund zehnmals so viele Studierende wie 1955/56 die Universitäten. Die Anzahl der ordentlichen Hörer blieb

1995/96 gegenüber 1996/97 im wesentlichen gleich und ging schließlich 1997/98 geringfügig zurück (um 0,6 %). Etwa 16 Prozent der Altersgruppe zwischen 22 und 25 Jahren besuchen eine Universität.

Bei den Erstinskribierten an österreichischen Universitäten zeigt sich folgender Trend: Im Wintersemester 1996/97 war gegenüber dem Vorjahr ein Rückgang um 8,5 Prozent zu verzeichnen; im Wintersemester 1997/98 setzte sich diese Tendenz fort mit einem Rückgang von 4,9 Prozent gegenüber dem Vorjahr fort. Die Gründe für das Abebben des Zustroms zu den Universitäten sind vielfältig: das Sparpaket der Bundesregierung, die Schaffung einer alternativen Postsekundarausbildung mit der Errichtung von Fachhochschul-Studiengängen, abschreckende Studienbedingungen (überfüllte Hörsäle, mangelhafte Betreuung durch die Lehrenden), zunehmende Akademikerarbeitslosigkeit.

Während der Anteil weiblicher Erstinskribenten gegen Ende der sechziger Jahre noch unter 30 Prozent lag, haben im Wintersemester 1984/85 erstmals mehr Frauen als Männer ein Studium aufgenommen. Durch die Einrichtung des Typus der höheren Lehranstalten für Lehrer- und Erzieherbildung, die primär von Mädchen besucht werden, wurde der Kreis der studienberechtigten weiblichen Personen nachhaltig erweitert. Mit einem weiteren Ansteigen des Frauenanteils bei den Erstinskribierenden auf 54 Prozent bis zum Jahre 2010 ist zu rechnen.

Die vergangenen zwei Jahrzehnte lassen sich durch eine anhaltende Tendenz kontinuierlich steigender Dropout-Raten charakterisieren. Im Jahr 1988 erreichte die Ausfallsquote mit 57 Prozent einen Höchststand. In jüngster Vergangenheit konnte dieser Trend gebrochen werden. Die Erfolgsquote stieg auf 52 Prozent, wobei jene der Männer bei 51 Prozent und jene der Frauen bei 44 Prozent liegt (Werte für 1993). Für eine Prognose der künftigen Entwicklung der Erfolgsquote ist der Beobachtungszeitraum noch zu kurz.

Erwachsenenbildung

Im Zusammenhang mit der Erfassung der Teilnahmequoten im Bereich der Erwachsenenbildung muß auf datentechnische Probleme hingewiesen werden. In den Teilnahmestatistiken wird meist keine Differenzierung zwischen allgemeiner und berufsbezogener Weiterbildung vorgenommen. Problematisch ist zudem das Fehlen aktueller Daten. Das Österreichische Statistische Zentralamt führte zuletzt für die Jahre 1985-1989 eine Mikrozensushebung über die Teilnahme an beruflichen Weiterbildungsveranstaltungen (außerbetriebliche Kursveranstaltungen) durch. In diesem Zeitraum besuchten 24 Prozent der Befragten Kurse zur beruflichen Weiterbildung. Innerhalb des Beobachtungszeitraumes ist eine deutlich steigende Weiterbildungsbeteiligung festzustellen.

Aktuellere Daten liegen aufgrund der Fessel+GfK-Studie "Lebenslanges Lernen - Life Style 1996" vor. Danach sind 58 Prozent aller Berufstätigen "weiterbildungsaktiv", wovon nahezu die Hälfte (47%) die Weiterbildung firmenintern absolvierten. Etwa 26 Prozent der erwachsenen Wohnbevölkerung nimmt pro Jahr an einer organisierten Form allgemeiner oder beruflicher Weiterbildung (incl. innerbetrieblicher Weiterbildung) teil. 79 Prozent der Erwerbepersonen haben in der Umfrage die Absicht geäußert, sich in Zukunft weiterzubilden. Bei der Differenzierung nach Weiterbildungsformen ergibt die eben zitierte Umfrage eine Dominanz der Kursbesuche (64%) und der Lektüre von Fachliteratur (61%).

Nach der beruflichen Stellung der Teilnehmer/innen ergeben sich stark unterschiedliche Weiterbildungsquoten: So beteiligten sich innerhalb von fünf Jahren leitende Angestellte im

öffentlichen Dienst und Beamte in leitenden Positionen zu 80 Prozent an Weiterbildungsaktivitäten. Diese hohe Beteiligungsrate kann damit erklärt werden, daß öffentliche Dienstgeber in hohem Ausmaß bereit sind, die Kosten teilweise oder ganz zu übernehmen. Selbständige und freiberuflich Tätige zeigen ein ähnlich hohes Teilnahmeverhalten (78%). Am schwächsten ist die Teilnahme bei gering bzw. unqualifizierten Arbeitern ausgeprägt (22%).

Besondere Aufmerksamkeit wurde im vorliegenden Bericht der Personengruppe der Un- bzw. Geringqualifizierten geschenkt. Im österreichischen Bildungssystem wird berufliche Aus- und Weiterbildung primär über den Erwerb von Bildungszertifikaten vermittelt. Aus dieser Überlegung heraus können folgende Personen als unqualifiziert gelten:

- Personen ohne Hauptschulabschluß: Die Datenlage in Österreich läßt keine genaue Abgrenzung jener Personengruppe zu, die keinen Hauptschulabschluß aufweist. Anhaltspunkte über die Größenordnung können jedoch aus anderen Fakten gewonnen werden: Etwa jeder sechste Lehrstellensuchende in Wien zu Jahresende 1996 verfügte über keinen Hauptschulabschluß.
- Personen, die nach einem Pflichtschulabschluß keine weiterführende Schul- oder Berufsausbildung beginnen: Der Anteil dieser Personen an der gleichaltrigen Wohnbevölkerung betrug im Schuljahr 1995/96 3,4 (18 % in den siebziger Jahren). Die verstärkte Zuwanderung ließ die entsprechende Quote vorübergehend leicht ansteigen.
- Schulabbrecher: In Österreich werden Schulabbrecher nicht statistisch erfaßt, es können daher keine verlässlichen quantitativen Aussagen gemacht werden.
- Lehrabbrecher: In der Lehrlingsstatistik der Wirtschaftskammer Österreichs wird eine Retentionsrate für Lehrlinge von 92 Prozent ausgewiesen. Dies bedeutet, daß bis zum dritten Lehrjahr ein Anteil von 8 Prozent die duale Ausbildung abgebrochen hat. Über die weitere Gestaltung des Bildungsbeteiligungsverhaltens von Lehrabbrechern lassen die bestehenden Daten keine gesicherten Aussagen zu.

Der Anteil an jenen Unqualifizierten bzw. Minderqualifizierten, die die fehlende oder abgebrochene Ausbildung zu einem späteren Zeitpunkt nachholen, wird auf 22 Prozent bei 17-19jährigen Pflichtschulabsolvent/innen geschätzt. Im Hinblick auf bestehende Schulabschlußlücken ist festzuhalten, daß Österreich mit einer Abschlußrate auf der Sekundarebene II von 79 Prozent der 23jährigen (1991), im europäischen Spitzenfeld liegt. Ähnlich hohe Werte erreichen nur noch die Schweiz, Deutschland, Dänemark und Luxemburg. Weiters zeigt sich im internationalen Vergleich, daß die Berufseingliederung der Jugend in jenen Ländern, in denen die Jugendlichen auf der oberen Sekundarstufe mehrheitlich praxisnah beruflich qualifiziert werden, am besten gelingt.

Bei der Ermittlung der Akademisierungsquote sind die Besonderheiten des österreichischen Bildungswesens zu berücksichtigen. Nach der Richtlinie 95/43/EG des EU-Rates vom 20. Juli 1995 wird die Absolvierung von berufsbildenden höheren Schulen im EU-Raum als Diplomausbildung anerkannt, sie ist somit postsekundären beruflichen Ausbildungen in anderen EU-Mitgliedstaaten gleichgestellt. Demnach ist eine unmittelbare Vergleichbarkeit der österreichischen Akademisierungsquote, in die BHS-Abschlüsse nicht einfließen, mit jener anderer Länder nicht gegeben.

Auf die hohe Abbruchrate im Bereich der Universitäten wurde bereits hingewiesen; sie liegt im Durchschnitt bei etwa 50 Prozent. Vor diesem Hintergrund kann man in bezug auf den österreichischen Hochschulsektor weniger von einer "Beteiligungslücke", als vielmehr von

einer "Abschlußlücke" sprechen. Die Senkung der Drop-out-Raten wäre somit eine naheliegende Strategie, um die Akademisierungsquote anzuheben.

Ein Teil der OECD-Studie zur Finanzierung des lebensbegleitenden Lernens beschäftigt sich mit der Frage nach privaten Bildungsaufwendungen. Diese Frage kann für den betrieblichen Teil der Lehrausbildung detailliert beantwortet werden: Auf Basis von Modellrechnungen für das Jahr 1995 werden Bruttoausgaben in der Höhe von durchschnittlich 180.000 ATS pro Jahr und Lehrling angegeben. Über private Finanzierungsleistungen für den Besuch verschiedener Schulformen der Sekundarstufe II liegen keine Informationen vor. Gleiches gilt für die Tertiärstufe.

Für den Bereich der Erwachsenenbildung liegen Schätzungen über private Ausgaben auf Grundlage der bereits zitierten Fessel+GfK-Studie vor: Das auf die Erwerbsbevölkerung Österreichs hochgerechnete Gesamtvolumen ergibt jährliche Weiterbildungsausgaben seitens der Teilnehmer/innen von 6,8 Milliarden Schilling (durchschnittlich 3.200 Schilling pro Person), für die gesamte Wohnbevölkerung der über 15jährigen ergibt sich ein Betrag von 10,9 Milliarden Schilling.

Für die Bildungsaufwendungen der Arbeitgeber weist eine aktuelle Studie (1997) einen durchschnittlichen Anteil von 0,28 Prozent am jährlichen Umsatz aus, dies ergibt einen Weiterbildungsaufwand von 11,7 Milliarden Schilling jährlich.

Vergleicht man die derzeitigen Abschlußraten auf den verschiedenen Bildungsebenen mit den Vorschlägen der OECD zur Verwirklichung des lebensbegleitenden Lernens, so ergeben sich daraus folgende Anforderungen an das österreichische Bildungssystem:

- der Anteil der 20-24jährigen, die eine Ausbildung auf der Sekundarstufe II absolviert haben, müßte von derzeit 79,8 auf 90 Prozent angehoben werden;
- die Quote der Absolvent/inn/en einer tertiären Langformausbildung beträgt derzeit 10,6 Prozent und müßte auf 13,0 Prozent steigen;
- die Absolvent/inn/enquote bei den nicht-universitären Ausbildungsprogrammen des tertiären Sektors liegt derzeit bei etwa 17 Prozent und sollte 25 Prozent betragen;
- auf dem Gebiet universitärer Kurzform-Programme (mit einer Dauer von weniger als 6 Sem.) gibt es gegenwärtig so gut wie keine statistisch relevanten Absolventengrößen, nach OECD-Vorstellungen sollten 30 Prozent eines Altersjahrgangs ein solches Programm absolvieren;
- und schließlich liegt die Orientierungsgröße im Bereich der Weiterbildung bei einer jährlichen Beteiligung von 40 Prozent der erwachsenen Bevölkerung (derzeit etwa 26 %).

Da die Informationslage über die Kosten des österreichischen Bildungssystems unvollständig ist, kann der im Bericht errechnete zusätzliche Finanzierungsbedarf zur Verwirklichung des Konzepts des lebensbegleitenden Lernens nur als eine grobe Schätzung der Größenordnung, um die es geht, angesehen werden. Ferner beruht die Schätzung auf sehr einfachen Annahmen (lineare Fortschreibung der Pro-Kopf-Ausgaben bei wachsenden Teilnehmer/innenzahlen, keine Berücksichtigung der Bevölkerungsentwicklung in den kommenden Jahren); dies führt zu einer Überschätzung des zusätzlichen Finanzierungsbedarfs. Die im folgenden angegebenen Zahlen müssen somit als eine Obergrenze der erforderlichen Zusatzressourcen angesehen werden.

Wollte Österreich in allen Bildungsbereichen in das Spitzenfeld der Länder mit überdurchschnittlich hoher Bildungsbeteiligung aufschließen, ergäbe sich für die direkten Kosten (das sind jene Ausgaben, die zur Erbringung des Bildungsangebots erforderlich sind) ein Betrag von etwa 30 Mrd. ATS (incl. der Kosten der Betriebe für die Lehrlingsausbildung).

Dieser Betrag entspricht einer Steigerung um knapp 40 Prozent der gegenwärtigen Aufwendungen für Bildung. Für die einzelnen Bildungsbereiche stellt sich die Situation folgendermaßen dar:

- Am größten ist der zusätzliche Finanzierungsbedarf im Bereich der Erwachsenenbildung. Mit 15 Mrd. ATS müßten die Hälfte der zusätzlich erforderlichen Mittel in den Ausbau dieses Bereichs fließen; dies entspricht einer Steigerung der Ausgaben um die Hälfte der derzeitigen Mitteln in diesem Bereich.
- An zweiter Stelle liegt der tertiäre Sektor mit einem zusätzlichen Finanzierungsbedarf von 11 Mrd. ATS; relativ gesehen liegt dieser Sektor mit einem Zusatzbedarf von 72 Prozent sogar an erster Stelle. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, daß der Bereich universitärer Kurzformausbildungsgängen in Österreich nicht entwickelt ist; aber auch das Spektrum nicht-universitärer Programme müßte stark ausgeweitet werden. Nachholbedarf gibt es auch bei den universitären Langformen (mit einer Dauer von mindestens 6 Semestern); hier wären zusätzlich drei Milliarden Schilling (oder 23 % der gegenwärtigen Ausgaben) erforderlich, um eine Absolventenquote von 13 Prozent zu erreichen.
- Relativ gut entwickelt ist der Bereich der Sekundarstufe II. Dennoch wären etwa vier Milliarden Schilling erforderlich, um die Absolventenzahlen auf 90 Prozent der erwachsenen Bevölkerung anzuheben (etwa elf Prozent mehr als heute).

3. Kostenentwicklung des österreichischen Bildungswesens 1985 - 1995

Die Entwicklung der Kostenstruktur wird getrennt nach den Bereichen Sekundarstufe II, Erwachsenenbildung und tertiärer Sektor für den Zeitraum 1985 bis 1995 untersucht. Es wird analysiert, inwieweit die Entwicklung der Kosten pro Teilnehmer/in in diesem Zeitraum auf die Wirksamkeit verschiedener Faktoren zurückzuführen ist.

Die durchschnittlichen öffentlichen Kosten eines Schulplatzes pro Jahr im Bereich der Sekundarstufe II betragen 70.600 Schilling im Jahr 1995. Für die Kostenentwicklung im Untersuchungszeitraum lassen sich die wichtigsten Ergebnisse folgendermaßen zusammenfassen:

- (1) Die Ausgaben pro Schüler/in sind zwischen 1985 und 1995 real (inflationsbereinigt) um 42 Prozent gestiegen; Berufsschulen und Polytechnische Schulen haben überdurchschnittlich hohe Steigerungsraten (73% bzw. 53%), AHS-Oberstufe und BMHS unterdurchschnittliche (32 % bzw. 26 %).
- (2) Die Personalausgaben pro Schüler/in haben wesentlich stärker zugenommen als die Sachausgaben pro Schüler (53% gegenüber 17%).
- (3) Die Entwicklung der Tariflöhne liegt bei den Lehrer/inne/n mit 11 Prozent deutlich niedriger als im Durchschnitt der Beschäftigten mit 20 Prozent.
- (4) Einen großen Einfluß auf die Personalausgaben hat das Ansteigen des Durchschnittsalters der Lehrerschaft und der damit verbundene Aufstieg im Gehaltsschema; dieser Einfluß liegt in dem Jahrzehnt zwischen 1985 und 1995 bei 22 Prozent.
- (5) Die Relation "Lehrer/innen pro Klasse", die ein Indikator für die klasseninterne Differenzierung des Unterrichts ist, ist im Gesamtbereich der Sekundarstufe II konstant geblieben und hat damit keinen Einfluß auf die Kosten ausgeübt. Es gibt allerdings Unterschiede zwischen den Schultypen: in AHS-Oberstufe und berufsbildenden mittleren und höheren Schulen hat die Relation abgenommen (-11%), in den Berufsschulen und Polytechnischen Schulen hat sie deutlich zugenommen (21%).

- (6) Ein wichtiger Kostensteigerungsfaktor ist die Abnahme der "Klassenschülerzahlen"; sie sind zwischen 1985 und 1995 um 16 Prozent gesunken.
- (7) Die Beiträge, die einzelnen Kostenfaktoren zur Entwicklung der Ausgaben pro Schüler/in geleistet haben, lassen sich folgendermaßen quantifizieren:
- Tariflohnentwicklung: 22 Prozent,
 - Altersstruktureffekt: 38 Prozent,
 - Relation "Lehrer/innen pro Klasse": -1 Prozent,
 - Abnahme der Klassenschülerzahlen: 31 Prozent,
 - Sachausgaben: 10 Prozent.

Die Ausgaben pro Studierendem in den unterschiedlichen Einrichtungen des *tertiären Bildungssektors* unterscheiden sich erheblich: Im Jahr 1995 kostete ein Studienplatz an einer Universität durchschnittlich 109.000 Schilling, an einer Kunsthochschule 255.000 Schilling, an einer Pädagogischen Akademie 157.000 Schilling und an einer Berufspädagogischen Akademie 163.000 Schilling.

Auch die Entwicklung der Kosten ist im Zeitraum 1985 bis 1995 sehr unterschiedlich verlaufen. Im folgenden werden die *Universitäten* herausgegriffen, die mit 90 Prozent der Studierenden den größten Bereich innerhalb des tertiären Sektors ausmachen. Die Ausgaben pro Studierendem sind real um zwei Prozent gestiegen. Eine genauere Analyse zeigt, daß die Kostensteigerung voll auf die Erhöhung der Investitionen (Ausstattung, Labors, EDV-Geräte etc.) zurückzuführen sind; sie haben pro Studierendem um 144 Prozent zugenommen. Die Personalausgaben pro Studierendem haben hingegen um zwei Prozent abgenommen, die Raumkosten pro Studierendem sogar um 29 Prozent. Der Rückgang der Personalausgaben pro Studierendem ist darauf zurückzuführen, daß Lehrangebot und Lehrpersonal nicht in demselben Ausmaß zugenommen haben wie die Studentenzahlen. Die Semesterwochenstunden pro Studierendem haben zwischen 1985 und 1995 um 10 Prozent abgenommen. Die Personalausgaben pro Semesterwochenstunde sind hingegen real um acht Prozent gestiegen.

Ein neuer Weg der Finanzierung wurde bei der Einführung der *Fachhochschul-Studiengänge* beschritten. Private Rechtspersonen können nach einem Akkreditierungsverfahren solche Studiengänge führen, ein von der Bundesregierung beschlossener Entwicklungsplan setzt Kriterien und Höhe der finanziellen Förderung aus dem Bundesbudget (95.000 Schilling für technische und 80.000 Schilling für kaufmännische Studiengänge) sowie die Anzahl der Studienplätze, die maximal bis zum Jahr 2000 gefördert werden, fest. Zu einer nennenswerten privaten Finanzierung ist es allerdings bisher nicht gekommen.

In die Kostenanalyse des umfangreichen Bereichs der *Erwachsenenbildung* wurden drei gemeinnützige Organisationen einbezogen, die unterschiedliche Segmente repräsentieren: allgemeine Erwachsenenbildung, Ausbildungsprogramme für Arbeitslose und Ausbildung von Beschäftigten.

Im Bereich der *allgemeinen Erwachsenenbildung* betragen die durchschnittlichen Kosten pro Teilnehmer/in und Kurs 1.500 bis 2.000 Schilling. Zwischen 1989 und 1995 sind sie um etwa 30 Prozent gestiegen. Dieser Kostenanstieg ist nicht durch eine Verteuerung der Kosten für Lehrpersonal bedingt, sondern ausschlaggebend sind Kostensteigerungen beim pädagogischen und sonstigen Personal, vermehrte Sachaufwendungen und Investitionen und schließlich ein Rückgang der Teilnehmerzahlen pro Kurs. Diese Entwicklungen können damit

erklärt werden, daß der Innovations- und Diversifikationsdruck (Anbieten neuer Kurse und Ausweitung des Kursprogramms auf neue Gebiete) sowie die Anforderungen an das Marketing zugenommen haben.

Bei den *Ausbildungsprogrammen für Arbeitslose* liegen die Kosten pro Teilnehmer/in und Kurs bei 12.100 Schilling. Sie haben sich zwischen 1989 und 1995 um 54 Prozent erhöht. Die Höhe der Kosten der Schulung von Arbeitslosen ist durch die hohe Stundenanzahl pro Kurs, die teurere Ausstattung mit Maschinen und Geräten sowie durch ein höheres Ausmaß angestellten Personals bestimmt. Über die Ursachen der Kostensteigerung können aufgrund unvollkommener Informationen keine Angaben gemacht werden, ein wichtiger Faktor stellt der Rückgang der Teilnehmerzahlen pro Kurs dar.

Bei der *Ausbildung von Berufstätigen* betragen die Kosten pro Teilnehmer/in 4.700 Schilling. Zwischen 1992 und 1995 haben sie sich kaum erhöht (aufgrund der unterschiedlichen Zeiträume läßt sich die Kostenentwicklung nicht mit den Ausbildungsprogrammen für Arbeitslose vergleichen). Der Anstieg der Personalkosten und der Rückgang der Teilnehmerzahlen pro Kurs ist durch eine Reduktion der Unterrichtseinheiten kompensiert worden.

4. Maßnahmen zur Beeinflussung der Kostenentwicklung

Es lassen sich folgende Maßnahmen unterscheiden: Rationalisierung, Sparmaßnahmen, neue Finanzierungsformen, bessere Anpassung des Angebots an die Nachfrage.

(1) *Rationalisierungen* sollen durch Deregulierung und Dezentralisierung der Entscheidungskompetenzen (Vergrößerung des Autonomiespielraums von Schulen und Hochschulen hinsichtlich der Verwendung der zugewiesenen Mittel und bei der Gestaltung des Lehrprogramms), durch Veränderungen dienstrechtlicher Regelungen an den Universitäten (Aufnahme der Lehrtätigkeit in die Dienstpflichten, Vertragsprofessoren auf Zeit) und Richtlinien zur Lernorganisation (Schulen: Gruppengrößen, Teilungsziffern; Universitäten: Mehrfachnutzung von Lehrangeboten für Wahlfächer). Im Bereich der Erwachsenenbildung soll die Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Bildungseinrichtungen bei der Nutzung von Kapazitäten verbessert und die Konkurrenz zwischen den Anbietern durch die Ausschreibung von Kursen durch das AMS verstärkt werden.

(2) Die *Sparmaßnahmen* umfassen unter anderem: Senkung von Lehrplanstunden (Sekundarstufe II) und von Pflichtstunden für Studierende an den Universitäten, Erhöhung der Leistungsanforderungen an das Lehrpersonal (Lehrverpflichtung für Universitätsassistenten, Verlegung der Fortbildung in die unterrichtsfreie Zeit für Lehrer/innen), Einkommensreduzierung, von denen ein Teil alle Beamten trifft (Reduzierung von Nebengebühren, Senkung der Pensionen) und ein weiterer Teil lehrerspezifisch ist (z.B. Reduzierung der Bezahlung von Lehrveranstaltungen und Prüfungen), Senkung der finanziellen Förderungen für die Erwachsenenbildungsorganisationen sowie für Schüler/innen und Studierende (betreffend Familienbeihilfen, Schulbücher, Freifahrten).

(3) *Private Finanzierungsquellen* sollen durch die Verleihung der Teilrechtsfähigkeit an Schulen erschlossen werden. Die Finanzierung der Fachhochschulen erfolgt nach einem neuen Modell: die Regierung beschränkt ihren Beitrag auf einen Normkostensatz pro Studienplatz; Länder, Gemeinden und private Unternehmen beteiligen sich wesentlich stärker an der Finanzierung, als dies bei den Universitäten der Fall ist. Im Bereich des Erwachsenenbildungsangebots der öffentlichen Hand wurden berufliche Speziallehrgänge

kostenpflichtig gemacht. Neue Finanzierungsarrangements wurden bei Errichtung und Betrieb des Universitätszentrums für Weiterbildung (Beteiligung des Bundeslandes und der Gemeinde, in dem sich das Zentrum befindet) etabliert. Ferner wurden mit dem EU-Beitritt Österreichs neue Finanzierungsmittel für den Schüler- und Studentenaustausch, die Lehrer/innenfortbildung sowie die Weiterbildung von Beschäftigten und Arbeitslosen erschlossen.

(4) Eine Verbesserung der *Abstimmung von Bildungsangeboten und Bildungsnachfrage* werden von den Deregulierungs- und Dezentralisierungsmaßnahmen sowie von der Erweiterung der Teilrechtsfähigkeit erwartet. Im universitären Bereich erhalten die Sozialpartner über die Universitätsbeiräte und das Universitätenkuratorium Einfluß auf die Hochschulentwicklung. Das neue Studienrecht ermöglicht Schwerpunktsetzungen an den einzelnen Standorten und sieht Erhebungen und Beurteilungen des Absolventenbedarfs bei der Einführung neuer Studien vor. In der Erwachsenenbildung ist haben die einzelnen Organisationen ihr Angebot an Kursen stark erneuert und diversifiziert.

Neue Unterrichtstechnologien und Unterrichtspraktiken (z.B. Tutoring) haben als Mittel zur Kostenreduzierung im österreichischen Bildungswesen keine Bedeutung, und es liegen keine Informationen darüber vor, inwieweit sie in Zukunft kostensparend wirken werden. In der Sekundarstufe II wird computerunterstützter Unterricht zusätzlich und nicht als Ersatz für Präsenzlernen oder lehrerunterstütztes Lernen angeboten, er hat daher die Unterrichtskosten erhöht.

Im tertiären Bildungssektor gibt es Einrichtungen zur Durchführung von Fernstudien. Auf diesem Gebiet zeichnen sich Neuerungsprozesse ab (Fernstudienparagrah im neuen Universitäts-Studiengesetz, Beteiligung Österreichs an Kooperationen für die Entwicklung von Fernstudien-Lehrmaterialien); über mögliche Kosteneinsparungseffekte liegen keine Informationen vor.

Im Bereich der Erwachsenenbildung gibt es zum Telelearning bereits vereinzelt Versuche. Wegen der Bedeutung des direkten sozialen Kontakts zwischen den Teilnehmer/inne/n wird diesen Technologien lediglich ein begrenzter Stellenwert beigemessen. Eine Verbilligung der Kurse durch Telelearning wird nicht erwartet, da zunächst Aufwendungen für die Anschaffung der Systeme und für die Schulung von Personal erforderlich sind und dann laufend Kosten für den Erwerb neuer Lernsoftware und für die Wartung der Systeme anfallen. Erwartet wird, daß durch Telelearning neue Schichten für die Erwachsenenbildung erreicht werden können (z.B. in peripheren Regionen).

5. Finanzierung und Mobilisierung von Ressourcen

Der Großteil der Ausbildung in der *Sekundarstufe II* und im *tertiären Bildungsbereich* erfolgt in Österreich in öffentlichen Einrichtungen. Die direkten Kosten der Führung und des Betriebens dieser Einrichtungen werden fast zur Gänze von der öffentlichen Hand getragen. Dies gilt auch für die Fachhochschul-Studiengänge, bei denen die private Finanzierung marginal ist.

Der Bund trägt mit 23,7 Milliarden Schilling und einem Anteil von 83 Prozent die Hauptlast der Finanzierung der Sekundarstufe II, die Länder sind mit 16 Prozent und die Gemeinden mit 1 Prozent an der Finanzierung beteiligt. In der Sekundarstufe II finanziert der Staat auch einen Großteil des Personals an Privatschulen sowie den Religionsunterricht.

Im tertiären Bildungsbereich konzentriert sich die Finanzierung mit einem Betrag von 14,5 Milliarden Schilling und einem Anteil von 99,5 Prozent auf den Bund; lediglich an der Finanzierung der Fachhochschulen beteiligen sich auch Länder und Gemeinden. Ferner gibt es öffentliche Förderungen für Schüler/innen und Studierende bzw. deren Eltern (Familienbeihilfen, Stipendien, Schulbücher, Schülerfreifahrten, Unfallversicherung, Heime, Mensen).

Keine Informationen liegen über die Kosten vor, die von den Familien getragen werden (Lebenshaltungskosten für Schüler/innen und Studierende, Aufwand für Lernmaterial), sowie über Finanzierungsleistungen von Unternehmen und Non-profit Organisationen.

Die Finanzierung der *Erwachsenenbildung* ist je nach Anbieter unterschiedlich: Es können die betriebliche Aus- und Weiterbildung (wozu auch die Aktivitäten der Bundesbehörden, Länder und Gemeinden für ihre Bediensteten zu zählen sind), die kommerziellen Anbieter, öffentliche Schulen für Berufstätige und die gemeinnützigen Erwachsenenbildungsorganisationen unterschieden werden.

Über die Finanzierungsquellen und -ströme dieses Bereichs liegen höchst unvollkommene Informationen vor. So gut wie nichts bekannt ist über die privaten Aufwendungen von seiten der Teilnehmer/innen. Über die Finanzierung der betrieblichen Aus- und Weiterbildung durch Unternehmen gibt es statistische Erhebungen und darauf beruhende Schätzungen. Auch über die öffentliche Finanzierung sind die Informationen äußerst unvollkommen. Die öffentliche Hand (Bund, Länder und Gemeinden) ist eine wichtige Finanzierungsquelle für folgende Bereiche:

- direkte oder indirekte (über steuerliche Maßnahmen) Förderungen für den Bereich betrieblicher Aus- und Weiterbildung;
- Finanzierung der Aus- und Weiterbildung für ihre eigenen Bediensteten;
- Finanzierung der Schulen für Berufstätige;
- Förderung der Fachhochschul-Studiengänge für Berufstätige;
- Förderung des Universitätszentrums für Weiterbildung (Donau-Universität Krems);
- Finanzierung von Fernstudien;
- Ausgaben für Ausbildungsmaßnahmen im Rahmen der Aktiven Arbeitsmarktpolitik;
- Förderung der gemeinnützigen Erwachsenenbildungseinrichtungen.

Faßt man die vorhandenen Informationen über die Ausgaben für den Bereich der allgemeinen und beruflichen Weiterbildung zusammen, so kommt man für das Jahr 1995 auf einen Gesamtbetrag von etwa 27,7 Milliarden Schilling. 10,9 Milliarden Schilling trugen die Teilnehmer/innen selbst, die Unternehmen bezahlten 12,1 Milliarden für die Schulung ihrer Beschäftigten (davon entfallen 400 Millionen auf den Bund für die Verwaltungsakademie und die Pädagogischen Institute), das Arbeitsmarktservice stellte 3,7 Milliarden für die Schulung von Arbeitslosen zur Verfügung und schließlich förderten Bund, Länder und Gemeinden die gemeinnützigen Erwachsenenbildungsverbände mit etwa einer Milliarde Schilling. Die öffentlichen Förderungen für die gemeinnützigen Erwachsenenbildungseinrichtungen haben zwar in den letzten Jahren, v.a. aufgrund von Sparmaßnahmen der Gemeinden, stagniert, in anderen Bereichen der Weiterbildung hat es aber zum Teil beträchtliche Steigerungen gegeben (z.B. Pädagogische Institute, Verwaltungsakademie, Schulen für Berufstätige) und schließlich sind mit den Fachhochschul-Studiengängen für Berufstätige und dem Universitätszentrums für Weiterbildung in den 90er Jahren neue Förderungsbereiche entstanden.

An Finanzierungsquellen für Aus- und Weiterbildung, die in den letzten Jahren neu erschlossen worden sind, können genannt werden:

- die Gewährung der Teilrechtsfähigkeit für Schulen,
- die Beteiligung von Ländern und Gemeinden an der Finanzierung der Fachhochschul-Studiengänge,
- Mittel der Europäischen Union (Leonardo- und Sokrates-Programme, Sozialfonds),
- die Zusammenführung von Mitteln von Unternehmen, Belegschaften, Ländern, Gemeinden und des Arbeitsmarktservice zur Finanzierung von Ausbildungsmaßnahmen (Arbeitsstiftungen).

Im Bereich der Ausbildungsprogramme für Arbeitslose stellen die Arbeitsstiftungen eine neue und innovative Organisationsform dar, deren Effektivität traditionelle Formen übertrifft. Die hohen Erfolgsquoten von Arbeitsstiftungen sind in der Einbindung einer großen Zahl von Akteuren begründet, die die Ausbildungsmaßnahmen finanziell, organisatorisch und ideell unterstützen. Problempunkte von Arbeitsstiftungen bestehen darin, daß sie die Hemmschwelle von Unternehmen zur Kündigung von Arbeitnehmern senken und Unternehmen die Möglichkeit bieten, Kosten für Umschulung und Weiterbildung des Personals zum Teil auf öffentliche Mittel und Solidaritätsbeiträge der Beschäftigten abzuwälzen. Insgesamt aber liegt der Nutzen von Arbeitsstiftungen in einer Erleichterung und sozialverträglichen Gestaltung des wirtschaftlichen Strukturwandels auf betrieblicher, regionaler und branchenbezogenen Ebene.

6. Probleme der Finanzierung des lebensbegleitenden Lernens

Das errechnete Finanzierungsvolumen von zusätzlich 30 Milliarden ATS besitzt eine Größenordnung, die ein längerfristiges und umfassendes Entwicklungskonzept erforderlich machen würde, um dem Ziel des lebensbegleitenden Lernens schrittweise näherzukommen. Ein solches Konzept liegt gegenwärtig nicht vor. Es müßte unter anderem folgende Punkte enthalten:

- quantitative und zeitliche Vorgaben für eine schrittweise Ausweitung der Bildungsbeteiligung und Anhebung der Absolventenzahlen in den verschiedenen Bildungsbereichen,
- ein längerfristiges Finanzierungskonzept, das alle Bereiche des Bildungswesens umfaßt, sich Effizienzziele setzt, über die Allokation eingesparter Ressourcen und den Einsatz zusätzlicher Mittel bestimmt und Umstrukturierungsmaßnahmen hinsichtlich Personal, Raumnutzung etc. enthält,
- Einbindung der Sozialpartner zur Sicherung der Realisierung vor allem im betrieblichen Bereich und bei den kommerziellen Anbietern,
- Einbindung der Lehrgewerkschaft zur sozialverträglichen Gestaltung von Umstrukturierungsmaßnahmen (dies betrifft vor allem die intensivere Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Schulen und Erwachsenenbildung),
- Einbindung der gemeinnützigen Erwachsenenbildungsverbände, um deren Know-how und Weiterbildungspotential zu nutzen.

Die Einbeziehung der Sozialpartner in einen Bildungsentwicklungsplan ist deshalb erforderlich, weil der Großteil der Bildungsausweitung und der Zusatzfinanzierung Bereiche betrifft, die traditionellerweise größtenteils privat finanziert werden.

Ein Bereich, dessen Finanzierung bisher noch nicht von Reformmaßnahmen erfaßt wurde, sind die gemeinnützigen Erwachsenenbildungsorganisationen. Diese Organisationen haben im Berichtszeitraum ihr Angebot an Kursen stark erneuert und diversifiziert. Höhe, Zuständigkeiten und Form der öffentlichen Unterstützung dieses Bereichs sind jedoch nicht zufriedenstellend geregelt, ferner steht die Schaffung eines umfassenden Systems der Bildungsberatung und Angebotsinformation noch aus. Dies bedeutet, daß ein Weiterbildungspotential, das sich im Laufe von Jahrzehnten in Österreich herausgebildet hat, noch weiter ausgebaut und besser genutzt werden könnte.

Auf das Problem der hohen Drop-out-Raten auf der Sekundarstufe II und im Universitätsbereich wurde bereits hingewiesen. Eine Senkung dieser Raten stellt ein wichtiges Potential für eine Effizienzsteigerung und eine Anhebung der Bildungsabschlußraten dar. Auf diese Weise ließen sich Verbesserungen durch einen relativ geringen Mehraufwand erreichen.