

**Stellungnahme des
Zentralverbandes des Deutschen Handwerks
(ZDH) und des Deutschen Industrie- und
Handelskammertages (DIHK)
zum Thema
„Lebenslanges Lernen – Bedarf
und Finanzierung“**

Berlin, 12.01.2007

Der Zentralverband des Deutschen Handwerks und der Deutsche Industrie- und Handelskammertag nehmen zu dem Fragenkatalog des Fachausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung des Bundestages wie folgt Stellung:

Zu I. Grundsätze der Weiterbildungsförderung und -finanzierung

Zu a) Weiterbildungsbedarf

Der Weiterbildungsbedarf wird aus Sicht der Wirtschaft ansteigen. Die Arbeitswissenschaften prognostizieren einen steigenden Anteil an Wissensarbeit, so dass zum einen die Ausbildung nicht mehr ausreichen wird, zum anderen die Weiterbildung sich verstetigen muss. Die Erhöhung des faktischen Renteneintrittsalters ist in diesem Zusammenhang ein wichtiger Schritt. Wer von frühzeitiger Positionierung ausgeht, hat weniger Anreize, in Weiterbildung zu investieren. Vielmehr muss sich das Bewusstsein auf Seite der Arbeitgeber wie -nehmer ändern, um die volle Lebensarbeitszeit für Weiterbildung zu nutzen.

Der Trend zu größeren Lücken in der Erwerbsbiographie ist durch eine neue IAB-Studie belegt worden. Zeiten fehlender Anstellung oder Selbständigkeit sollten genutzt werden, um sich weiterzubilden. Neben der Versichertengemeinschaft muss sich auch der Einzelne weit mehr engagieren. Eine Verweigerung, Weiterbildungsangebote wahrzunehmen, von rund 30 % der Erwerbsbevölkerung ist nicht akzeptabel.

Die Errichtung einer sog. vierten Säule, mit einer größeren staatlichen Verantwortung einhergeht, ist weder erforderlich noch wünschenswert. Denn ein Mehrwert ist damit nur in geringem Maße verbunden. Das Marktprinzip muss im Sinne einer Qualitätssicherung und der Bedarfsdeckung erhalten bleiben. Der Staat sollte sich auf die Einhaltung der Rahmenbedingungen und die Errichtung von Supportstrukturen konzentrieren. Die Unternehmen sollten frei bei ihrer innerbetrieblichen Weiterbildung und Personalentwicklung sein.

Zu b) Weiterbildungsbeteiligung

Die Weiterbildungsbeteiligung ist in Deutschland nominell unterdurchschnittlich, in Wahrheit vermutlich aber doch durchschnittlich. Denn die internationalen Vergleichsstatistiken berücksichtigen nicht das hohe Sockelniveau der beruflichen Erstausbildung in Deutschland. Zudem überwiegt bei den Studien meist die formale Weiterbildung und lässt die Vielfalt der persönlichen und somit informellen Weiterbildung außer Acht.

Das Weiterbildungsengagement sollte sich vor allem bei den unterrepräsentierten Gruppen erhöhen. Hierbei handelt es sich um die weniger qualifizierte Erwerbsbevölkerung sowie um ältere Arbeitnehmer. Eine Messlatte in Form eines maximalen Engagements sollte erst gar nicht diskutiert werden. Quantitative Benchmarks für eine

Mindestbeteiligung würden zwar für Transparenz sorgen, sind jedoch aufgrund der Messprobleme und qualitativen Faktoren bei Weiterbildung eher irreführend.

Zu c) Weiterbildungszielgruppen

Die Zielgruppen für (berufliche) Weiterbildung sind die gesamte Erwerbsbevölkerung – und zwar in dem Sinne, wie die Anforderungen aus Gründen des technischen Fortschritts und der des demografischen Wandels ansteigen. Schlüsselkompetenzen und –techniken sollten jedoch schon in den allgemein bildenden Schulen vermittelt werden: Weiterbildung darf nicht zum Reparaturbetrieb verkommen. Besonderes Augenmerk sollte zukünftig auf die Leistungsreserven des deutschen Arbeitsmarktes gerichtet werden, wie den Zuwanderern und Migranten, den Älteren und den Frauen. Mit dem Anstieg der Erwerbsquoten sollte auch die Weiterbildungsbeteiligung zunehmen.

Ein Angebotsproblem gibt es in Deutschland nicht. Daher ist aus Sicht der Wirtschaft auch die Pass- und Treffgenauigkeit der Weiterbildungslandschaft gegeben. Zudem sollte betont werden, dass sich die Treffsicherheit nach dem Bedarf des Arbeitsmarktes richten sollte.

Die wissenschaftliche Weiterbildung sollte sich gemäß ihrer fachlichen Stärken und methodischen Traditionen vornehmlich auf die Weiterbildung von Hochschulabsolventen konzentrieren. Dabei ist zu beachten, dass es sich um Vollkostenpreise handelt.

Zu d) Weiterbildungserreichbarkeit

Berufliche Weiterbildung muss im Dienste der Unternehmen stehen. Denn solche Ziele und Wünsche, die keinen Bedarf treffen, sind nicht sinnvoll.

Für einen funktionierenden Weiterbildungsmarkt sind sowohl Transparenz als auch die Nachfrageorientierung erforderlich. Die Qualitätssicherung wird besonders durch Wettbewerb erreicht.

Das zielgruppenspezifische Marketing weist u. E. Defizite auf, da die Nachfrager bei den Bewerbungen von Angeboten kaum einschätzen können, ob sie auch wirksam sind. Weiter ist die Idee des lebenslangen Lernens stärker zu betonen, wofür die Schulen bereits einen Grundstock liefern können und der Staat auch für die Erwachsenen Unterstützung leisten kann.

Das sog. Bildungscontrolling muss wissenschaftlich weiter erforscht werden. Einfache Instrumente für Unternehmen und Einzelpersonen müssen entwickelt und um – auch kostenpflichtige – Beratungsleistungen ergänzt werden.

Die Einräumung einer zweiten Chance ist eine öffentliche Aufgabe. Über gezielte Programme ist daher nachzudenken, soweit sie Effizienz erwirken.

Zu II. Spezielle Konzepte der Weiterbildungsfinanzierung

Zu a) Weiterbildungsfinanzierung allgemein

Die Verantwortung für die Finanzierung hängt von dem konkreten Fall und der Zielgruppe ab. Grundsätzlich sind jedoch zwei Grundsätze sinnvoll: Erstens erhöht eine Eigenbeteiligung die Lernmotivation; zweitens sollte die Hauptverantwortung derjenige übernehmen, der den größten Nutzen davon trägt.

Eine Vielfalt von Instrumenten staatlicher Förderung ist insoweit sinnvoll, als sie Zielgruppen-spezifische Grundbedingungen erfüllt. Gleichwohl birgt sie die Gefahr der Unübersichtlichkeit und großer Bürokratie. Die jetzt von Prof. Rürup und Dr. Dohmen erarbeiteten Vorschläge sind ein erster Schritt in mögliche zusätzliche Finanzierungsformen für Weiterbildung. Wie in der Koalitionsvereinbarung gefordert, sollte das Meister-BaföG erweitert werden. EStG und relevante Rechtssprechung sind aus Sicht der Wirtschaft förderlich, es mangelt allerdings an Transparenz und einer bundeseinheitlichen Veranlagungspraxis. SGB III und II haben durch die Hartz-Reformen eine grundsätzliche Nachfrageorientierung erfahren, was gutzuheißt ist. Jedoch dürfen die Förderstrukturen nicht dazu führen, sinnvolle Weiterbildung für Erwerbslose unmöglich zu machen.

Zu einer staatlichen Förderung der zweiten Chance ist grundsätzlich die abschlussbezogene Ausrichtung zu überdenken. Denn nicht der Abschluss als solcher muss Ziel sein, sondern die Qualifizierung für den ersten Arbeitsmarkt. Die sollte daher auch möglichst betriebsnah erfolgen. Geeignete Instrumente sind daher zu entwickeln.

Zu b) Erwachsenenbildungsförderungsgesetz

Ein bundesweites Erwachsenenbildungsförderungsgesetz als gesetzliche Grundlage für die Finanzierung des lebenslangen Lernens würde über das Ziel hinausschießen. Denn der Verwaltungsaufwand wäre enorm. Die bestehenden Finanzierungsinstrumente werden lediglich zusammengefasst. Eine konsequente Ausrichtung am Fachkräftebedarf der Unternehmen ist nicht erkennbar. Auch wird dem Nachholen von formalen Bildungsabschlüssen ein zu hoher Stellenwert beigemessen. Der Sekundarstufe II – Abschluss ließe sich beispielsweise auch durch berufliche Bildungsabschlüsse ersetzen. Die Schaffung institutioneller Rahmenbedingungen einer einheitlichen und flächendeckenden Qualitätssicherungsinfrastruktur wird dem heterogenen Weiterbildungsmarkt nicht gerecht und würde eine versteckte Reglementierung mit sich bringen.

Grundsätzlich ist die Eigenbeteiligung sinnvoll, nicht aber gesetzliche Weiterbildungsansprüche. Eine Kombination von Information, Zuschüssen und Darlehen erscheint sinnvoll. Jedoch sollte der Darlehensanteil tendenziell höher liegen als die Zuschüsse. Vorschläge, denen zufolge das Kindergeld und Kinderfreibeträge durch ein neues Bildungsgeld ersetzt werden sollen, verdienen Beachtung.

Zu c) Bildungssparen, Bildungsprämien, Bildungskredite

Bildungssparen, Bildungsprämien und Bildungskredite sind als Finanzierungsinstrumente der beruflichen Weiterbildung vom Grundsatz her interessant, um an Weiterbildung unterproportional beteiligte Bevölkerungsgruppen zu ermuntern. Bei Niedriglohngruppen könnte das Vermögensbildungsgesetz (VermBG) um ein Bildungssparen, ggf. kombiniert mit Bildungsprämien, erweitert werden. Zudem könnten Bildungsprämien Anreizmechanismen für Geringverdiener schaffen.

Weiterbildungskredite oder –darlehen könnten für Nachfrager mit höherem Einkommen geeigneter sein. Unterschiedliche Konkretisierungen über zinsgünstige Darlehen, Ausfallbürgschaften oder staatliche Kofinanzierung eines Zuwendungsbestandes ließen sich hier entwickeln. Daher sollte der Staat die Entwicklung von Darlehensinstrumenten vorantreiben.

Die Wirkung dieser Instrumente darf allerdings nicht überschätzt werden. Es kann sich dabei nur um einen Anreiz von weiterbildungsfernen Zielgruppen handeln, die mittelfristig für ihre eigene Beschäftigungsfähigkeit selbst sorgen sollten. Dazu gehört – neben einem finanziellen Anreiz – auch die Entwicklung einer Mentalität des lebenslangen Lernens. Ein Mentalitätswandel mit Richtung auf den permanenten Bildungserwerb ist in Deutschland dringend notwendig. Eine breite Akzeptanz wird Weiterbildung zudem erst erfahren, wenn die Menschen selbstgesteuert lernen können.

Ein umfassendes Finanzierungssystem für die Weiterbildung in Deutschland ist aus heutiger Sicht weder erforderlich noch umsetzbar. Vielmehr sollte es einen Strauß an Instrumenten geben, der den Bedürfnissen der unterschiedlichen Zielgruppen am besten Rechnung trägt.

Da staatliche Zuwendungen vielleicht aus Steuereinnahmen erfolgen sollen, ist es wichtig, auch Erfahrungen aus dem Ausland mit Blick auf die Qualitätssicherung und die Missbrauchsmöglichkeiten ernst zu nehmen. So sollen die geförderten Maßnahmen auch einem qualitativen Mindestniveau entsprechen. Zudem muss gewährleistet sein, dass die berufliche Kompetenzentwicklung im Fokus der Weiterbildung steht. Um die Beschäftigungsfähigkeit der Nachfrager zu erhöhen, ist es angeraten, auch solche Maßnahmen zu fördern, die für die Bewältigung der Aufgaben am konkreten Arbeitsplatz erforderlich sind.

Zu d) Steuerliche Absetzbarkeit von Weiterbildung

Die steuerliche Absetzbarkeit von Weiterbildungskosten als Werbungskosten ist ein sinnvoller Ansatz, da Investitionen in Humankapital denen in Sachkapital vergleichbar sind. Jedoch ist es aufgrund der vorliegenden Erfahrungen erforderlich, für eine höhere Transparenz zu sorgen. Das gilt für die letzten Urteile des Bundesfinanzhofs und der unterschiedlichen Behandlung durch die Finanzbehörden.

Ein Abzug von Werbungskosten sollte jedoch ohne Akkreditierungsregelungen für Bildungsträger/-maßnahmen und für Bildungsmaßnahmen im Ausland zugelassen werden. Eine Einschränkung auf akkreditierte Weiterbildungsangebote schafft Markteintrittsbarrieren für neue und insbesondere kleine Anbieter. Ausländische Bildungsangebote sind in einer international ausgerichteten Wirtschaft unersetzlich. Der jetzige Werbungskostenabzug für Weiterbildung ohne Akkreditierungen funktioniert ausreichend gut. Das Steuerrecht kennt bei Weiterbildungskosten lediglich die Einschränkung fehlender beruflicher Veranlassung, die streng geprüft wird. An dieser Stelle sollte keine zusätzliche Bürokratie eingeführt werden.

Zu e) Tarifvertragliche und betriebliche Vereinbarungen und Unterstützung durch gesetzgeberische Maßnahmen

Aus Effizienzgründen sollten Qualifizierungsmaßnahmen auf der Ebene zwischen Arbeitgeber und –nehmer vereinbart werden können. Auch können einzelbetriebliche oder sonstige tarifliche Ebenen unterstützend wirken. Grundsätzlich sollte es von den Akteuren einer Branche abhängen, ob solche Instrumente tarifliche Regelungen vereinbart werden. Aufgrund der Erfahrungen aus der Vergangenheit sind wesentliche Änderungen der eingespielten Praxis nicht erforderlich. Daher sind Spekulationen über gesetzliche Hilfestellungen nicht notwendig.

Mit Blick auf die Lernzeitkonten können Bildungsmaßnahmen auf betrieblicher Ebene wirksam durch Einbringung von Arbeitszeitguthaben unterstützt werden, also der Nutzung von gesparter Arbeitszeit oder eingebrachten Gehaltsanteilen für Bildung. Der Arbeitnehmer kann entsprechend tariflicher oder betrieblicher Vereinbarungen auf freiwilliger Basis Vergütungsansprüche oder (z.B. Bonus, übertarifliche Gehaltsbestandteile) erarbeitete Zeitguthaben (z.B. Urlaubstage, Überstunden) auf ein Zeitwertkonto einbringen. Aus den Zeitwertkonten kann der Arbeitnehmer auch einen Beitrag zum Weiterbildungsaufwand leisten. Der Ausbau von Arbeitszeitguthaben ist daher eine sinnvolle Maßnahme zur Förderung der Weiterbildung.

Die bestehenden Finanzierungsmöglichkeiten aus dem SGB III, besonders die Qualifizierung von Älteren und die Job-Rotation, haben bislang noch keinen Nutzen gezeigt. Über ihre Zuschneidung sollte man daher nochmals vertieft nachdenken.

Autoren:

Dr. Knut Diekmann, Dr. Volker Treier (DIHK)

Dr. Christian Sperle, Prof. Friedrich Hubert Esser (ZDH)