



Dieter Dohmen

**Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für
Bildung, Forschung und Technikfolgeabschätzung des
Deutschen Bundestags zum Thema „Lebenslanges
Lernen – Bedarf und Finanzierung“ am 29. Januar
2007**

Berlin, Januar 2007



Forschungsinstitut für
Bildungs- und Sozialökonomie

Institute for Education and Socio-Economic Research
and Consulting

Reinhardtstr. 31 – D-10117 Berlin

Tel.: +49/(0)30/8471223-0

Fax: +49/(0)30/8471223-29

E-mail: info@fibs.eu

URL: www.fibs.eu

1. Vorbemerkungen

Das FiBS – Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie hat Mitte Januar 2007 ein im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) erstelltes Gutachten zur Ausgestaltung eines konkreten Modells des Bildungssparens vorgelegt (vgl. Dohmen/de Hessel/Himpele 2007a; 2007b). Das in diesem Gutachten konzeptionierte Modell ist zusammen mit dem Abschlussbericht der Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens Gegenstand der Beratungen des Ausschusses. Die folgenden Ausführungen beziehen sich darüber hinaus auf ausgewählte Aspekte des vom Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung vorgelegten Fragenkatalogs. Wir orientieren uns dabei an der Gliederung und Zusammenstellung der vom Ausschuss vorgelegten Fragen

2. Fragenkomplex: Grundsätze der Weiterbildungsförderung und -finanzierung

2.1 Weiterbildungsbedarf

1. Wie bewerten Sie den aktuellen sowie den mittel- bis langfristigen Bedarf in Deutschland an Fort- und Weiterbildung und lebensbegleitendem Lernen?

Vor dem Hintergrund des permanenten Strukturwandels und den damit verbundenen höheren und weiterhin steigenden Anforderungen an die Qualifizierung des Personals muss neben der Erstausbildung auch der Bereich der Weiterbildung gestärkt werden. Bereits in der Vergangenheit sind Arbeitsplätze vor allem im Bereich der Besser- und Höchstqualifizierten entstanden, während der Bedarf an Geringqualifizierten abnahm (vgl. hierzu etwa Reinberg/Hummel 2001); dies wird sich nach allen Prognosen auch in Zukunft fortsetzen. Darüber hinaus zeigt eine jüngst veröffentlichte Studie des FiBS (Dohmen/Fuchs/Himpele 2006), dass Hochschul- und Weiterbildung auch für die Technologische Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft entscheidende Größen sind. Eine gerade fertig gestellte Studie (Voßkamp/Nehlsen/Dohmen 2007 i.E.) zeigt zudem, dass Deutschland hinsichtlich seiner Innovationsfähigkeit vom hohen Qualifikationsniveau der älteren Erwerbsbevölkerung profitiert. Da viele andere Staaten ihre jüngeren Alterskohorten wesentlich dynamischer als Deutschland höher qualifiziert haben – und teilweise zudem Dequalifizierungstendenzen festzustellen sind – droht Deutschland seine noch derzeit festzustellende Spitzenstellung in der Innovationsfähigkeit langfristig zu verlieren. Die Verbesserung der Rahmenbedingungen für Weiterbildung und lebenslanges Lernen müssen daher dringend verbessert werden; beides muss als Kernelement persönlicher und gesellschaftlicher Weiterentwicklung verstanden werden. Wie groß der Nachholbedarf in der Weiterbildung ist, lässt sich aus dem Vergleich mit anderen Ländern ablesen.

Die beiden folgenden Abbildungen zeigen deutlich, dass sowohl die Weiterbildungsbeteiligung in Deutschland deutlich unter dem OECD-Durchschnitt liegt (siehe Abbildung 1) als auch, dass der Weiterbildungsumfang nur im OECD-Durchschnitt liegt (siehe Abbildung 2). Die Vergleichswerte anderer hochentwickelter Industriestaaten – also Schweden, Dänemark, die USA und Finnland – können einen ersten Anhaltspunkt für Weiterbildungsbedarfe liefern. Um einen Platz in der Spitzengruppe einzunehmen, müsste die Weiterbildungsbeteiligung an nicht-formaler beruflicher Weiterbildung verdreifacht werden. Auch wenn man hierbei Unterschiede in den Bildungssystemen der einzelnen Länder berücksichtigen sollte, verweist die Darstellung auf einen beträchtlichen Nachholbedarf.

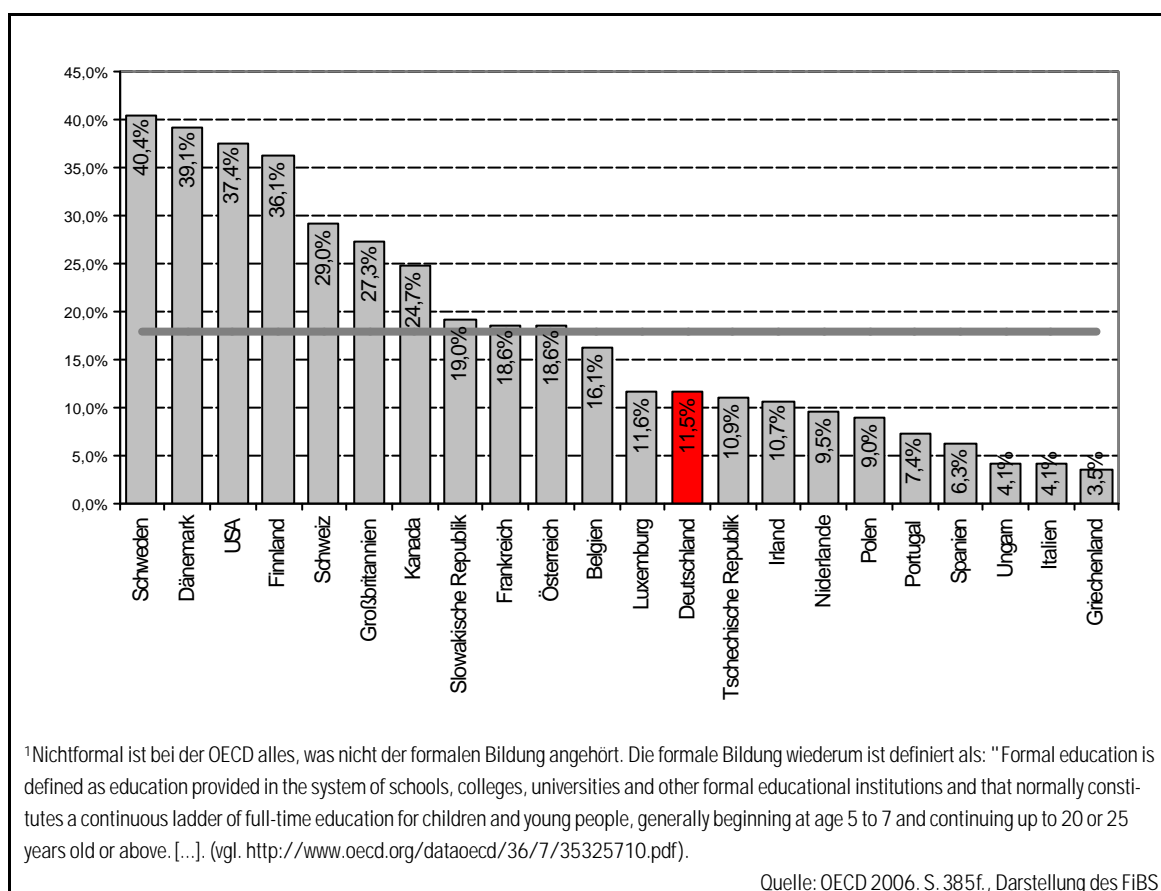


Abbildung 1: Teilnahmequote an nicht-formaler¹ berufsbezogener Fort- und Weiterbildung 2003

Dies gilt auch für den durchschnittlichen Weiterbildungsumfang. In Abbildung 2 sind die zu erwartenden Teilnahmestunden an nicht-formaler berufsbezogener Fort- und Weiterbildung im Alter zwischen 25 und 64 Jahren dargestellt. Die dargestellten Werte beziehen sich auf das gesamte Berufsleben; werden sie auf die zu erwartenden Stunden je Jahr umgerechnet, so beträgt der Wert in Dänemark 23 Stunden, in Deutschland 10 Stunden (ebenso im OECD-Durchschnitt).

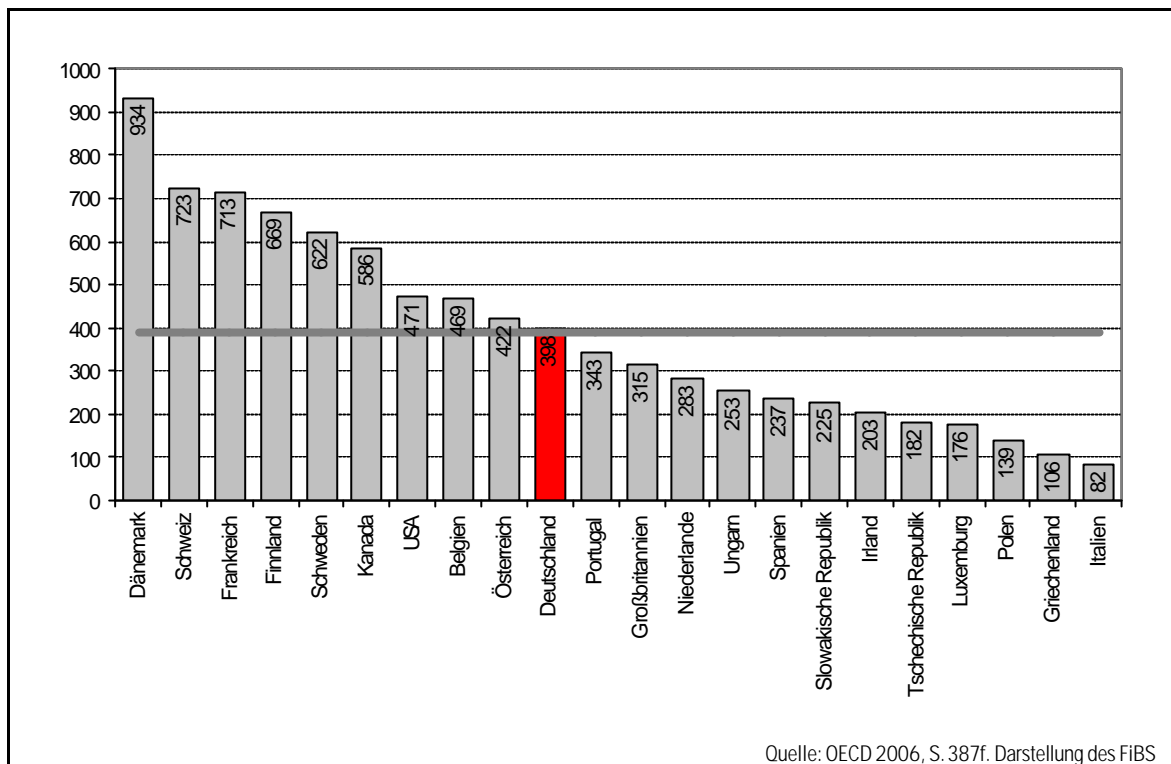


Abbildung 2: Zu erwartende Teilnahmestunden an nicht formaler berufsbezogener Fort- und Weiterbildung im Alter zwischen 25 und 64 Jahren

Neben diesen Aspekten ist ferner auf die sich verändernden Bildungsbiografien hinzuweisen, die sich z.B. durch die Umstellung des Hochschulsystems auf Bachelor- und Masterstudiengänge ebenso ergeben wie durch zunehmende Anforderungen an die Durchlässigkeit des Bildungswesens. Auch diese Veränderungen und Verschiebungen werden die Bedeutung von Weiterbildung und lebenslangem Lernen erhöhen. Das FiBS führt vor diesem Hintergrund am 5.2.2007 eine Konferenz zum Thema „Demografischer Wandel, Bildung und Personalentwicklung“ durch.

2. Wie beurteilen Sie die Notwendigkeit und die Realisierbarkeit einer Weiterentwicklung des Weiterbildungssektors in Richtung einer 4. Säule des Bildungssystems?

Unter Berücksichtigung des frühkindlichen Bereichs sollte die Weiterbildung zu einer **fünften** Säule des Bildungssystems werden.

3. Wie bewerten Sie den Zusammenhang zwischen Weiterbildung bzw. lebenslangem Lernen und längerer Lebensarbeitszeit?

4. Wie bewerten Sie den Zusammenhang zwischen Weiterbildung und veränderten Arbeitsbiographien (einschließlich Zeiten von Arbeitslosigkeit)?

Die Verlängerung der Lebensarbeitszeit ergibt sich sowohl aus kürzeren Erstausbildungszeiten, z.B. durch kürzere Schul- und Hochschulwege als auch dem späteren Renteneintritt. Es ist ferner davon auszu-

gehen, dass die „Rente mit 67“ nicht das Ende der verlängerten Lebenserwerbszeit darstellen wird. Weiterbildung wird vor diesem Hintergrund ein ganz zentrales Element von Erwerbs- und Bildungsbiografien werden.

Weiterbildung ist in diesem Kontext ein wichtiger Baustein zur Verhinderung von Dequalifizierung sowie zur Verhinderung und Überwindung von Arbeitslosigkeit. Dies erfordert auch veränderte Finanzierungs- und Bildungsstrukturen bzw. Bildungsoptionen in Ergänzungen zur bisherigen Fixierung auf die Erstausbildung. Die Fokussierung der Förderung beruflicher Weiterbildung auf diejenigen, die die besten Rückkehrchancen in den Arbeitsmarkt haben, mag zur Steigerung der internen Effizienz dieses Weiterbildungssegment vorteilhaft erscheinen; zur Integration der anderen Zielgruppen von Erwerbslosen und Berufsrückkehrern reicht dieses nicht aus. Das Nebeneinander und die Inkompatibilität verschiedener Förderinstrumente führen zu Inflexibilität und verhindern in vielen Fällen die Möglichkeit zur Weiterbildung.

2.2 Weiterbildungsbeteiligung

5. Wie stellt sich aus Ihrer Sicht gegenwärtig die Beteiligung in Deutschland an Maßnahmen der Fort- und Weiterbildung dar? Wie beurteilen Sie diese Beteiligung im internationalen Vergleich?

Siehe die Antwort zu Frage 1.

6. Wie setzen sich die Teilnehmer und Teilnehmerinnen an Maßnahmen der Fort- und Weiterbildung zusammen und welche Gruppen sind dabei Ihres Erachtens unter- bzw. überrepräsentiert? Welche Gründe vermuten Sie hierfür?

Die Weiterbildungsteilnahme korreliert stark mit sozio-demografischen Faktoren (zum Folgenden Schröder et al. 2004). Zwar zeigt sich grundsätzlich eine mit dem Alter abnehmende Weiterbildungsbeteiligung; dies gilt insbesondere nach dem 50. Lebensjahr. Allerdings hat das *Alter* bei gleichzeitiger Kontrolle von Bildungsfaktoren keinen eigenständigen Erklärungsgehalt mehr, sondern wird durch Bildungs- und Berufsstandsaspekte überlagert. D.h. der Rückgang ist zu einem erheblichen Teil auf unterschiedliche Partizipationsraten im Erwerbsleben zurückzuführen.

Ebenfalls signifikant ist der Einfluss des *Bildungsabschlusses*: Das Risiko der Nichtteilnahme ist für Personen ohne Berufsbildung mehr als drei Mal so hoch wie für Absolvent/innen von Hochschulen. Für Personen mit einer außerbetrieblichen, schulischen Ausbildung ist das Risiko noch 2,71-mal so hoch.

Abbildung 3 zeigt sehr deutlich den positiven Zusammenhang zwischen dem Anteil der Bevölkerung mit einem Tertiärabschluss und dem Anteil der Bevölkerung, der an beruflicher Weiterbildung partizipiert. Diese Ergebnisse lassen sich statistisch überprüfen und sind hochsignifikant. Eine Strategie zur Erhöhung der Weiterbildungsbeteiligung liegt mithin in der Erhöhung des Bildungsniveaus der deutschen Bevölkerung.

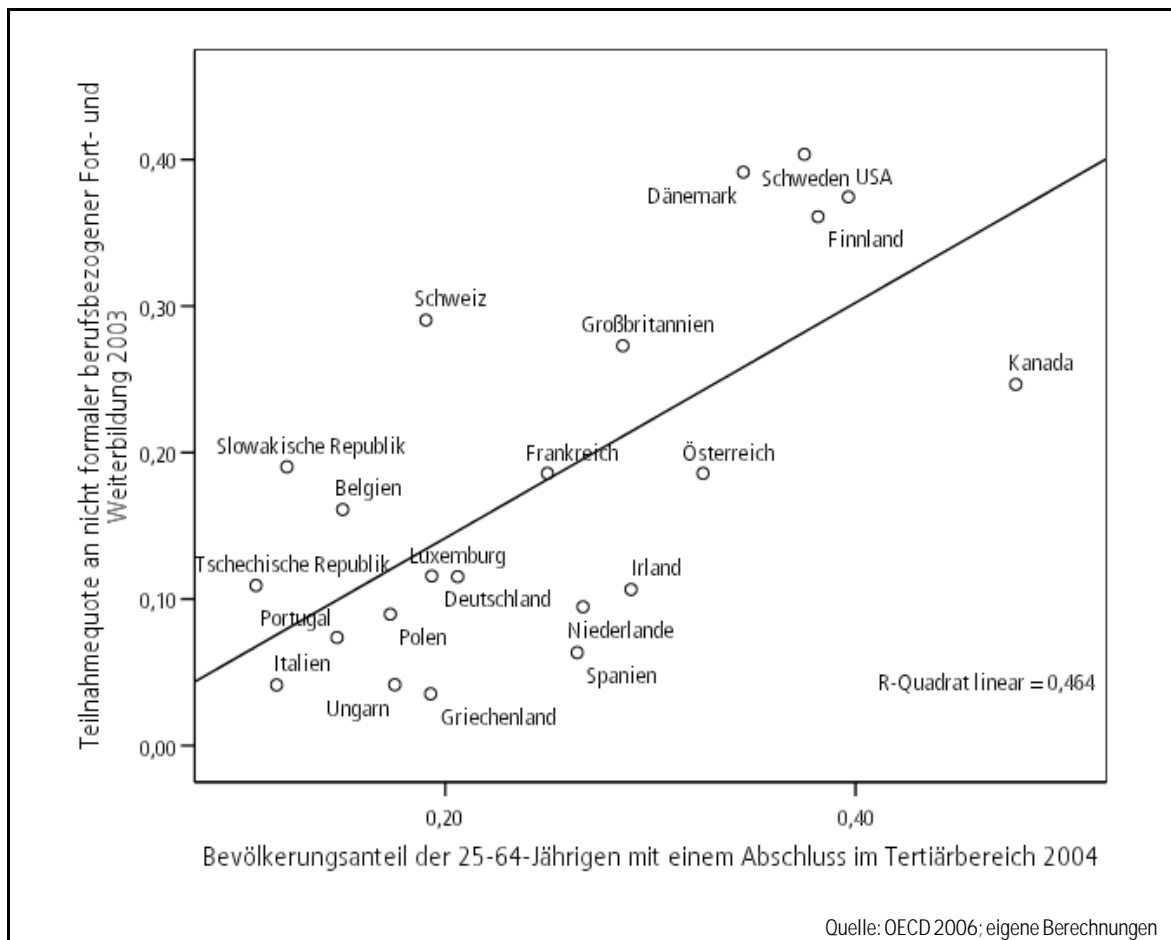


Abbildung 3: Zusammenhang zwischen Weiterbildungsbeteiligung und Anteil der Personen mit einem Abschluss im Tertiärbereich

Der aktuelle *Erwerbsstatus* ist ebenfalls für die Frage der Weiterbildungsteilnahme relevant: Teilzeitbeschäftigte sowie Arbeitslose und Personen in Qualifizierungsmaßnahmen haben eine eineinhalb Mal so große Wahrscheinlichkeit, nicht an Weiterbildung teilzunehmen wie Vollzeitbeschäftigte. Bei geringfügig Beschäftigten und Personen, die die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit für die nächsten zwei Jahre planen, liegt der Faktor um mehr als das dreifache höher. Auch die *berufliche Stellung* ist entscheidend: Gegenüber Beamten steigt die Wahrscheinlichkeit der Nichtteilnahme bei Arbeiter/innen um den Faktor 3,5, bei Angestellten um den Faktor 1,82. Zudem steigt die Wahrscheinlichkeit der Nichtteilnahme mit abnehmendem *beruflichen Status*. Bei der Betrachtung des *Einkommens* (vgl. auch Abbildung 4) und der – getrennt abgefragten – *Investitionsbereitschaft* ergibt sich ein differenziertes Bild. Beim monatlichen Nettoeinkommen ergab sich nur für die untere Einkommenskategorie (bis € 1.000) ein hochsignifikanter Einfluss auf die Nichtteilnahme. „Alle höheren Einkommen unterscheiden sich nicht mehr voneinander, sobald die persönliche Investitionsbereitschaft berücksichtigt wird“ (S. 55). Es stellt sich hier allerdings die Frage, inwieweit die Investitionsbereitschaft wiederum vom Einkommen abhängt. Die Daten kommen zu dem Ergebnis, dass dieser Zusammenhang jedoch nur bedingt gegeben ist.

Liegt keine Investitionsbereitschaft vor, so steigt die Wahrscheinlichkeit der Nichtteilnahme gegenüber einer Investitionsbereitschaft von mindestens € 500 um den Faktor 4,5. Das heißt, sowohl das Einkommen, vor allem aber die Investitionsbereitschaft, haben einen Einfluss auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit (S. 61). Zudem haben Frauen ein mit zunehmender Kinderzahl steigendes Risiko der Nichtteilnahme an Weiterbildung. Des Weiteren befinden sich *Ausländer/innen* deutlich häufiger unter den Nichtteilnehmer/innen als unter den Teilnehmer/innen.

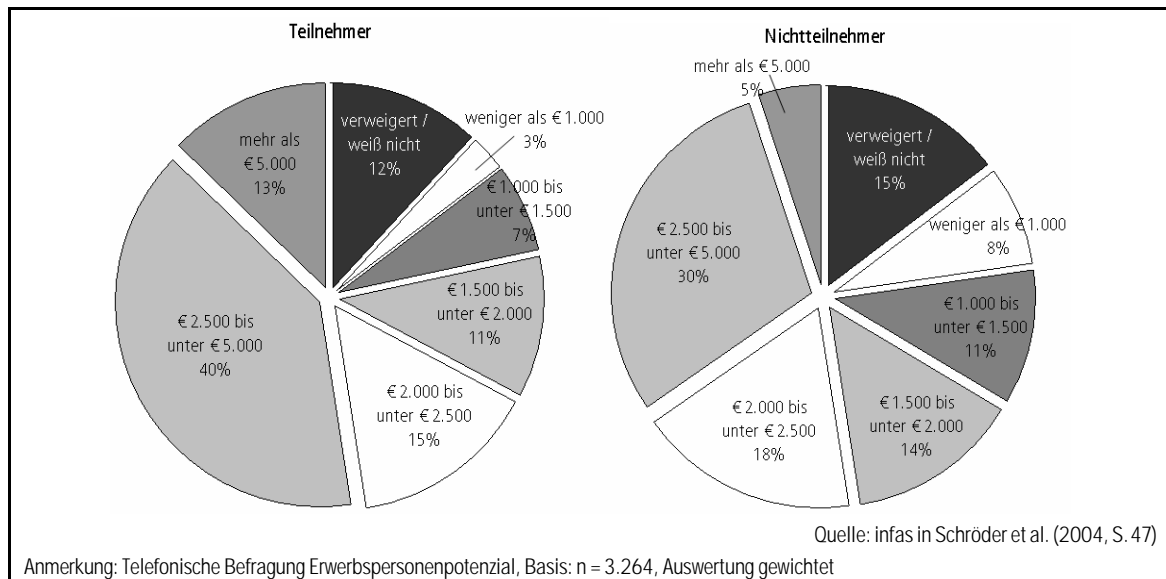


Abbildung 4: : Vergleich der Teilnahme und Nichtteilnahme an Weiterbildung nach monatlichem Haushaltsnettoeinkommen

Außerhalb des multivariaten Modells wurden die Antworten der Befragten auch direkt ausgewertet. Laut Schröder et al. (2004, S. 64) nahmen 28 % der Nichtteilnehmer/innen nicht teil, „weil Kostengründe oder andere finanzielle Erwägungen dagegen sprachen.“ Diese Zahl ist für den vorliegenden Bericht deshalb von besonderem Interesse, weil damit 28 % der Nichtteilnehmer/innen grundsätzlich mobilisierungsfähig sind, wenn ihnen Finanzierungsmöglichkeiten aufgezeigt werden können.

2.3 Weiterbildungszielgruppen

7. Welches sind die aus ihrer Sicht wichtigsten Zielgruppen für Maßnahmen der Fort- und Weiterbildung? Erwarten Sie hier mittel- wie langfristig Veränderungen?

Es bedarf nach Ansicht des FiBS erheblicher Anstrengungen gerade für die Zielgruppe der Arbeitslosen und der Geringqualifizierten und Geringverdienenden. Hierbei wird es nicht ohne beträchtliche finanzielle Unterstützung seitens des Staates gehen. Es ist in diesem Zusammenhang auch darüber nachzudenken, wie die Finanzierung der Lebenshaltungs- und Maßnahmekosten im Rahmen eines umfassenden und flexiblen Gesamtkonzepts sichergestellt werden kann.

Die Bundesregierung hat in ihrem Koalitionsprogramm und mit dem Mitte Januar vorgelegten Konzept zum Bildungssparen einen wichtigen Schritt in die richtige Richtung unternommen, dem nach unserer Auffassung unbedingt ein weiterer folgen sollte, der sich auf die Personen mit einer geringeren Ausgangsqualifizierung bezieht. In einem dritten Schritt sollte ein umfassenderes Konzept zur Weiterbildungsfinanzierung entwickelt werden, dass die derzeit noch nebeneinander stehenden Instrumente integriert und kombiniert und auf diesem Wege ein flexibles Instrumentarium schafft.

8. Wie beurteilen Sie die Pass- und Treffgenauigkeit der Fort- und Weiterbildungsangebote hinsichtlich der Zielgruppenorientierung, der Vereinbarkeit von Weiterbildung, Beruf und Familie und wie kann sie verbessert werden?

Die Passgenauigkeiten von Weiterbildungsmaßnahmen kann nicht allgemein und übergreifend beantwortet werden. Allerdings ist in der Regel festzustellen, dass die Vereinbarkeit von Weiterbildung, Beruf und Familie nicht gegeben ist, da Weiterbildungsanbieter meist keine Betreuungsmöglichkeiten zur Verfügung stellen und auch – insbesondere bei umfänglicheren Maßnahmen – unzureichend auf die jeweiligen Rahmenbedingungen der Teilnehmer achten.

9. Welchen Beitrag können die Universitäten als Orte der beruflichen Fort- und Weiterbildung leisten, um die Zielgruppengenauigkeit weiter zu erhöhen (u.a. Nachqualifizierung von arbeitslosen oder nicht ausreichend qualifizierten Akademikern angesichts des Fachkräftemangels usw.)?

Die Hochschulen können einen wichtigen Beitrag im Rahmen der Fort- und Weiterbildung, nicht nur von Akademikerinnen und Akademikern leisten. Hierzu ist es aber notwendig, dass sie sich gegenüber anderen Zielgruppen stärker als bisher öffnen. So wird zukünftig ein Hochschulstudium oder die Beteiligung an hochschulischer Weiterbildung auch für Personen mit einem Berufsbildungsabschluss wesentlich selbstverständlicher werden als dies derzeit der Fall ist.

2.4 Weiterbildungserreichbarkeit

10. Wie beurteilen Sie die Beratung, Information und Transparenz in der Fort- und Weiterbildung?

Eine Transparenz über bestehende Fort- und Weiterbildungsangebote ist kaum gegeben, auch wenn sich immer mehr elektronische Medien um gerade diese bemühen und auch die Verfügbarkeit von Beratungsangeboten ist noch sehr begrenzt. Daher schlägt das FiBS in seinem Gutachten zum Bildungssparen die Einführung von obligatorischen Beratungen vor.

11. Wie beurteilen Sie grundsätzlich die Weiterbildungsangebote hinsichtlich des Erfolgs der Maßnahmen, insbesondere ihrer Fähigkeit, wirtschaftliche sowie bildungs- und sozialpolitische Erfordernisse effektiv und effizient zu erreichen?

Eine grundsätzliche Bewertung ist angesichts der Fülle der Angebote und der unterschiedlichen Zielrichtungen kaum möglich.

12. Mit welchen Methoden und Ansätzen können eine belastbare Erfolgskontrolle der Maßnahmen erreicht und verbessert werden?

Eine Möglichkeit im Rahmen des vorgeschlagenen Modells zum Bildungssparen ist die Sicherstellung der Qualität durch Beratung und Zertifizierung bzw. Akkreditierung. Hierfür bedarf es unabhängiger Beratungsstellen, die eine Zertifizierung verweigern und damit den Zugang zu öffentlichen Mitteln durch den Weiterbildungsanbieter verhindern können, wenn die Qualität unzureichend ist.

Die Beratung sollte nur von Institutionen durchgeführt werden, die sich im jeweiligen Markt auskennen. Dabei ist eine flächendeckende Einrichtung neuer „Weiterbildungsagenturen“ weder finanzier- noch kurzfristig durchführbar. Die Beratungsinstitutionen sollten dabei die folgenden Kriterien erfüllen:

- flächendeckende Verbreitung, zumindest in der jeweiligen Region bzw. dem jeweiligen Bundesländern,
- Erfahrung im Weiterbildungsmarkt und
- Unabhängigkeit von Weiterbildungseinrichtungen.

Die flächendeckende Verbreitung kann ggf. dadurch gewährleistet werden, dass verschiedene Institutionen das Recht auf Beratung erhalten. Die Erfahrung und die Unabhängigkeit widersprechen sich jedoch insofern, als Erfahrung meist durch ein eigenes Angebot am Markt entsteht. Dadurch könnte ein Anreiz entstehen, auch Kurse zu zertifizieren, die den o. g. Anforderungen nicht entsprechen. Dem kann jedoch durch Sanktionsmechanismen entgegen gewirkt werden.

13. Welchen Beitrag könnte ein aktives, das lebenslange Lernen unterstützende Bildungsmarketing leisten und wie müsste es Ihres Erachtens ausgestaltet werden?

Weiterbildungsmarketing ist ein wichtiger, ergänzender Baustein zur Erreichung einer höheren Bildungsbeteiligung, insbesondere auch bei bildungsferneren Zielgruppen.

14. Wie ist insbesondere die Gruppe derjenigen durch Weiterbildung zu erreichen, die ohne Schulabschluss bzw. ohne Berufsausbildung sind (2. Chance)? Welche Erfahrungen anderer europäischer Länder mit gezielten Programmen zur 2. Chance sind hier zu berücksichtigen?

Für diese Gruppe bedarf es neben verbesserten und zielgerichteten Finanzierungskonzepten auch zielgruppenbezogenen Maßnahmen. Im Rahmen der Finanzierung müssen sowohl die Maßnahme- als auch die Lebenshaltungs- und ggf. Betreuungskosten übernommen werden können. Hierbei wäre auch eine bessere Vereinbarkeit mit dem bestehenden Instrumentarium zur Finanzierung von Arbeitslosigkeit erforderlich.

3. Fragenkomplex: Spezielle Konzepte der Weiterbildungsfinanzierung

3.1 Weiterbildungsfinanzierung allgemein

15. In welchem Verhältnis sehen Sie, auch perspektivisch, die Verantwortung in der Weiterbildungsfinanzierung von Privatpersonen, der öffentlichen Hand und der Wirtschaft?

Alle drei angesprochenen Gruppen sollten sich an der Finanzierung von Weiterbildung beteiligen. Unterschiede sollte es allerdings in Abhängigkeit von der jeweiligen Zielsetzung und der Finanzierfähigkeit geben. Während betriebliche Weiterbildung vor allem von Unternehmen zu finanzieren sein wird, und ggf. durch Eigenleistungen des Teilnehmenden ergänzt werden kann, ist die öffentliche Hand insbesondere für bildungsferne, benachteiligte und/oder geringqualifizierte Zielgruppen zuständig. Diese Zielgruppen werden mit dem vorhandenen Instrumentarium nur sehr begrenzt erreicht. Auch das vorgeschlagene 3-Säulen-Modell zum Bildungssparen kann diese Lücke – aufgrund der Vorgaben des Koalitionsvertrags - nur teilweise schließen.

16. Wie beurteilen Sie vor diesem Hintergrund die gegenwärtige Struktur der staatlichen Förderung von Fort- und Weiterbildung (SGB, AFBG, EStG, BAföG usw.) sowie insgesamt das Verhältnis von Zuschüssen und Darlehen?

Mit den derzeitigen Finanzierungsmöglichkeiten werden vor allem Personen erreicht, die sich in klar vorgegebenen Bildungs- und Weiterbildungsstrukturen bewegen (AFBG, BAföG) oder bei denen es um die konkrete Verhinderung bzw. Beendigung von Arbeitslosigkeit geht (SGB III). Damit ist die Förderung bisher auf relativ große Maßnahmen ausgelegt, weniger auf Qualifizierungsmaßnahmen, die relativ kurzfristig und neben dem Beruf durchgeführt werden können. Gleichzeitig ist darauf hinzuweisen, dass sie sich sehr stark an den bisherigen „klassischen“ Bildungswegen ausrichten und dabei nur begrenzt flexibel für unkonventionelle und innovative Wege sind. Aus unserer Sicht ergibt sich – wie bereits angemerkt – Hand-

lungs- und Verbesserungsbedarf, da es große Personengruppen gibt, die nicht durch die bisher existierenden Maßnahmen erreicht werden bzw. Weiterbildungsmaßnahmen nicht über andere Finanzierungsmöglichkeiten finanzieren können, sondern ihre Kosten in vollem Umfang selbst tragen müssen. Mangels alternativer Optionen bleibt ihnen allenfalls die Finanzierung über Konsumentenkredite. Diese werden sie jedoch nur bei einer gewissen Besicherung erhalten, zudem sind die Zinsen verhältnismäßig hoch, was die häufig ohnehin abschreckende Wirkung von Krediten noch verstärken dürfte.

Die Personengruppen, die aus der institutionellen Förderung herausfallen, lassen sich grob wie folgt umreißen:

- Sie sind zu alt für Förderprogramme (etwa: BAföG) oder
- sie streben keinen formalisierten Abschluss an bzw. können dies mit der jeweiligen Maßnahme nicht bzw. streben bereits einen zweiten dieser Abschlüsse an. So fallen bspw. Zweitabschlüsse und privatrechtliche Abschlüsse aus der Förderung durch das AFBG heraus, oder
- sie haben ein zu hohes Einkommen (AFBG, BAföG) oder
- sie sind arbeitslos, können aber nicht über das SGB III gefördert werden (etwa wegen der als zu schlecht eingestuften Vermittlungschancen) oder
- der Abschluss der Erstausbildung verhindert die Förderung (Zweitstudium, AFBG nach Studium nicht möglich).

Hinzu kommt die Tatsache, dass es für kleinere und mittlere Maßnahmen, die neben dem Beruf absolviert werden, keine bundeseinheitlichen Fördermöglichkeiten gibt.

Aus den Betrachtungen wird jedenfalls deutlich, dass relativ viele Personen keine Refinanzierungsmöglichkeiten für ihre Weiterbildung haben. Zwar können Sie die Ausgaben der Weiterbildung steuerlich geltend machen. Dies setzt allerdings – um eine faktische Entlastung zu erhalten – zum einen hinreichend hohe Werbungskosten voraus, die über dem Arbeitnehmer-Pauschbetrag von € 920 liegen müssen. Zudem können über die Steuererstattung nur die direkten Weiterbildungskosten refinanziert werden – Lebenshaltungskosten sind aufgrund des Grundfreibetrags nicht steuerlich geltend zu machen. Somit zeigt sich, dass erheblicher Bedarf an ergänzenden Finanzierungsmöglichkeiten für Weiterbildungsmaßnahmen besteht.

Es sei noch angemerkt, dass der Erfolg etwa des Meister-BAföGs dafür spricht, dass staatliche Unterstützungsleistungen auch die Weiterbildungsintensität stärken.

17. Welche materiellen Unterstützungs- und Förderkonzepte wären Ihrer Meinung nach sinnvoll, um Initiativen und Programmen zu 2. Chance (Nachholen des Schulabschlusses, Nachholen der beruflichen Qualifizierung) zum Erfolg zu verhelfen?

Hier lässt sich einmal über gesonderte und spezielle Förderprogrammen nachdenken, die sich z. B. an Programmen wie JUMP orientiert. Insgesamt gesehen vorteilhaft erscheint uns aber ein übergreifendes Konzept, das verschiedene Formen der Fort- und Weiterbildung, einschl. der Nachqualifizierung, ermöglicht. In diesem Kontext wäre auch darüber nachzudenken, ob das Arbeitslosengeld zur Finanzierung des Lebensunterhalts während solcher Maßnahmen – sofern sie nicht berufsbegleitend sind – weiter gezahlt und damit der Lebensunterhalt der betroffenen Person sichergestellt wird.

3.2 Erwachsenenbildungsförderungsgesetz

Ein Erwachsenenbildungsförderungsgesetz kann eine sinnvolle Regelung darstellen, gleichzeitig ist u. E. allerdings eine weitergehende und bereichsübergreifende Lösung anzustreben, da sich die bisher überwiegend klar strukturierten Bildungsverläufe in Zukunft verändern und wesentlich flexibler und individueller werden. Es wäre vor diesem Hintergrund zu prüfen, inwieweit ein Bildungsförderungsgesetz sinnvoller wäre, das berufliche Bildung, Hochschule und Weiterbildung gleichermaßen umfasst. Nur eine solche übergreifende Regelung wird vermutlich in der Lage sein, sich wirklich umfassend und zugleich flexibel an unterschiedliche Lebensläufe anzupassen. Ein entsprechender Ansatzpunkt könnte auch in einem „Lernkonto für lebenslanges Lernen“ bestehen, wie es vom FIBS bereits skizziert wurde.

3.3 Bildungssparen, Bildungsprämien, Bildungskredite

Zur Beantwortung der Fragen 22 bis 26 verweisen wir vorab auf unser Gutachten zum Bildungssparen (Dohmen/de Hesselle/Himpele 2007a). Die folgenden Fragen werden im zusammenfassend beantwortet.

18. Wie bewerten Sie allgemein den möglichen Beitrag neuer Instrumente wie des Bildungssparens, der Bildungsprämie oder von Bildungskrediten zur Erreichung und Finanzierung der Ziele der Fort- und Weiterbildung bzw. des lebenslangen Lernens? Welche Bevölkerungsgruppen werden besonders durch die drei oben genannten Instrumente angesprochen?

19. Wie bewerten Sie die unterschiedlichen in der Diskussion befindlichen Modelle eines «Bildungssparens» hinsichtlich ihrer Vor- und Nachteile sowie finanzieller Folgen für die Beschäftigten, die Wirtschaft und die öffentliche Hand?

Eine Bewertung dieser Instrumente ist grundsätzlich nur im Kontext der bestehenden Regelungen sinnvoll. Die vom FIBS im Auftrag des BMBF entwickelten Instrumente stellen eine sinnvolle Ergänzung des bestehenden Instrumentariums dar und entsprechen den Vorgaben des Koalitionsvertrags. Die drei ge-

nannten Instrumente – Bildungssparen, Bildungsprämie und Bildungskredite – richten sich überwiegend an bestimmte Zielgruppen. Zu den Instrumenten im Einzelnen:

Bildungssparen i. S. eines echten Ansparprozesses halten wir aus mehreren Gründen nicht für ein geeignetes Instrument der Finanzierung von Fort- und Weiterbildung. Zwei Aspekte sind hier besonders hervorzuheben. Erstens erfordert ein Ansparen für Weiterbildungszwecke einen längeren Vorlauf, der letztlich eine gewisse Voraussicht benötigt. Diese ist aber in der Regel, insbesondere bei kostenintensiveren Maßnahmen nicht hinreichend gegeben. Stattdessen entstehen Bedarfe oder Optionen meist vergleichsweise kurzfristig. Zweitens würde das Weiterbildungssparen in Konkurrenz zu anderen Sparzwecken, wie Altersvorsorge oder Wohneigentum treten, wodurch das für Ansparzwecke verfügbare Einkommen, aufgeteilt würde, sofern Weiterbildungssparen nicht grundsätzlich als nachrangig wahrgenommen und somit unterbleiben würde.

Die **Bildungsprämie** entfaltet je nach Ausgestaltung und Höhe unterschiedliche Wirkungen. Ziel ist in jedem Fall, den Anreiz zur Beteiligung an Weiterbildung dadurch zu erhöhen, dass die Nettokosten über eine solche Prämie gesenkt werden können. Auf Grund der Vorgaben des Koalitionsvertrages ist die vom FiBS vorgeschlagene Prämie für einen bestimmten Bevölkerungsteil konzipiert. Es soll erreicht werden, dass kleine und mittlere Einkommen, die nicht oder nur gering durch steuerliche Regelungen entlastet werden, eine Unterstützung erhalten, und zwar einerseits, um evtl. Finanzierungshemmnisse reduzieren zu können, andererseits, um eine Gerechtigkeit gegenüber den Gruppen herzustellen, die von der Abzugsfähigkeit der Ausgaben für berufliche Weiterbildung von der Bemessungsgrundlage bei der Einkommensteuer profitieren. Eine Bildungsprämie ist mithin für bestimmte Zielgruppen ein geeignetes Instrument zur Förderung der Weiterbildungsbeteiligung. Allerdings fordert die Prämie immer auch eine Eigenbeteiligung, was ab einer gewissen Höhe bestimmte Personengruppen mangels Sparfähigkeit von solchen Maßnahmen ausschließt.

Die **Entnahme aus bestehender Liquidität**, konkret die **Entnahme aus dem Vermögensbildungsgesetz** soll den Zugriff auf bestehendes Vermögen sichern, das zudem staatlich gefördert wird. Damit wird zum einen verhindert, dass weitere konkurrierende Spar motive zu bereits bestehenden Sparformen entstehen. Das FiBS schlägt daher vor, dass nach dem 5. Vermögensbildungsgesetz angespartes Vermögen zulageunschädlich schon innerhalb der Sperrzeit zur Weiterbildungsfinanzierung entnommen und so einer investiven Verwendung zugeführt werden kann.

Bildungsdarlehen sind ergänzend immer sinnvoll, u. a. um weitergehende Finanzierungsmöglichkeiten zu schaffen und um die Lebenshaltungskosten finanzieren zu können. Allerdings ist auch hier darauf zu verweisen, dass es – unabhängig von ökonomischer Rationalität – in bestimmten Bevölkerungsgruppen eine Aversion gegen Schulden (zumindest für Bildungsausgaben) gibt. Es ist daher darauf zu achten, dass Darlehensmodelle so ausgestaltet sind, dass eine Verschuldungsfalle verhindert wird.

Es ist ferner darauf zu achten, dass die Darlehen in jedem Fall ohne klassische Bonitätsprüfung vergeben und die Zinsen niedrig gehalten werden.

Insgesamt hat das FiBS das in der folgenden Abbildung 5 dargestellte Drei-Säulen-Modell vorgeschlagen, dessen Dach in den bestehenden steuerlichen Regelungen steht.

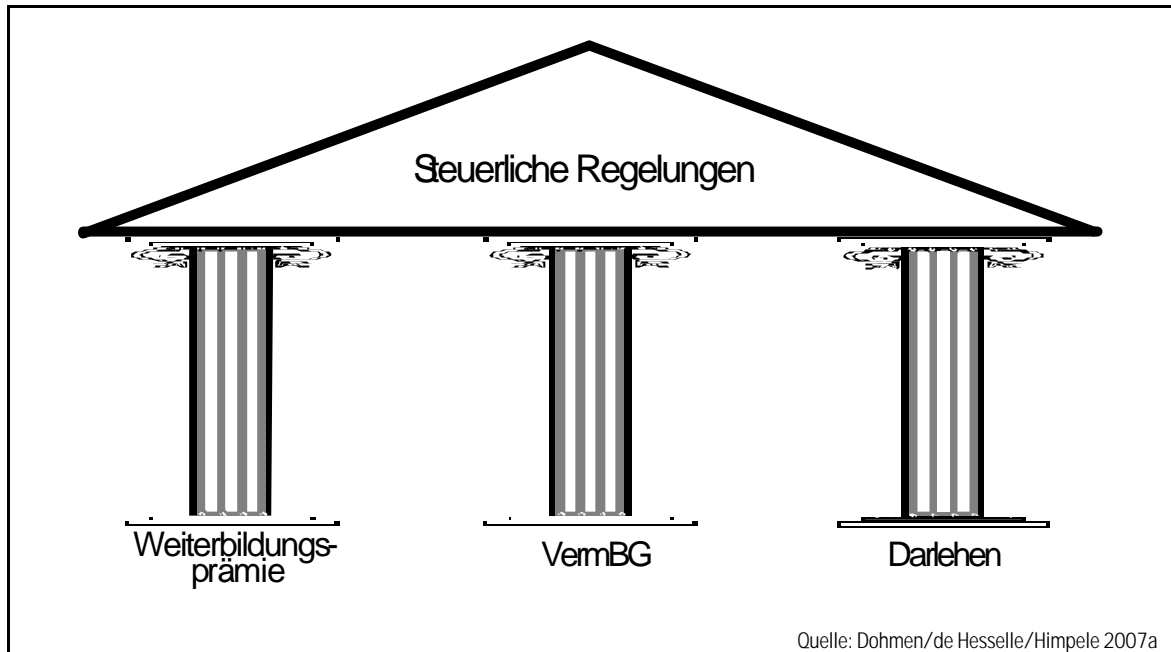


Abbildung 5: Das Drei-Säulen-Modell zur Weiterbildungsfinanzierung

20. Mit welchen Effekten und Konsequenzen ist bei der Einführung eines Bildungssparens für die Weiterbildung zu rechnen?

Es ist mit mehreren Effekten zu rechnen, wobei deren Eintreten und/oder der Ausmaß stark mit der Ausgestaltung des Modells korrelieren. Im Einzelnen:

- Mobilisierung: Mit der Einführung einer staatlichen Kofinanzierung lassen sich – das zeigt das Beispiel Großbritannien (vgl. Cheesman 2003; SPICE 2001) – erhebliche Mobilisierungseffekte erreichen.
- Es ist darauf zu achten, dass sich nicht andere Financiers, wie etwa Unternehmen, aus der Finanzierung zurückziehen.
- Durch die vorgeschlagene Konzeption wird verhindert, dass es zu konkurrierenden Sparmotiven kommt, was bei einem separaten Bildungssparkonzept nicht der Fall wäre.

21. Welche Maßnahmen halten Sie für notwendig und sinnvoll, um eine hinreichende Akzeptanz des Bildungssparens in Abwägung mit anderen Vorsorgemaßnahmen wie z. B. Bausparen und Altersvorsorge zu gewährleisten?

22. Wie beurteilen Sie hierbei die Möglichkeit, Bildungssparen zu einem abgestimmten Finanzierungssystem für die Fort- und Weiterbildung und das Lebenslangen Lernen auszugestalten und fortzuentwickeln?

Das FiBS schlägt zur Vermeidung konkurrierender Sparmotive einen in bestehende Vermögensbildungsregelungen integrierten Ansatz und kein separates Bildungssparen vor. Die vorgeschlagene Regelung ist – unter Berücksichtigung der Vorgaben des Koalitionsvertrags – eine geeignete und integrierte Form eines abgestimmten Finanzierungskonzepts. Dieses könnte eventuell noch durch eine in das Steuergesetz integrierte Form einer Bildungsanspar-Abschreibung ergänzt werden.

3.4 Steuerliche Absetzbarkeit von Weiterbildung

23. Wie bewerten Sie allgemein die mögliche Rolle weiterer steuerlicher Maßnahmen zur Erreichung und Finanzierung der Ziele der Fort- und Weiterbildung bzw. des lebenslangen Lernens?

24. Welche spezifischen Vor- und Nachteile hätten steuerliche Maßnahmen im Vergleich zu den anderen angesprochenen Finanzierungsinstrumenten?

Diese Frage ist zweistufig zu beantworten:

- Steuerliche Maßnahmen zur staatlichen Kofinanzierung von Fort- und Weiterbildung und
- Zeitpunkt der Erstattung der Steuerersparnis.

Steuerliche Maßnahmen sind aufgrund des unmittelbaren Zusammenhangs zwischen Bildungsaktivitäten und Einkommenserzielungsabsicht grundsätzlich angezeigt und steuersystematisch sachgerecht. Allerdings ist ihre Wirkung immer an die Steuerprogression gekoppelt, d. h. die Nettokosten einer Bildungsmaßnahme sinken mit den Einkommen.

Im Rahmen der geltenden steuerrechtlichen Regelungen wird die Bemessungsgrundlage bei Arbeitnehmer/innen allerdings nur dann reduziert, wenn die insgesamt geltend zu machenden Werbungskosten über dem Arbeitnehmerpauschbetrag von € 920 im Jahr hinausgehen. Auch wenn solche Pauschalierungen der Steuervereinfachung dienen, haben sie unerwünschte Nebenwirkungen, die diejenigen begünstigen, die geringe tatsächliche Werbungskosten haben.

Für einkommensschwache und arbeitslose Zielgruppen sind steuerliche Maßnahmen ungeeignet, da ihre Entlastung unzureichend ist. Dies ist ein Aspekt, der im Zusammenwirken mit anderen Aspekten die mit dem Einkommen steigende Weiterbildungsbeteiligung erklärt. Schließlich ist es sogar ökonomisch rational, dass Besserverdienende mehr an Weiterbildung partizipieren als Geringverdienende: Aufgrund

der Regelungen des EStG sind die Nettokosten für die Besserverdienenden (Arbeitnehmer/innen und Selbständige, bei denen zudem der Arbeitnehmerpauschbetrag wegfällt) geringer als für Geringverdiener/innen. Daher wird im Konzept des FiBS zum Bildungssparen eine ergänzende Weiterbildungsprämie für Nicht- und Geringverdiener/innen vorgeschlagen, nur um diesen Nachteil auszugleichen.

Ein anderes Problem ist das Problem des Zeitpunkts der Bereitstellung von Liquidität: Diese wird (mit Ausnahme des Lohnsteuererstattungsverfahrens) immer erst im nachhinein mit der Einkommensteueranmeldung bereit gestellt, also nachdem die Ausgaben getätigt wurden. Das FiBS hat daher in seinem Gutachten zum Bildungssparen in Form von Bildungs-Ansparabschreibungen einen Ansatz skizziert, wie die Liquidität schon zum Zeitpunkt der Maßnahme (zumindest teilweise) hergestellt werden kann (vgl. hierzu Dohmen/de Hesselle/Himpele 2007a, S. 138ff.). Aufgrund der Komplexität der Regelungen wurde davon abgesehen, diese bereits zum jetzigen Zeitpunkt vorzuschlagen.

Literatur

- Beicht, Ursula, Elisabeth M. Krekel, Günter Walden (2006): Berufliche Weiterbildung. Welche Kosten und welchen Nutzen haben die Teilnehmenden, Bielefeld.
- Börsch-Supan, Axel, Anette Reil-Held, Daniel Schunk (2006): Das Sparverhalten deutscher Haushalte: Erste Erfahrungen mit der Riester-Rente. Gutachten für das Bundesministerium für Bildung und Forschung im Rahmen des Vorhabens „Bildungssparen“., Mannheim.
- Cheesman, Kay (2003), Individual Learning Accounts – suspended on success?, in: Dieter Dohmen, Birgitt A. Clevers (Hrsg.), Finanzierung von Weiterbildung und lebenslangem Lernen, Schriften zur Bildungs- und Sozialökonomie, Band 2, Bielefeld.
- CDU, CSU, SPD (2005): Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD, Rheinbach.
- Deutscher Bundestag (2006): Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung. Fragenkatalog zur Anhörung am 29. Januar 2007 zum Thema „Lebenslanges Lernen – Bedarf und Finanzierung“, A.Drs. 16(18)144, Berlin.
- Dohmen, Dieter, Kathrin Fuchs, Klemens Himpele (2006): Bildung, externe Effekte, technologische Leistungsfähigkeit und Wirtschaftswachstum. Studien zum deutschen Innovationssystem Nr. 13-2006, Köln und Berlin.
- Dohmen, Dieter, Vera de Hesselle, Klemens Himpele (2007a): Analyse möglicher Modelle und Entwicklung eines konkreten Konzepts zum Bildungssparen, in: Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.): Wirtschaftliche und sozialpolitische Bedeutung des Weiterbildungssparens, Bonn und Berlin.
- Dohmen, Dieter, Vera de Hesselle, Klemens Himpele (2007a): Analyse möglicher Modelle und Entwicklung eines konkreten Konzepts zum Bildungssparen, in: Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.): Wirtschaftliche und sozialpolitische Bedeutung des Weiterbildungssparens. Kurzfassung zweier Gutachten, Bonn und Berlin.
- Ewerhart, Georg (2003): Ausreichende Bildungsinvestitionen in Deutschland? Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg.
- Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens (2004): Schlussbericht. Der Weg in die Zukunft, o. O.
- Konsortium Bildungsberichterstattung (2006): Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration. Im Auftrag der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, Bielefeld.
- Kuwan, Helmut, Frauke Thebis (2001), Berichtssystem Weiterbildung VIII (2000). Erste Ergebnisse der Repräsentativbefragung der Weiterbildungssituation in den alten und neuen Bundesländern, hrsg. vom Bundesministerium für Bildung und Forschung, Bonn.

- Kuwan, Helmut, Frauke Thebis (2004), Berichtssystem Weiterbildung IX (2003). Ergebnisse der Repräsentativbefragung der Weiterbildungssituation in Deutschland, hrsg. vom Bundesministerium für Bildung und Forschung, Berlin und Bonn.
- Kuwan, Helmut, Frauke Bilger, Dieter Gnahn, Sabine Seidel (2006): Berichtssystem Weiterbildung IX. Integrierter Gesamtbericht zur Weiterbildungssituation in Deutschland, Bonn und Berlin.
- Reinberg, Alexander, Markus Hummel (2001): Die Entwicklung im deutschen Bildungssystem vor dem Hintergrund des qualifikatorischen Strukturwandels auf dem Arbeitsmarkt, in: Alexander Reinberg (Hrsg.) Arbeitsmarkt-relevante Aspekte der Bildungspolitik. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg, S. 1-62.
- Rürup, Bert, Anabell Kohlmeier (2007): Wirtschaftliche und sozialpolitische Bedeutung des Weiterbildungssparens in: Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.): Wirtschaftliche und sozialpolitische Bedeutung des Weiterbildungssparens, Bonn und Berlin.
- Schröder, Helmut, Stefan Schiel, Folkert Aust (2004): Nichtteilnahme an beruflicher Weiterbildung. Motive, Beweggründe, Hindernisse. Herausgegeben von der Expertenkommission Finanzierung Lebenslanges Lernen, Bielefeld.
- Statistisches Bundesamt (2006): Datenreport 2006. In Zusammenarbeit mit dem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) und dem Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen, Mannheim (ZUMA), Bonn.
- The Scottish Parliament. The Information Centre (SPICE, 2001): Individual Learning Accounts: Progress since Introduction, Edinburgh.
- Voßkamp, Rainer, Heiko Nehlsen, Dieter Dohmen (2007, i. V.): Höherqualifizierungs- und Bildungsstrategien anderer Länder Studie für den Bericht zur Technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands 2006 im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, Berlin.
- Willich, Julia, Karl-Heinz Minks, Hildegard Schaeper (2002), Was fördert, was hemmt die Teilnahme an beruflicher Weiterbildung? Die Rolle von Familie, Betrieb und Beschäftigungssituation für die Weiterbildung von jungen Hochqualifizierten, HIS-Kurzinformation A4/2002, Hannover.