



**Bert Rürup / Anabell Kohlmeier:
Wirtschaftliche und sozialpolitische Bedeutung des
Weiterbildungssparens**

**Dieter Dohmen / Vera de Hesselle / Klemens Himpele:
Analyse möglicher Modelle und Entwicklung eines
konkreten Konzepts zum Bildungssparen**

KURZFASSUNGEN der zwei Gutachten

Die hier vorliegenden Exzerpte dienen der schnellen Information.

Maßgeblich sind allein die vollständigen Fassungen der beiden Gutachten.

Inhalt

**Bert Rürup / Anabell Kohlmeier:
Wirtschaftliche und sozialpolitische Bedeutung des
Weiterbildungssparens.....Seite 1**

**Dieter Dohmen / Vera de Hesselle / Klemens Himpele:
Analyse möglicher Modelle und Entwicklung eines
konkreten Konzepts zum Bildungssparen.....Seite 9**

Die Arbeiten an den Gutachten wurden im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung durchgeführt.

Die Autoren tragen die Verantwortung für den Inhalt.

Bert Rürup und Anabell Kohlmeier: Wirtschaftliche und sozialpolitische Bedeutung des Weiterbildungssparens

In dieser Expertise wird untersucht, welche Effekte von der Beteiligung an Weiterbildungsmaßnahmen für die Volkswirtschaft auf der einen sowie für den Einzelnen auf der anderen Seite ausgehen. Darauf aufbauend wird dargelegt, welche Verantwortung dem Staat und insbesondere den Individuen bei der Finanzierung von Weiterbildungsmaßnahmen zukommt. Da neben der Erhöhung der Weiterbildungsbeteiligung insbesondere die Wahrnehmung der individuellen Finanzierungsverantwortung verbessert werden soll, wird im Rahmen dieses Gutachtens ein hierfür geeignetes, erweiterbares, zunächst drei Elemente umfassendes Finanzierungsinstrumentarium vorgeschlagen.

1. Die sozioökonomischen und institutionellen Rahmenbedingungen

Die bei der Analyse der Effekte von Weiterbildungsmaßnahmen für die Volkswirtschaft wie für den Einzelnen wichtigsten Rahmenbedingungen sind die Auswirkungen der Globalisierung und die der Bevölkerungsentwicklung.

Die Globalisierung, die sich in der zunehmenden Handelsintensivierung, dem Outsourcing, sprich der Entgrenzung von Wertschöpfungsketten im Sinne eines zunehmend stärkeren Ausnutzens der grenzüberschreitenden Arbeitsteilung durch einen verstärkten Vorleistungsbezug aus dem Ausland und der teilweisen Substitution von Exporten durch Direktinvestitionen, dem Off-shoring, manifestiert, führt in Deutschland unter den derzeitigen Rahmenbedingungen zu einem Rückgang des Arbeitsplatzangebots für Geringqualifizierte und gleichzeitig zu einem Anstieg der Qualifikationsanforderungen der in Deutschland angebotenen Arbeitsplätze.

Die Bevölkerungsentwicklung ist durch die Alterung und die in einigen Jahren verstärkt einsetzende Schrumpfung der Bevölkerung gekennzeichnet. In der aktuellen 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes aus dem Jahr 2006 werden die Grenzen eines Korridors, in dem sich die Bevölkerungsgröße und der Altersaufbau der Bevölkerung bei Fortsetzung der aktuellen demografischen Trends entwickeln werden, beschrieben. Demnach wird die Bevölkerung in Deutschland bis zum Jahr 2050 um 10 vH (obere Grenze des Korridors) bzw. 16 vH (untere Grenze des Korridors) auf dann 74 Mio. bzw. 69 Mio. abnehmen, wobei es zu einem überproportionalen Rückgang der Erwerbsbevölkerung kommen wird, was – unter den obwaltenden Bedingungen – das Wachstumspotential der Volkswirtschaft beeinträchtigen wird. Nach jüngsten Berechnungen führt die damit verbundene Verschiebung der Relation zwischen Erwerbstätigen und Nicht-Erwerbstätigen zu Lasten der Erwerbstätigen – bis zum Jahr 2035 wird die Erwerbstätigenzahl im Vergleich zur Gesamtbevölkerung um etwa 15 vH

zurückgehen – dazu, dass die Erwerbstätigen im Jahr 2035 etwa 15 Prozent mehr leisten müssen als heute, wenn die gleiche Menge an Konsum- und Investitionsgütern pro Kopf der Bevölkerung wie heute produziert werden soll. Unterstellt man, dass der Pfad der Produktionsentwicklung der letzten Jahre von etwa 1,5 vH pro Kopf sich auch zukünftig so fortsetzt, entspräche der genannte zahlenmäßige Rückgang der Erwerbstätigen einem Wachstumsrückgang von 0,45 Prozentpunkten pro Jahr, was wiederum fast ein Drittel des bisherigen mittleren realen Wirtschaftswachstums pro Kopf der Bevölkerung ausmacht und damit einen ganz beträchtlichen Anteil des Wachstumspotentials absorbieren würde.

Diese potentielle Wachstumsbeeinträchtigung als Folge der Bevölkerungsentwicklung kann aber reduziert, wenn nicht sogar kompensiert werden, wenn zweierlei erreicht wird: Zum einen muss die Abnahme der Erwerbstätigen nicht nur durch den konsequenten Abbau der Arbeitslosigkeit, sondern vielmehr durch eine Erhöhung der Erwerbsquote, insbesondere von Frauen und älteren Arbeitnehmern und nicht zuletzt durch eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit gedämpft werden. Zum anderen sind forcierte Bildungsanstrengungen, angesichts des steigenden Durchschnittsalters insbesondere eine Verstärkung der Weiterbildungsaktivitäten erforderlich, um die Beschäftigungschancen älterer Arbeitnehmer sowie die Arbeitsproduktivität zu erhöhen.

Ebenso sind forcierte Bildungs- und insbesondere Weiterbildungsanstrengungen notwendig, damit die negativen Konsequenzen für den Arbeitsmarkt, die aus dem Rückgang der Arbeitsplätze für Geringqualifizierte und dem gleichzeitigen Anstieg der Qualifikationsanforderungen der in Deutschland verbleibenden Arbeitsplätze als Folge der Globalisierung resultieren, abgeschwächt werden können.

2. Die Weiterbildungsbeteiligung in Deutschland

Den konstatierten notwendigen Weiterbildungsaktivitäten steht eine erschreckend niedrige Weiterbildungsbeteiligung in Deutschland gegenüber: Mit einer Partizipationsquote an Fort- und Weiterbildung der 25- bis 64-Jährigen Erwerbsbevölkerung von lediglich 14 vH im Jahr 2003 schneidet Deutschland im OECD-Vergleich ausgesprochen schlecht ab. Dänemark, Schweden und die Vereinigten Staaten liegen mit Teilnahmequoten von um 45 vH an der Spitze, gefolgt vom Vereinigten Königreich mit 34 vH. Auch Österreich, Frankreich und Belgien schneiden mit Partizipationsquoten um 23 vH wesentlich besser ab als Deutschland. Nur Spanien und Italien weisen mit Teilnahmequoten der 25- bis 64-Jährigen Erwerbsbevölkerung an Fort- und Weiterbildung von 9 vH bzw. 6 vH noch niedrigere Werte auf.

Tabelle 1: Teilnahme an nichtformaler berufsbezogener Fort- und Weiterbildung der Erwerbsbevölkerung nach dem Alter in ausgewählten OECD-Ländern, 2003

	Teilnahmequoten			
	25 - 34	35 - 44	45 - 54	55 - 64
Deutschland	16	16	14	9
Belgien	24	22	22	14
Dänemark	46	49	49	39
Frankreich	27	25	21	14
Irland	14	15	14	10
Italien	6	7	7	4
Österreich	26	26	22	15
Schweden	43	46	48	43
Spanien	9	11	8	4
Vereinigtes Königreich	36	36	35	25
Vereinigte Staaten	45	43	46	40

Quelle: OECD (Hrsg.) (2005), Bildung auf einen Blick – OECD-Indikatoren Paris, S.367.

Als besonders problematisch ist – vor allem vor dem Hintergrund der Verlängerung der Lebensarbeitszeit – die geringe Weiterbildungsbeteiligung der älteren Arbeitnehmer anzusehen. Wie Tabelle 1 zeigt, liegt die Partizipationsquote der 45- bis 54-Jährigen in Deutschland im Jahr 2003 bei 14 vH und die der 55- bis 64-Jährigen sogar nur bei 9 vH. Wie ebenfalls aus Tabelle 1 ersichtlich ist, liegen diese Quoten in der Gruppe der 25- bis 34-Jährigen bzw. in der Gruppe der 35- bis 44-Jährigen bei jeweils 16 vH. Sie sind damit insgesamt zu niedrig, aber dennoch höher als bei den Älteren.

Besonders auffällig bei der Betrachtung der Partizipationsquoten für Deutschland ist im internationalen Vergleich auch, dass der Rückgang der Weiterbildungsbeteiligung in Deutschland bereits in der Gruppe der 45- bis 54-Jährigen einsetzt, was insbesondere vor dem Hintergrund der Verlängerung der Lebensarbeitszeit als besorgniserregend einzustufen ist.

Des Weiteren ist vor dem Hintergrund der relativen Abnahme von Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte und der gleichzeitigen Erhöhung der Qualifikationsanforderungen der in Deutschland verbleibenden Arbeitsplätze als Folge der zunehmenden nationalen und internationalen Wettbewerbsintensität die vergleichsweise geringe Teilnahme an beruflicher Weiterbildung von Personen mit niedrigem Schulabschluss bzw. geringer beruflicher Qualifikation und damit verbundener niedriger beruflicher Stellung als problematisch anzusehen. So haben sich im Jahr 2003 zum Beispiel bundesweit 38 vH der Personen mit Abitur, aber nur 16 vH der Personen mit niedrigem Schulabschluss an beruflicher Weiterbildung beteiligt. Ebenso haben im Jahr 2003 bundesweit die Personen mit höherem Berufsabschluss vergleichsweise häufiger an beruflicher Weiterbildung teilgenommen: 44 vH der Hochschulabsolventen, aber lediglich 11 vH der Personen ohne Berufsausbildung haben sich im Jahr 2003 bundesweit an beruflicher Weiterbildung beteiligt.

3. Die individuelle und die gesellschaftliche Dimension der Beteiligung an Weiterbildungsmaßnahmen

Neben den herausgearbeiteten positiven Effekten der Beteiligung an Weiterbildungsmaßnahmen auf die Volkswirtschaft, nämlich dem positiven Einfluss auf das Wirtschaftswachstum, der aus dem durch die Weiterbildungsbeteiligung steigenden Humankapital und der damit verbundenen Entwicklung des technischen Fortschritts resultiert, sowie der damit verbundenen Effekte für den Arbeitsmarkt, sind weitere positive Effekte für die Gesellschaft von der Beteiligung an Weiterbildungsmaßnahmen zu erwarten. Denn die positiven Wachstumseffekte und die damit verbundene Verbesserung der Lage auf dem Arbeitsmarkt führen zu steigenden Beitragseinnahmen der Sozialversicherungen und zu einem höheren Steueraufkommen. Des Weiteren kann davon ausgegangen werden, dass höher qualifizierte Bürger mehr Verantwortung für die Erziehung ihrer Kinder übernehmen können und ein ausgeprägteres Demokratieverständnis sowie mehr bürgerschaftliches Engagement aufweisen.

Neben diesen positiven Effekten von Weiterbildung für die Volkswirtschaft entfaltet die Beteiligung an Weiterbildungsmaßnahmen aber auch eine individuelle Dimension.

Denn die Beteiligung an Weiterbildungsmaßnahmen wirkt sich über ihren die Arbeitsproduktivität steigernden Einfluss prinzipiell positiv auf das individuelle Erwerbseinkommen, die Aufstiegswahrscheinlichkeit sowie negativ auf das Arbeitslosigkeitsrisiko aus. Dabei muss allerdings berücksichtigt werden, dass das Ausmaß dieser positiven Effekte auf die drei genannten Größen individuelles Erwerbseinkommen, Aufstiegswahrscheinlichkeit und das individuelle Arbeitslosigkeitsrisiko von einer Reihe von Einflussfaktoren abhängig ist. So hängt das Ausmaß der Effekte sowohl von der Art und der Dauer der Maßnahme wie auch von der Länge der Betriebszugehörigkeit sowie dem Alter ab.

Insbesondere allgemeine berufliche Weiterbildungsmaßnahmen, die sich dadurch auszeichnen, dass sie

- zu einem Anstieg des allgemeinen Humankapitals des Individuums führen
- und somit die Arbeitsproduktivität sowohl innerhalb als auch außerhalb des bestehenden Beschäftigungsverhältnisses erhöhen
- und aus diesem Grund normalerweise von den Teilnehmenden selbst finanziert werden,

führen zu den beschriebenen positiven Auswirkungen auf das individuelle Erwerbseinkommen, die Beförderungswahrscheinlichkeit sowie die Beschäftigungsstabilität.

4. Die Finanzierungsverantwortung von Staat und Individuum

Aus den beschriebenen externen Effekten beruflicher Weiterbildung auf die Volkswirtschaft – das sind vor allem die positiven Effekte auf das Wirtschaftswachstum und die Verbesserung der Lage auf dem Arbeitsmarkt – resultiert eine staatliche Verantwortung für die Finanzierung von Weiterbildung.

Gleichzeitig ist zu bedenken, dass es Maßnahmen gibt, die zur Bildung und Verbesserung von firmenspezifischem Humankapital dienen und sich dadurch auszeichnen, dass sie primär die Arbeitsproduktivität innerhalb des bestehenden Beschäftigungsverhältnisses erhöhen. Aus diesen Maßnahmen resultieren in der Regel keine signifikanten positiven Effekte auf das individuelle Erwerbseinkommen, die Beförderungswahrscheinlichkeit oder die Beschäftigungsstabilität. Vielmehr tragen sie in erster Linie zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit und der Rentabilität der Unternehmen bei, so dass ihre Finanzierung von den Arbeitgebern übernommen werden sollte.

Die als allgemeine berufliche Weiterbildungsmaßnahmen bezeichneten Maßnahmen, die sich dadurch auszeichnen, dass sie die Arbeitsproduktivität sowohl innerhalb als auch außerhalb des bestehenden Beschäftigungsverhältnisses erhöhen, generieren dagegen positive Effekte auf das individuelle Erwerbseinkommen und die Beförderungswahrscheinlichkeit sowie negative Effekte auf das Arbeitslosigkeitsrisiko, so dass für diese Maßnahmen eine Finanzierungsverantwortung auch der Individuen zu konstatieren ist. Die besondere Verantwortung des Einzelnen für die Finanzierung allgemeiner beruflicher Weiterbildungsmaßnahmen wird deutlicher, wenn man berücksichtigt, dass die aus der Beteiligung an diesen Weiterbildungsmaßnahmen resultierenden positiven Einkommenseffekte und insbesondere die daraus resultierende höhere Beschäftigungsstabilität in erheblichem Maße zu einer Glättung des Einkommens und damit des Konsumniveaus über den gesamten Lebenszyklus eines Individuums beitragen und sich entsprechend positiv auf die Altersversorgung, d.h. die gesetzliche Rente und die kapitalgedeckte Zusatzversorgung auswirken. Denn ein kontinuierlicher Verlauf des Erwerbseinkommens, der wie beschrieben durch die regelmäßige Beteiligung an Weiterbildungsmaßnahmen leichter zu realisieren ist, steigert die Höhe der gesetzlichen Rentenzahlung und erleichtert die zusätzliche Bildung eines Kapitalstocks zur privaten oder betrieblichen Altersvorsorge.

5. Die Umsetzung der individuellen Finanzierungsverantwortung des Individuums

Insbesondere die Gruppen, für die ein besonders hoher Weiterbildungsbedarf identifiziert wurde, nämlich ältere Arbeitnehmer und Geringqualifizierte, werden nicht ohne weiteres über die finanziellen Mittel verfügen, die zur individuellen Finanzierung von allgemeinen Weiterbildungsmaßnahmen notwendig sind. Aus diesem Grund wird zur besseren Wahrnehmung dieser individuellen Finanzierungsverantwortung bei gleichzeitiger Erhöhung der Weiterbildungsbeteiligung ein erweiterbares, derzeit drei Elemente umfassendes Maßnahmenbündel vorgeschlagen.

Bei der Ausgestaltung dieses Instrumentenbündels wurde insbesondere berücksichtigt, dass einerseits das Sparpotential der Haushalte begrenzt ist und damit andererseits bei unterschiedlichen Sparmotiven Verdrängungseffekte auftreten können. Insbesondere sollte eine Konkurrenz zwischen dem privaten Altersvorsorgesparen und einem potentiellen Sparen für Weiterbildungszwecke vermieden werden, da das Altersvorsorgesparen das wichtigste Sparziel jeden Individuums darstellen sollte. Dies leitet sich aus der Tatsache ab, dass die Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung zukünftig aufgrund des demografischen Wandels nicht mehr zur Sicherung des Lebensstandards im Alter ausreichen werden. Gleichzeitig ist eine Konkurrenz zwischen diesen beiden Sparmotiven auch deshalb zu vermeiden, da sie beide der Sicherung des Lebensstandards im Alter dienen. Denn trägt die regelmäßige Beteiligung der Individuen an Weiterbildungsmaßnahmen trägt – wie bereits beschrieben – über den positiven Einfluss auf das individuelle Erwerbseinkommen und den negativen Einfluss auf das Arbeitslosigkeitsrisiko zu einer Glättung des Einkommens und damit des Konsumniveaus über den Lebenszyklus eines Individuums bei und wirkt sich damit positiv auf die Altersversorgung aus.

Um das begrenzte Sparpotential der Haushalte zu berücksichtigen und eine Konkurrenz des Sparens für Weiterbildungszwecke bzw. für die Altersvorsorge zu vermeiden, knüpft das in diesem Gutachten vorgeschlagene Instrument zum Aufbau eines Kapitalstocks für Weiterbildungszwecke an ein bestehendes Instrument der Vermögensbildung an:

So wird die Erweiterung des Vermögensbildungsgesetzes (VermBG) um die Möglichkeit der förderungsunschädlichen Entnahme aus den bereits angesparten vermögenswirksamen Leistungen vor Ablauf der Sperrfrist von in der Regel sieben Jahren zur Finanzierung von allgemeinen beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen vorgeschlagen. Mit diesem Instrument kann der Einzelne bereits nach einer kurzen Ansparphase über die für die Finanzierung weniger kostenintensiver Maßnahmen notwendigen Mittel verfügen und zudem ist der Personenkreis, der über die Erweiterung des VermBG potentiell erreicht wird, namentlich Personen mit eher geringer Qualifikation und daraus resultierenden niedrigeren Einkommen, eine Gruppe, die einen besonderen Weiterbildungsbedarf hat.

Damit das im Rahmen des VermBG aufgebaute Vermögen, das bisher in der Regel konsumtiv verwendet wurde, tatsächlich einer durch die Finanzierung von Weiterbildung investiven Verwendung zugeführt wird, ist ein geeigneter Anreiz zu schaffen. Dazu bietet sich die Gewährung einer Weiterbildungsprämie für Geringverdiener, die derart ausgestaltet sein sollte, dass 50 vH der Teilnahmekosten bis zu einer Höhe von 154 € vom Staat übernommen werden, an.

Da es aber auch Maßnahmen der allgemeinen beruflichen Weiterbildung gibt, deren Kosten die kurzfristig über das VermBG ansparbaren Beträge übersteigen, sollte die Erweiterung des VermBG zudem durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme eines Weiterbildungsdarlehens ohne Kreditwürdigkeitsprüfung analog zu Studienkrediten ergänzt werden.

6. Fazit

Mit Blick auf internationale Erfahrungen – insbesondere der Einführung von Bildungskonten (Individual Learning Accounts) in Großbritannien – kann davon ausgegangen werden, dass das vorgeschlagene, erweiterbare, derzeit drei Elemente umfassende Maßnahmenbündel, bestehend aus

- der Erweiterung des Vermögensbildungsgesetzes um die Möglichkeit der förderungsschädlichen Entnahme von bereits angespartem Vermögen vor Ablauf der Sperrfrist zur Finanzierung von allgemeinen beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen,
- der Möglichkeit der Inanspruchnahme eines Weiterbildungsdarlehens ohne Kreditwürdigkeitsprüfung analog zu Studienkrediten sowie
- der Gewährung einer Weiterbildungsprämie für Geringverdiener, die derart ausgestaltet werden sollte, dass 50 vH der Teilnahmekosten bis zu einer Höhe von 154 € vom Staat übernommen werden,

zu einer Erhöhung der Weiterbildungsbeteiligung insgesamt und insbesondere von älteren Arbeitnehmern und Geringqualifizierten führt und die Wahrnehmung der individuellen Verantwortung bei der Finanzierung von allgemeinen beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen stärkt.

Dr. D. Dohmen / Prof. Dr. V. de Hesselle / K. Himpele: Analyse möglicher Modelle und Entwicklung eines konkreten Konzepts zum Bildungssparen

Dieses Gutachten enthält die Diskussion und Entwicklung eines konkreten Modells zum Weiterbildungssparen. Das vorgeschlagene Modell entspricht den Vorgaben des Koalitionsvertrages, in dem es heißt: „An der Finanzierung von Weiterbildung müssen sich die Allgemeinheit, die Wirtschaft und der Einzelne in angemessener Weise beteiligen. Durch Bildungssparen wollen wir ein neues Finanzierungsinstrument entwickeln und dazu das Vermögensbildungsgesetz novellieren. Dies geschieht haushaltsneutral.“ (vgl. Z. 1749)

Das im Folgenden diskutierte Konzept soll für berufliche Weiterbildungsmaßnahmen eingesetzt werden. Diese ist mittels der Vorgaben des Einkommensteuergesetzes von betrieblicher und individueller bzw. allgemeiner Weiterbildung abzugrenzen. Danach liegt eine berufliche Veranlassung vor, wenn ein objektiver Zusammenhang der Weiterbildungsmaßnahme zum Beruf besteht und die getätigten Aufwendungen zur Förderung des Berufs getätigt werden. Die betriebliche Weiterbildung kennzeichnet Weiterbildungsmaßnahmen, die durch den Arbeitgeber veranlasst sind; sie sollen auch weiterhin den Sozialpartnern obliegen.

Neben der Verbesserung der individuellen Finanzierungsfähigkeit sollen größere und insbesondere bisher unterproportional partizipierende Bevölkerungsgruppen zur Weiterbildung mobilisiert werden. Eine erste Zielgruppe sind daher die Personen, die Weiterbildungsmaßnahmen nicht aus dem laufenden Einkommen finanzieren können und die diese Maßnahmen auch nicht anderweitig finanziert bekommen. Ihnen soll durch das Weiterbildungssparen eine zusätzliche und zweckgebundene Liquidität geschaffen werden.

Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass ein partieller Zielkonflikt zwischen dem Ziel der Mobilisierung bisher wenig oder nicht partizipierender Bevölkerungsgruppen und der Vorgabe des Koalitionsvertrags nach Haushaltsneutralität besteht. Wird diese im strikten Sinne einer jährlichen, am öffentlichen Haushalt orientierten Vorgabe verstanden, dann folgt hieraus unmittelbar, dass das Ziel der Mobilisierung nicht bzw. allenfalls durch die Einführung von Darlehensoptionen erreicht werden kann. Betrachtet man hingegen Weiterbildung auch aus staatlicher Sicht als Investition und setzt auf die daraus resultierenden Effekte im Hinblick auf die Beschäftigungsfähigkeit und die damit verbundene Verbesserung der Erwerbsposition am Arbeitsmarkt, durch die sich mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit das Einkommen erhöht bzw. das Arbeitslosigkeitsrisiko verringert, dann ergeben sich dadurch auch positive Folgewirkungen für die öffentlichen Haushalte sowie das individuelle Alterseinkommen. Insoweit erscheint eine staatliche Hilfestellung zur Verbesserung der individuellen Finanzierungsfähigkeit durchaus gerechtfertigt, um nicht zu sagen angezeigt.

I. Weiterbildung und Vermögensbildung in Deutschland

Die Weiterbildungsbeteiligung in Deutschland sinkt mit dem Alter. Während von den 19-49-jährigen 46 % an einer Weiterbildung teilnahmen, waren es von den 50-64-jährigen nur 31 %. Bei den 60 – 64-jährigen liegt die Beteiligung nur noch bei 21 %. Allerdings zeigen multivariate Analysen, dass das *Alter* bei gleichzeitiger Kontrolle von Alters- und Bildungsfaktoren keinen eigenständigen Erklärungsgehalt mehr hat. Neben einem deutlichen Zusammenhang zwischen der beruflichen Stellung und der Weiterbildungswahrscheinlichkeit lässt sich eine höhere Weiterbildungsbeteiligung feststellen, je höher die berufliche Qualifikation bzw. der Bildungsabschluss ist. Diese ungleiche Verteilung wie auch das im internationalen Vergleich niedrige Niveau der Beteiligung an Weiterbildung wird übereinstimmend als dringend zu verbessernder Sachverhalt angesehen. Die Relevanz der Finanzierung von Weiterbildung für die Frage der Mobilisierung zeigt eine Studie des BIBB, bei der 28 % der Nicht-Teilnehmenden u. a. finanzielle Hinderungsgründe anführten. Dies verdeutlicht den Bedarf neuer und ergänzender Finanzierungsinstrumente.

Die individuellen Kosten für Weiterbildung sind höchst unterschiedlich. Es zeigt sich, dass in der Mehrzahl vergleichsweise geringe Beträge von wenigen Hundert Euro eingesetzt werden, dass aber auch Maßnahmekosten von bis zu mehreren Tausend Euro erreicht werden können. So belaufen sich die individuell zu finanzierenden Gesamtausgaben in gut 50 % der Fälle auf unter €500 pro Maßnahme; weitere 13 % der Teilnehmer/innen zahlt Beträge von €500 bis €1.000 pro Maßnahme und rund 33 % hatte höhere Ausgaben. Werden nur die für das Weiterbildungssparen relevanten Kosten betrachtet – und noch einmal gesondert die Teilnahmeentgelte – dann verringern sich die Finanzierungsbedarfe weiter. So hatte über die Hälfte der betrachteten Teilnehmer/innen an formalisierter, nicht-betrieblicher Weiterbildung überhaupt keine Teilnahmeentgelte zu entrichten – über 80 % aller Teilnehmenden hatten Gebühren von €500 oder weniger zu tragen, d.h. nur zwei von zehn Teilnehmenden zahlen überhaupt mehr als €500. Auf der anderen Seite müssen immerhin 6 % mehr als €2.500 und über 2 % Entgelte in Höhe von €5.000 oder mehr aufbringen. In diesen Fällen dürften die Weiterbildungsausgaben nur selten ohne weiteres aus dem laufenden Einkommen finanziert werden können, so dass sich hier ein Bedarf an anderen, ergänzenden Finanzierungsoptionen zeigt, der im Übrigen vielfach auch bei kleineren Beträgen bestehen dürfte.

Diese Kosten für Weiterbildung müssen bislang weitgehend ohne staatliche Unterstützung aufgebracht werden. Von staatlicher Seite ist im Wesentlichen im Einkommensteuergesetz (EStG), im Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG) sowie im Sozialgesetzbuch (SGB) Förderung vorgesehen. Damit bleiben Anpassungsfortbildungen gerade bei kleineren und mittleren Einkommen in der Regel unberücksichtigt. Angebote privater

Finanzdienstleister fehlen selbst im Darlehensbereich, der trotz einer Fülle von Konsumentenkrediten für Investitionen in Weiterbildung keine Angebote bereithält.

Formalisierte, nicht-betriebliche Weiterbildung				
	nur direkte Kosten		nur Teilnahmegebühren	
	Prozent	Kumulierte Prozent	Prozent	Kumulierte Prozent
keine Kosten	13,2%	13,2%	52,2%	52,2%
unter €100	14,7%	27,9%	10,3%	62,5%
€100 bis unter €250	16,2%	44,1%	12,5%	75,0%
€250 bis unter €500	11,0%	55,1%	6,6%	81,6%
€500 bis unter €1.000	15,5%	70,6%	6,6%	88,2%
€1000 bis unter €2.500	16,9%	87,5%	5,9%	94,1%
€2.500 bis unter €5.000	8,8%	96,3%	3,7%	97,8%
mehr als €5.000	3,7%	100,0%	2,2%	100,0%
Maximaler Wert	€ 9.003		€ 5.300	

Quelle: Daten des BiBB, Berechnungen des FiBS

Anmerkung: Unter „direkte Kosten“ fasst das BiBB Ausgaben für Teilnahmegebühren, Fahrtkosten, Anschaffungen von Lern- und Arbeitsmaterial, auswärtige Unterkunft und Mahlzeiten sowie Kinderbetreuungskosten u.ä.

Tabelle 1: Verbleibende Kosten der Teilnehmenden an formalisierter, nicht-betrieblicher beruflicher Weiterbildung

Bei der Betrachtung der möglichen Bildungssparmodelle ist zu berücksichtigen, dass viele Haushalte – wenn überhaupt – nur für einen Zweck vorsorgen können, d. h. entweder sparen sie für die Altersvorsorge, für Immobilien *oder* für Weiterbildung. Es ist davon auszugehen, dass für die Allermeisten die Altersvorsorge oder die Immobilie vorrangig und präsenter ist als das Sparen für Weiterbildung. Zudem sind Bildungsbedarfe in der beruflichen Weiterbildung nur selten längerfristig planbar, sie ergeben sich meist aus vergleichsweise kurzfristig wahrgenommenen „Notwendigkeiten“, Optionen oder Wünschen bzw. neuen Angeboten. Zugleich sind aber längere Ansparzeiträume erforderlich, um Beträge von ggf. mehreren Tausend Euro anzusparen. Dieser Widerspruch zwischen dem notwendigen längeren Zeithorizont und der üblicherweise eher kurzfristigen Bildungsperspektive lässt eine separate Sparförderung, deren Erträge exklusiv für Weiterbildung einzusetzen sind, wenig Erfolg versprechend erscheinen. Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoller, auf bereits bestehende Sparoptionen, wie z.B. dem Vermögensbildungsgesetz, aufzubauen und insoweit den Umstand zu nutzen, dass viele Menschen bereits für verschiedene Zwecke ansparen. Auf diese Weise wird sich an der Vorgabe des Koalitionsvertrages orientiert. Zudem ergibt sich der Vorteil, dass der bürokratische Aufwand minimiert wird, da keine zusätzliche Administration benötigt würde. Die entsprechenden Maßnahmen sind sowohl den Nutzer/innen als auch den Finanzdienstleistern bekannt und müssen nicht aufwändig beworben werden. Zudem lässt sich durch eine Öffnung bestehender Regelungen auf bereits Angespertes zurückgreifen und

mithin die Vorlaufzeit verkürzen und die Konkurrenz zwischen den verschiedenen Sparmotiven zumindest begrenzen.

Als vermögenspolitische Instrumente kommen das Vermögensbildungsgesetz (VermBG), das Wohnungsbauprämiengesetz (WoPG) und die Altersvermögensgesetze (AVmG, „Riester-Rente“ bzw. „Rürup-Rente“) als staatlich geförderte Anknüpfungspunkte in Betracht. Allerdings ist einzig die „Riester-Rente“ de jure weitgehend nicht auf bestimmte Einkommen begrenzt und somit theoretisch geeignet, alle sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zu erreichen. Zumindest bisher werden jedoch nur bestimmte Zielgruppen, namentlich vor allem die mittleren und oberen Einkommen tatsächlich erreicht, und weniger die unteren Einkommensgruppen, für die bisher die Vermögensbildung nach dem VermBG attraktiver war, da die Sparsumme die der Riester-Rente überstiegen hat. Da die Riester-Förderung in Zukunft insbesondere in Form der Zulage attraktiver wird und zudem ein höherer Anteil des Bruttoeinkommens betroffen ist, wird sich dies aber sukzessive verändern.

Zwar ist eine Entnahme aus dem Riester-Vermögen systematisch gut begründbar, da eine Glättung und ggf. Erhöhung des Lebenszeiteinkommens auch über Weiterbildung erreicht werden kann. Gegen eine Ankopplung an die Riester-Rente spricht allerdings derzeit noch, dass die damit verbundenen Entnahmeregelungen aus mehreren Gründen sehr komplex und bürokratisch aufwändig würden und zudem zahlreiche juristische Probleme bereitet. Ferner ist das angesparte Vermögen aufgrund der kurzen Zeit seit der Einführung der „Riester-Rente“ noch relativ gering. Aus diesen Gründen wird im vorliegenden Gutachten darauf verzichtet, eine Ankopplung des Weiterbildungssparens an die Riester-Rente vorzuschlagen. Dies schließt aber nicht aus, dass zu einem späteren Zeitpunkt erneut überprüft wird, wie sich die Verbreitung der „Riester-Rente“ entwickelt und ob eine Entnahmemöglichkeit analog der Immobilienentnahme nicht doch eine sinnvolle Möglichkeit sein könnte.

Die Förderung nach dem VermBG hingegen kommt kleineren und mittleren Einkommen zugute, sofern eine ausreichende Sparfähigkeit besteht, denn einige Personengruppen sind mangels Einkommen bzw. Sparfähigkeit von der Nutzung der Instrumente ausgeschlossen, hierzu zählen insbesondere die einkommensschwachen Gruppen wie Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger/innen. Darüber hinaus sind manche Zielgruppen, insbesondere Selbständige und Freiberufler/innen, auch de jure von der Nutzung der staatlich geförderten Vorsorgeinstrumente ausgeschlossen. Für sie kommt derzeit lediglich die „Rürup-Rente“ in Betracht.

Aufgrund des von der Bundesregierung beabsichtigten Wegfalls des Wohnungsbauprämiengesetzes wird auf die Möglichkeiten zur Verankerung des Bildungssparens nicht nä-

her eingegangen. Zudem ist das WoPG systematisch auf die Förderung des Wohnungsbaus bzw. Immobilienerwerbs festgelegt.

Ferner ist erwogen worden, im Rahmen von einkommensteuerlichen Regelungen eine Liquidität bereits zum Zeitpunkt der Maßnahme bereit zu stellen und nicht erst mit der Einkommensveranlagung. Im Sinne der Einfachheit des Instruments wird hierauf zunächst verzichtet, wobei ggf. zu einem späteren Zeitpunkt eine erneute Überprüfung hinsichtlich der Umsetzungsmöglichkeiten erfolgen sollte. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der periodenübergreifenden Haushaltsneutralität, da Weiterbildungsausgaben bereits heute als Werbungskosten bzw. Betriebsausgaben abzugsfähig sind.

Mit der Zielsetzung, ein möglichst einfaches und einheitliches Instrument zu entwickeln, das dennoch für die unterschiedlichen Finanzierungsbedarfe Unterstützungsmöglichkeiten anbietet, wird folgende Lösung vorgeschlagen:

II. Modell zum Weiterbildungssparen

Die Finanzierung von Weiterbildung kann zum einen aus eigenen Mitteln, zum anderen aus einer staatlichen Kofinanzierung bestehen. Derzeit können eigene Mittel nur aus dem laufenden Einkommen oder dem vorhandenen Vermögen (vor-) finanziert werden. Die staatliche Kofinanzierung besteht derzeit vor allem aus den steuerlichen Regelungen, die sich aus dem Werbungskosten- bzw. Betriebsausgabenabzug im Rahmen der Einkommensteuerveranlagung ergeben.

Vorgeschlagen wird folgendes Drei-Säulen-Modell, dessen „Dach“ aus der staatlichen Förderung besteht:

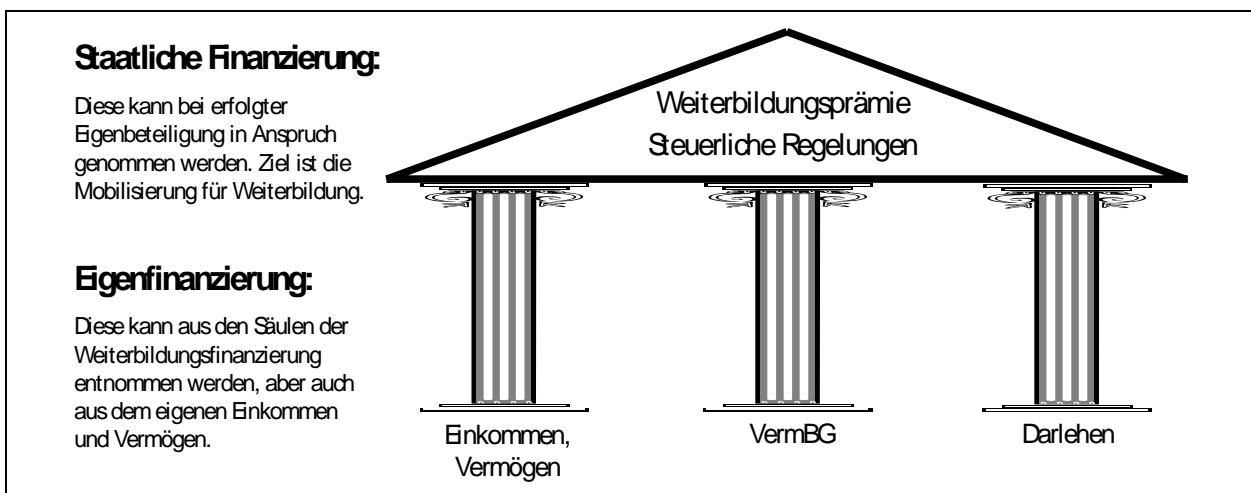


Abbildung 1: Das Drei-Säulen-Modell der Weiterbildungsfinanzierung

Der Eigenanteil kann zunächst aus dem laufenden Einkommen bzw. dem verfügbaren Vermögen entnommen werden. Für abhängig Beschäftigte mit einem unteren bzw. mittleren Einkommen kommt zum Zweiten eine Entnahme aus dem VermBG in Betracht. Als

drittes Instrument, das grundsätzlich unabhängig von anderen Zugangskriterien in Anspruch genommen werden kann, ist ein Weiterbildungsdarlehen vorgesehen.

Die staatliche Kofinanzierung – das Dach, das die Säulen schützt – erfolgt durch zwei Instrumente: an die Gruppe der Steuerzahlenden richten sich die bereits bestehenden Instrumente im Rahmen des Einkommensteuergesetzes. Dies sind Lohnsteuerermäßigungen für abhängig Beschäftigte sowie die Geltendmachung im Rahmen der üblichen Einkommensteuererklärung. Diese steuerlichen Regelungen können – insbesondere für Personen, die keine oder nur eine sehr geringe Entlastung über die Einkommensteueranlagung haben – durch das hier vorgeschlagene neue Instrument einer staatlichen Zulage (Weiterbildungsprämie) ergänzt werden. Mit dieser Zulage werden zwei Ziele verfolgt: Sie soll einerseits vor allem als Förderinstrument für diejenigen dienen, die keine andere staatliche Kofinanzierung im Rahmen des EStG erhalten und andererseits als Mobilisierungsinstrument bei unterem und mittlerem Einkommen dienen.

a. Komponente 1: Öffnung des VermBG für Entnahme zu Weiterbildungszwecken

Im Rahmen des Vermögensbildungsgesetzes soll eine zulagenunschädliche Entnahme aus den angesparten Beträgen zur Finanzierung von Weiterbildungskosten vor Ablauf der Sperrfrist möglich sein. Dadurch soll auf vorhandene Ansparungen zur Liquiditätsverbesserung zurückgegriffen werden können, ohne den Anspruch auf die staatlichen Zulagen zu verlieren. Durch die Entnahme aus dem VermBG können – je nach vorhergehender Ansparzeit – auch mittlere bis größere Maßnahmen finanziert werden.

Sparjahr	Förderkorb 1					Förderkorb 2				
	Eigenanteil	Zinsen (3 %)	Staatl. Zulage	Konto-stand	Anteil der finanzierbaren Weiterbildungsmaßnahmen ¹	Eigenanteil	Zinsen (3 %)	Staatl. Zulage	Konto-stand	Anteil der finanzierbaren Weiterbildungsmaßnahmen ¹
1	€470	€0	€0	€470	55,1%	€400	€0	€0	€400	50,0%
2	€470	€14	€0	€954	69,1%	€400	€12	€0	€812	63,2%
3	€470	€29	€0	€1.453	80,9%	€400	€24	€0	€1.236	78,7%
4	€470	€44	€0	€1.966	86,0%	€400	€37	€0	€1.673	82,4%
5	€470	€59	€0	€2.495	87,5%	€400	€50	€0	€2.124	86,8%
6	€470	€75	€0	€3.040	89,7%	€400	€64	€0	€2.587	87,5%
7	€470	€91	€294	€3.895	93,4%	€400	€78	€504	€3.569	92,6%
Summen	€3.290	€311	€294	€3.895		€2.800	€265	€504	€3.569	
<i>in %</i>	<i>84,5%</i>	<i>8,0%</i>	<i>7,5%</i>	<i>100,0%</i>		<i>78,5%</i>	<i>7,4%</i>	<i>14,1%</i>	<i>100,0%</i>	

Quelle: Berechnungen des FiBS, Daten des BiBB

¹Anteil der Weiterbildungsmaßnahmen, die am Ende des entsprechenden Sparjahres auf der Basis der BiBB-Daten mit dem Betrag aus dem VermBG finanziert werden könnten. Berücksichtigt sind die verbleibenden direkten Kosten für nicht-betriebliche berufliche Weiterbildung in formalisierten Maßnahmen.

Tabelle 2: Ansparvolumen beim VermBG

Je nach Zinssatz stehen nach einem Jahr rund € 500 zur Verfügung und nach sieben Jahren € 3.500 bis € 4.000; unter Umständen auch größere Beträge. Bereits nach einem Jahr könnten daher die direkten Kosten mindestens der Hälfte aller heute durchgeführten

beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen über eine Entnahme aus dem VermBG finanziert werden; betrachtet man nur die Teilnahmeentgelte, sind es sogar 80 %.

Die angesparten Beträge sollen bereits während der eigentlichen Sperrfrist von i. d. R. 7 Jahren für Weiterbildungszwecke unschädlich entnommen werden d. h. die Zulage wird trotz zwischenzeitlicher Entnahme in voller Höhe gezahlt. Der nach der Entnahme noch verbleibende Sparbetrag wird genauso verzinst wie vor der Entnahme. Die Zielgruppen sind Personen mit unteren und mittleren Einkommen, die nach dem VermBG sparen, wie vor allem Arbeitnehmer/innen und Angestellte mit einem zu versteuernden Einkommen von bis zu € 17.900 bzw. € 35.800 bei Zusammenveranlagten im Jahr.

Folgende positive Effekte werden erwartet:

- Durch eine erfolgreiche Weiterbildung kann der/die Sparende das Arbeitslosigkeitsrisiko verringern und/oder ein höheres Einkommen verdienen und damit auch höhere Ansparungen, z.B. in der Riester-Rente, vornehmen.
- Durch den Wegfall der Sperrfrist werden sich flexiblere Produkte auf dem Kapitalmarkt durchsetzen, die einerseits den gesetzlichen Vorgaben, andererseits aber auch dem Interesse der Konsument/innen (ausnahmsweise vorzeitige Verfügung der Sparer für Bildungszwecke) entsprechen.
- Eine Überwachung einer Rückzahlungsverpflichtung, die z.B. in der „Riester-Rente“ erforderlich sein könnte, würde für die Finanzdienstleister (Versicherungen / Bausparkassen / Banken) zu erheblichem Verwaltungsaufwand führen. Bei Entnahmen im Rahmen des VermBG ist dies nicht notwendig.
- Durch die einfache Entnahmemöglichkeit ohne Rückzahlungsverpflichtung ist die „Entnahmehemmung“ für die Sparernden gering, so dass das Instrument eine größere Erfolgchance hat.
- Sofern den Sparer/innen eine Gebühr für die vorzeitige Entnahme auferlegt würde, könnte diese aufgrund des nur geringen Zinsverlustes des Kreditinstitutes äußerst niedrig sein.
- Eine Mindestentnahme (Bagatellgrenze) müsste nach derzeitiger Einschätzung nicht eingeführt werden, weil davon ausgegangen werden kann, dass die Sparer/innen Nutzen und Kosten (z. B. Bankgebühren) der vorzeitigen Entnahme selbst abschätzen können und den damit verbundenen Aufwand nicht für kleine Beträge auf sich nehmen werden. Sollte sich diese Annahme nicht bestätigen, ist über eine Untergrenze für die Entnahme nachzudenken.
- Die Eröffnung der Entnahmeoption im VermBG wäre nicht mit zusätzlichen öffentlichen Kosten verbunden.
- Die Nutzung des VermBG für Weiterbildungsmaßnahmen würde die angesparten Gelder einer investiven und einkommenserhöhenden Verwendung zuführen, anstelle einer konsumtiven, wie es heute meist der Fall ist. Der entsprechende An-

reiz könnte durch die Verbindung mit der Weiterbildungsprämie (siehe unten) noch verstärkt werden.

b. Komponente 2: zinsgünstige Weiterbildungsdarlehen

Die zweite Säule des Vorschlags richtet sich an alle diejenigen, die ihre Weiterbildungsmaßnahme nicht – oder nicht in vollem Umfang – aus dem eigenen Einkommen, der steuerlichen Liquiditätserhöhung oder der Entnahmeoption finanzieren können und wollen. Das Darlehen wird nur dann ökonomisch sinnvoll sein, wenn die anderen Alternativen ausgeschöpft sind. So wird eine Entnahme aus der Vermögensbildung oder die Finanzierung aus dem laufenden Einkommen günstiger sein als eine Darlehensaufnahme. Es sollte ein Weiterbildungsdarlehen durch öffentlich-rechtliche Banken (z. B. KfW oder vergleichbare Landesbanken) angeboten werden. Dieses Darlehen soll grundsätzlich allen Teilnehmenden an beruflicher Weiterbildung – ohne klassische Bonitätsprüfung – zugänglich sein. Die Zinssätze könnten sich ähnlich wie beim BAföG oder dem „Meister-BAföG“ (AFBG) am EURIBOR zzgl. eines angemessenen Verwaltungskostenaufschlags orientieren. Wie beim Studienkredit der KfW sollten die Ausfälle über die Gruppe der Darlehensnehmer/innen refinanziert werden, so dass der Zinssatz etwas höher angesetzt werden muss. Es wird davon ausgegangen, dass das Darlehen dennoch zu einem Zinssatz ausgegeben werden kann, der deutlich unterhalb normaler Konsumentenkredite, vermutlich aber etwas über dem Satz der Studienkredite von derzeit knapp 6 % p. a. liegen dürfte. Auswirkungen haben hier sicherlich die meist vergleichsweise geringen Darlehenssummen. So müssen bei 50 % der Maßnahmen lediglich Ausgaben von höchstens € 500 finanziert werden; nur ein begrenzter Anteil von 10 bis 15 % der Teilnehmer/innen hat Kosten von über € 1.000 pro Maßnahme. Sollten auch vergleichsweise geringe Beträge über Darlehen finanziert werden können, dann erfordert dies niedrige Verwaltungskosten und eine möglichst kostengünstige Vertriebsstruktur. Aus administrativen Erwägungen bzw. Kostengründen dürfte eine Bagatellgrenze festzulegen sein, die vermutlich nicht unter € 500, möglicherweise auch € 1.000 liegen wird. Dies hat zur Folge, dass entsprechende Darlehen für 20 % bis 30 % der Weiterbildungsteilnehmer/innen in Betracht kommen. Faktisch ausgenommen wären damit diejenigen, die vergleichsweise kostengünstige Maßnahmen nachfragen.

Es ist das Ziel der nachfolgenden skizzierten Weiterbildungsprämie, diese Lücke zumindest teilweise zu schließen.

Da die Lebenshaltungskosten aus keinem der anderen Instrumente finanziert werden können, dies aber in bestimmten Fällen sinnvoll ist, sollte das Weiterbildungsdarlehen auch zu deren Finanzierung aufgenommen werden können.

c. Komponente 3: Die Weiterbildungsprämie

Die Weiterbildungsprämie ist ein zentrales Element des Bildungsspar-Modells und kann entsprechend der gewünschten Zielsetzungen ausgestaltet werden. Es wird an dieser Stelle ein relativ einfaches Modell vorgeschlagen. Bis zu einem zu versteuernden Einkommen von € 17.900 bzw. € 35.800 bei Zusammenveranlagten (dies entspricht den Regelungen des VermBG) kann eine Weiterbildungsprämie von 50 % der Teilnahmegebühren, höchstens jedoch von € 154 gewährt werden, d. h. der bzw. die Teilnehmende muss selbst mindestens den gleichen Beitrag zur Finanzierung der Maßnahme leisten. Um zu verhindern, dass für Maßnahmen mit sehr geringen Teilnahmeentgelten eine Prämie beantragt wird und der dahinter stehende administrative Prozess in Bewegung gesetzt wird, soll zudem eine Bagatellgrenze von € 30 eingeführt werden. Dies führt dazu, dass die volle Prämie erst ab einem Teilnahmeentgelt von € 338, einschließlich der Bagatellgrenze voll ausgeschöpft wird. Für mehr als drei Viertel aller formalisierten beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen könnte somit eine fast 50 prozentige staatliche Kofinanzierung der Teilnahmeentgelte gewährt werden. In den anderen Fällen kommt immer noch eine abnehmende Teilfinanzierung in Betracht, da höchstens der Maximalbetrag ausbezahlt wird.

Durch die Weiterbildungsprämie sollen zunächst die Zielgruppen erreicht werden, die von den steuerlichen Regelungen bisher nicht profitieren – und auch in Zukunft nicht profitieren werden. Das sind die Personen, Ehepaare und Familien, deren zu versteuerndes Einkommen unterhalb des Grundfreibetrags liegt und die deshalb keine Einkommensteuer zahlen. Sie hätten durch die vorstehenden Regelungen zwar u. U. zusätzliche Liquiditätseffekte, z. B. durch Entnahmen beim VermBG, aber keine Netto-Kostenentlastung durch eine staatliche Kofinanzierung, die bei anderen durch die Steuererstattung eintritt. Insofern erscheint eine solche Weiterbildungsprämie auch nur gerecht, da kaum einsichtig ist, warum bei einem Teil der Teilnehmenden der Staat einen Teil kofinanziert, bei anderen – Einkommensschwächeren – aber nicht. Zu dieser Zielgruppe zählen zumindest zu einem beträchtlichen Teil auch die Gruppen, die – ggf. einkommensbedingt – unterproportional an Weiterbildung teilnehmen. Die Gewährung einer Weiterbildungsprämie erscheint vor diesem Hintergrund also nur sachgerecht, um bestehende Nachteile auszugleichen.

Die Weiterbildungsprämie ist der einzige Bestandteil des hier vorgeschlagenen Modells, der mit zusätzlichen öffentlichen Ausgaben verbunden ist. Wegen der großen Bedeutung des zentralen Ziels der Mobilisierung wird sie dennoch für unverzichtbar gehalten.

Die Höhe der fiskalischen Effekte ist abhängig von der

- Höhe der Prämie,
- Anzahl der Berechtigten (hier: Einkommensgrenze) und
- Höhe der „Bagatellgrenze“ sowie
- „Rhythmisierung“ (d.h. wie oft darf die Prämie in Anspruch genommen werden) .

Durch die Prämie sollen nur Teilnahmeentgelte finanziert werden können.

Die Berechnung der Kosten, die der öffentlichen Hand entstehen, wird durch eine sehr eingeschränkte Datenlage erschwert. Diese Kosten werden vor allem durch die Höhe der Prämie sowie die Frage der Förderung von „Wiederholer/innen“, d. h. derjenigen, die bereits im Vorjahr eine Prämie beantragt haben, determiniert. Im vorgeschlagenen Modell, d. h. bei einer Prämie von maximal € 154, einer Bagatellgrenze von € 30 und einer Einkommensgrenze von einem zu versteuernden Einkommen von € 17.900 / € 35.800 entstehen jährliche Kosten von etwa € 60 Mio. Schränkt man die Prämie dahingehend ein, dass sie nur in Anspruch genommen werden kann, wenn im Vorjahr keine Weiterbildungsmaßnahme durchgeführt wurde, dann reduzieren sich diese Kosten. Sind bspw. die Hälfte der Teilnehmenden „Wiederholer/innen“, dann kostet die Implementierung rund € 30 Mio. Mehrkosten gegenüber den hier veranschlagten Beträgen würden entstehen, wenn es zu einer erheblichen Mobilisierung kommt. Allerdings wäre damit zugleich auch ein zentrales Ziel der Prämie erreicht.

Im Rahmen des Gutachtens wurden verschiedene Modelle mit unterschiedlichen Bagatell- und Fördergrenzen gerechnet, die aber meist nur vergleichsweise geringe Einsparungen bzw. eine begrenzte Ausweitung des Förderkreises erbracht hätten. Unter Berücksichtigung der Wirksamkeit wird daher konkret das hier beschriebene Modell vorgeschlagen.

Die Modellkomponenten können einzeln, aber auch kombiniert in Anspruch genommen werden, wobei es in verschiedenen Fällen durchaus mehrere Möglichkeiten gibt, die genutzt werden können. Gleichwohl ergibt sich in den meisten Fällen eine relativ klare Priorisierung: Vorrangig sollten die steuerlichen Optionen bzw. die Weiterbildungsprämie genutzt werden, anschließend die Entnahmemöglichkeiten im Rahmen des VermBG – sofern vorhanden. Das Weiterbildungsdarlehen ist als Finanzierung für verbleibende Beträge anzusehen, die aus anderen Komponenten nicht – vollständig – finanziert werden können, da der Zinssatz höher ist als bei den anderen Regelungen.

Ergänzend sollen die bestehenden Regelungen im Einkommensteuergesetz zum steuerlichen Abzug der Kosten beruflicher Weiterbildungsmaßnahmen stärker beworben werden. Auf diesem Weg können je nach Grenzsteuersatz 15 % bis 42 % der Maßnahmekosten „refinanziert“ werden. Allerdings profitieren von dieser Regelung nur Personen,

die Einkommensteuern zahlen. Bei abhängig Beschäftigten muss zudem der Arbeitnehmer-Pauschbetrag von € 920 berücksichtigt werden, da nur die darüber hinaus gehenden Werbungskosten zu einer zusätzlichen Steuerminderung führen. Gleichzeitig ist aber darauf hinzuweisen, dass im Rahmen des Lohnsteuererstattungsverfahrens bereits während des laufenden Steuerjahres Weiterbildungskosten staatlich teilfinanziert werden können. Die Bundesregierung sollte auf diese Möglichkeit verstärkt hinweisen.

III. Beispiele

Peter S. ist 57 Jahre alt. Er arbeitet seit Jahren als Mitarbeiter in einem mittelständischen Unternehmen und verdient € 18.000 brutto im Jahr. Aufgrund seines Alters droht Peter S. den Anschluss an die technischen Entwicklungen zu verlieren und damit entlassen zu werden. Daher bildet er sich für € 500 weiter, wobei ihm nur Kosten für das Teilnahmeentgelt entstehen.

Peter S. beantragt eine Weiterbildungsprämie in Höhe von € 154. Die verbleibenden € 346 muss er aus dem laufenden Einkommen finanzieren. Da er keine anderen Ausgaben hat, die er als Werbungskosten geltend machen kann, gibt es auch keine weitere Steuerermäßigung.

Roswitha Z., 45 Jahre (allein erziehend, ein Kind), hat lange Jahre in der Firma Müller & Sohn, einer kleinen Unternehmensberatung mit fünf Mitarbeitern, den Chef als Sekretärin und „Mädchen für alles“ unterstützt und dabei € 20.000 brutto verdient. Da das Unternehmen zunehmend mit Partnern aus den Nachbarländern kooperiert und die Kommunikation häufig in Englisch abläuft, möchte sie ihre Englischkenntnisse verbessern und insbesondere das Fachvokabular lernen. Sie belegt hierzu im Jahre 2008 mehrere Englischkurse, die zusammen € 1.700 kosten.

Da das zu versteuernde Einkommen von Roswitha unter € 17.900 liegt, kann sie eine Weiterbildungsprämie beantragen, wodurch sie € 154 finanzieren kann. Die fehlenden € 1.546 entnimmt Roswitha Z. aus ihrem VermBG. Im folgenden Jahr erhält sie im Rahmen der Einkommensteuerveranlagung € 163,50 „zurück“ erstattet, da sie Werbungskosten für die über dem Arbeitnehmer-Pauschbetrag von € 920 liegenden Weiterbildungsausgaben geltend machen kann; d. h. sie kann € 626 steuerlich ansetzen. Könnte sie diese € 163,50 z. B. als Einmalzahlung auf das VermBG-Konto einzahlen, würden sie auch wie die VermBG-Ansparung mit 3 % verzinst. Insgesamt muss Roswitha Z. knapp € 1.400 für die Weiterbildung selbst zahlen; allerdings hätte sie diese Weiterbildung ohne die Entnahmemöglichkeit nicht durchführen können. Die folgende Übersicht fasst die Finanzierung noch einmal zusammen:

	Betrag	Zinsverlust / -gewinn ¹
Kosten der Weiterbildung	€ 1.700	
Prämie	€ 154	
Entnahme VermBG	€ 1.546	-€ 143,36
Darlehen	€ 0	€ 0,00
Steuerersparnis (inkl. Solidaritätszuschlag)	€ 164	€ 15,16
Insgesamt Eigenbeteiligung	€ 1.689	83,5%
Insgesamt staatliche Kofinanzierung	€ 333	16,5%
Gesamtkosten (inkl. Zinsen)	€ 2.022	100,0%

Quelle: FiBS

Anmerkung: ¹ Aufgelaufene Zinsbeträge bei Entnahme aus dem VermBG bis Vertragsende; bei Darlehen bis zur vollständigen Tilgung und bei Anlage der über die Steuer erstatteten Beträge bis zum Ende der Laufzeit des VermBG-Sparvertrages

Tabelle 3: Finanzierungsmöglichkeiten von Roswitha Z.

Gerda A., geschieden, war nach der Ausbildung arbeitslos und hat sich später um die Erziehung ihrer Kinder gekümmert. Jetzt plant sie, in den Beruf zurück zu kehren. Sie macht daher eine Weiterbildung für € 300. Sie kann auf Grund ihres nicht vorhandenen Einkommens die Weiterbildungsprämie in Anspruch nehmen. Die ersten € 30 (Bagatellgrenze) muss sie selbst finanzieren. Von den verbleibenden € 270 übernimmt der Staat die Hälfte über die Prämie, so dass Gerda A. € 165 selbst finanziert, € 135 erhält sie über die Weiterbildungsprämie.

Jürgen G. (32), ledig, spart seit drei Jahren nach dem Förderkorb 1 des Vermögensbildungsgesetzes. Er verdient als angestellter Baumeister € 20.000 brutto im Jahr. Er will sich zum Sachverständigen im Bauhauptgewerbe weiterbilden und belegt hierzu Module für insgesamt € 3.400. € 1.400 kann G. aus seinem VermBG entnehmen. Zudem beantragt er für die Teilnahmegebühr eine Prämie von € 154.

	Betrag	Zinsverlust / -gewinn ¹
Kosten der Weiterbildung	€ 3.400	
Prämie	€ 154	
Entnahme VermBG	€ 1.400	-€ 175,71
Darlehen	€ 1.174	-€ 72,38
Steuerersparnis (inkl. Solidaritätszuschlag)	€ 672	
Insgesamt Eigenbeteiligung	€ 2.822	77,3%
Insgesamt staatliche Kofinanzierung	€ 826	22,7%
Gesamtkosten (inkl. Zinsen)	€ 3.648	100,0%

Quelle: FiBS

¹ Bei Entnahme: Bis Vertragsende. Bei Darlehen: Bis vollständige Rückzahlung geleistet ist. Bei Anlage Steuererstattung bis Ende Laufzeit VermBG.

Tabelle 4 : Finanzierungsmöglichkeiten von Jürgen G.

Da Jürgen G. seine Maßnahmen im November und Dezember durchführt, kann er sich zudem über das Lohnsteuererstattungsverfahren € 672 an „Unterstützung“ besorgen. Für die verbleibenden € 1.174 nimmt Jürgen ein Darlehen auf. Da er gleichzeitig weiterhin nach dem VermBG spart, entscheidet er sich für eine relativ geringe Rückzahlungsrate und zahlt zwei Jahre lang monatlich € 51,91 zurück.

IV. Fazit

Die verschiedenen Beispiele zeigen, dass durch die neuen Finanzierungsinstrumente zahlreiche Maßnahmen gefördert und finanziert werden können. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Modellelemente im Rahmen der Vorgaben so aufeinander abgestimmt wurden, dass die verschiedenen Zielgruppen erreicht werden. Unabhängig davon wäre es natürlich wünschenswert, die Weiterbildungsprämie möglichst großzügig auszustatten, was aber mit weiteren Belastungen der öffentlichen Haushalte verbunden wäre. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass durch die Prämie von € 154 eine fast hälftige staatliche Kofinanzierung für formalisierte Maßnahmen von bis zu € 338 möglich ist. Damit können mehr als drei Viertel aller Weiterbildungsmaßnahmen nahezu hälftig kofinanziert werden. D. h. selbst eine solche, vergleichsweise moderat erscheinende Prämie könnte eine beachtliche Mobilisierungswirkung haben. Erfahrungen mit einem ähnlichen Instrument in Großbritannien zeigen, dass auch von einem Betrag in der genannten Größenordnung erhebliche positive Effekte auf bisher abstinente Weiterbildungsteilnehmer/innen ausgehen können. Die staatliche Prämie kommt insbesondere Geringverdienenden zugute, die zudem häufig eher kleinere Maßnahmen durchführen.

Darüber hinaus bietet die vorgeschlagene Schaffung der Entnahmemöglichkeit aus dem Vermögensbildungsgesetz eine weitere Finanzierungsmöglichkeit, die ebenfalls untere und mittlere Einkommensgruppen erreicht und die somit eine weitere Finanzierungsmöglichkeit, zusätzlich zum laufenden Einkommen, erhalten. Je nach vorhergehender Anspardauer kann diese Personengruppe, trotz gewisser Begrenzungen beim eigenen Einkommen, nun in die Lage versetzt werden, auch etwas teurere Maßnahmen durchführen und finanzieren.

Das Darlehen schließlich ist eine ergänzende Finanzierung und schließt einen Teil der verbleibenden Lücke, insbesondere im Hinblick auf die Finanzierung kostenintensiverer Maßnahmen, für die ggf. auch Lebenshaltungskosten finanziert werden müssten. Zwar sind hierbei Zinskosten zu berücksichtigen, allerdings schließt das Darlehen die Liquiditätslücke zum Zeitpunkt der Maßnahme, so dass diese leichter durchgeführt werden können als dies bisher der Fall war.

Die vorstehenden Überlegungen zeigen, dass das im vorliegenden Gutachten spezifizierte Modell die an die Realisierung eines Weiterbildungssparens gestellten Erwartungen

und Anforderungen erfüllen kann. Es ermöglicht eine deutliche Verbesserung der Liquidität in (fast) allen Fällen, in denen Weiterbildungsmaßnahmen nicht aus dem laufenden Einkommen bzw. vorhandenem Vermögen finanziert werden können und kann zu einer Belebung der individuellen Weiterbildungsbereitschaft beitragen. In vielen Fällen dürfte die Weiterbildungsmaßnahme erst aufgrund der neu geschaffenen Finanzierungsmöglichkeiten durchgeführt werden können, sodass diese eine wichtige Rolle bei der Erhöhung der Weiterbildungsbeteiligung spielen können.

Es sei abschließend noch darauf hingewiesen, dass eine stärkere Förderung arbeitsloser Personen oder von Maßnahmen zur Nachqualifizierung von Personen ohne vorhergehenden Schulabschluss wünschenswert gewesen wäre. Dies ist aber über ein Instrument, das – wie im Koalitionsvertrag gefordert – eine individuelle Beteiligung vorsieht, nicht möglich. Die Vorgabe des Koalitionsvertrages ist insoweit eine starke Einschränkung. Für diese wichtige Aufgabe braucht es neben dem Weiterbildungssparen ergänzende Finanzierungsinstrumente.

V. Zur Umsetzung

Der Weiterbildungsmarkt ist komplex und unübersichtlich. Ebenso sind bestehende Finanzierungsmöglichkeiten und die durch das Weiterbildungssparen hinzukommenden Möglichkeiten für Interessierte nicht leicht durchschaubar. Daher sollte – bevor Interessent/innen die verschiedenen Instrumente des Bildungssparens nutzen können – eine obligatorische Beratung durchgeführt werden. Die obligatorische Beratung sollte hierbei mindestens Folgendes leisten können:

- Welche Weiterbildungsmaßnahmen sind mit Blick auf die Beschäftigungsfähigkeit bzw. deren Erhalt oder Verbesserung sinnvoll und empfehlenswert?
- Welche Finanzierungsmöglichkeiten hat der / die Interessierte und welche der Instrumente ist für ihn / sie am besten geeignet?
- Ggf. eine schriftliche Bestätigung, dass die gewählte Maßnahme als berufliche Weiterbildung anzusehen und nach den vorgeschlagenen Finanzierungshilfen förderfähig ist.

Das Ergebnis der Beratung ist somit die Ausstellung eines Zertifikats, das bescheinigt, dass die Maßnahme den o. a. Anforderungen entspricht und es sich um nicht-betriebliche, berufliche Weiterbildung handelt. Hierbei ist auf den jeweiligen Einzelfall abzustellen. Es gilt demnach zu prüfen, ob die Bildungsaufwendungen objektiv in Zusammenhang mit künftigen Einnahmen aus der angestrebten beruflichen Tätigkeit stehen.

Die Beratung kann sinnvoll nur von Institutionen durchgeführt werden, die sich im jeweiligen Markt auskennen und bereits existieren. Eine flächendeckende Einrichtung neuer „Weiterbildungsagenturen“ ist weder finanzier- noch kurzfristig durchführbar. Die Beratungsinstitutionen müssen dabei die folgenden Kriterien erfüllen:

- flächendeckende Verbreitung
- Erfahrung im Weiterbildungsmarkt
- Unabhängigkeit von Weiterbildungseinrichtungen

Als Beratungsinstitutionen kommen in Frage die Kammern, Volkshochschulen, länderspezifische Beratungseinrichtungen wie Weiterbildungsverbände (Schleswig-Holstein) oder Beratungen für andere Weiterbildungsförderungsmaßnahmen (etwa den Bildungscheck in NRW). Um die jeweils beste Lösung zu finden, erscheint es sinnvoll, mit den Ländern und den potenziellen Beratungsstellen in Kontakt zu treten.