

Bildungssparen – Der richtige Weg zum richtigen Ziel?

► Mit dem Weiterbildungssparen will die Bundesregierung die individuelle Weiterbildungsbeteiligung erhöhen. Eine Weiterbildungsprämie von bis zu 154 Euro soll Weiterbildungsanreize für Geringverdiener schaffen. Fraglich ist, ob diese finanziellen Anreize allein ausreichen. Es sind nicht nur finanzielle Gründe, die eine Weiterbildungsteilnahme verhindern, sondern auch unzureichende Informationen und institutionelle Rahmenbedingungen. In diesem Beitrag stellen die Autoren zentrale Befunde zu den Gründen für die Nichtteilnahme an Weiterbildung dar und plädieren vor diesem Hintergrund für einen integrierten Förderansatz. Sie empfehlen, eine verbraucherorientierte Weiterbildungsberatung auszubauen und die Betriebe stärker einzubeziehen.

Das Weiterbildungssparmodell

Im September 2007 konkretisierte das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) die im Koalitionsvertrag beschlossene Einführung des Bildungssparens. Es sollen die individuellen Finanzierungsmöglichkeiten beruflicher Weiterbildung außerhalb der betrieblichen Weiterbildung gefördert, und es soll damit die Teilnahmequote gesteigert werden. Das Weiterbildungssparmodell zielt darauf ab, finanzielle Weiterbildungshindernisse bei Personen mit geringerem Einkommen sowie bei Älteren und Geringqualifizierten abzubauen. Komponenten des Modells sind:

- Eine Weiterbildungsprämie wird bis zu einer Höhe von 154 Euro gewährt, wenn mindestens die gleiche Summe als Eigenbeitrag zur Finanzierung der Teilnahmeentgelte geleistet wird. Dies gilt für ein zu versteuerndes Jahreseinkommen von bis zu 17.900 Euro (Alleinstehende) bzw. 35.800 Euro (Zusammenveranlagte).¹
- Eine Entnahme aus angespartem Guthaben ist nach dem Vermögensbildungsgesetz möglich. Die Arbeitnehmer-sparzulage bleibt dabei erhalten.
- Ein Weiterbildungsdarlehen kann analog zum Studienkredit auch für die Finanzierung der Lebenshaltungskosten während einer Weiterbildung genutzt werden.

Es sollen ausschließlich Maßnahmen gefördert werden, die das berufliche Fortkommen unterstützen. Insbesondere steht die Teilnahme an außerbetrieblichen Fortbildungen im Vordergrund, die das Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG) nicht abdeckt. Die Förderfähigkeit soll durch Einzelfallprüfung festgestellt werden, die im Rahmen einer obligatorischen Beratung erfolgt. Durch die Beratung soll auch die Qualität der Angebote sichergestellt und Missbrauch vermieden werden. Insgesamt wird erwartet, dass das Weiterbildungssparen einen „Mentalitätswandel [unterstützt], indem es ... zu verstärkter Teilnahme an beruflicher Weiterbildung motiviert und befähigt“ (BMBF 2007, S. 2). Um abschätzen zu können, ob dieses Instrument diesem Anspruch gerecht werden kann, werden zunächst Gründe für die Nichtteilnahme an Weiterbildung dargestellt.

Der Beitrag wurde unter Mitarbeit von Friederike Behringer, Bernd Käpplinger, Dick Moraal und Gudrun Schönfeld erstellt.



KLAUS BERGER

Wiss. Mitarbeiter im Arbeitsbereich „Kosten, Nutzen, Finanzierung“ im BIBB



HARALD PFEIFER

Wiss. Mitarbeiter im Arbeitsbereich „Kosten, Nutzen, Finanzierung“ im BIBB

Welche Gründe für die Nichtteilnahme an Weiterbildung gibt es?

Das Bildungssparmodell stellt finanzielle Gründe für die Nichtteilnahme an Weiterbildung in den Vordergrund. Daneben gibt es jedoch eine Vielzahl weiterer Hindernisse. Wie die Fokussierung auf die Zielgruppe der Geringqualifizierten nahelegt, reduziert z. B. ein geringer Schul- und Berufsbildungsabschluss die Wahrscheinlichkeit, an Weiterbildung teilzunehmen. Dies bestätigen auch Ergebnisse der Nichtteilnehmerbefragung, die im Winter 2002/2003 im Auftrag der Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“ durchgeführt wurde (SCHRÖDER u. a. 2004). Analysen des Sozio-oekonomischen Panels (WAGNER u. a. 2007) zeigen zudem, dass Geringqualifizierte, aber auch ältere Beschäftigte und Ausländer seltener vom Betrieb in ihrer Weiterbildung gefördert werden und gleichzeitig auch weniger dazu neigen, ihren Bedarf durch eigenfinanzierte Weiterbildungsaktivitäten abzudecken (PFEIFER 2007). Dies bedeutet, dass beim Zugang zu betrieblicher

Weiterbildung Auswahlprozesse nach soziodemografischen Merkmalen wirksam werden (z. B. BEHRINGER 2003), die in der Folge oft nicht durch individuelle Weiterbildungsaktivitäten ausgeglichen werden. Von Bedeutung sind aber auch sozioökonomische Bedingungen. Nichtteilnehmer/-innen sind häufiger teilszeitbeschäftigt und üben eher einfache bzw. ausführende Tätigkeiten aus. (Vgl. hierzu und im Folgenden SCHRÖDER u. a. 2004, S. 50 ff.) Bei Frauen sinken die Chancen einer Weiterbildungsteilnahme mit steigender Zahl der zum Haushalt gehörenden Kinder. Bei Beschäftigten beeinflussen auch die betrieblichen Rahmenbedingungen die Teilnahmechancen. Je kleiner ihr Unternehmen, umso geringer ist die Wahrscheinlichkeit, an Weiterbildung teilzunehmen.

zu nennen. So weisen z. B. mehr als die Hälfte der befragten Nichtteilnehmer/-innen auf unzureichende Informationen zum Weiterbildungsangebot hin. Sie fühlen sich eher schlecht bzw. sehr schlecht informiert.² Auch das fachliche Angebot bzw. die Organisation von Weiterbildungsmaßnahmen ist bei 45 Prozent der Nichtteilnehmer/-innen nicht auf deren Bedürfnisse und Möglichkeiten abgestimmt. Häufig sind auch ungünstige Angebotszeiten und eine unzureichende regionale Infrastruktur Gründe für eine Nichtteilnahme. Vier von zehn Nichtteilnehmenden nennen die berufliche Arbeitssituation bzw. betriebliche Gründe als Hinderungsgründe.

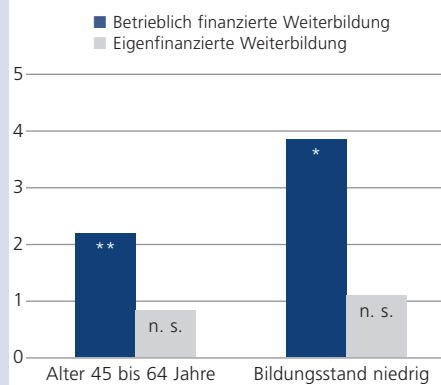
Als weiterer institutioneller Einflussfaktor wird häufig auf das duale Ausbildungssystem verwiesen, das durch die spezifische Verzahnung berufs- und betriebsspezifischer Qualifikationen sowohl beim Übergang ins Arbeitsleben als auch im weiteren Erwerbsverlauf die Notwendigkeit für Weiterbildungsmaßnahmen verringern soll. Dem widerspricht allerdings die Einsicht, dass angesichts des raschen Wandels der Qualifikationsanforderungen das „Lernen zu Lernen“ auch in der dualen Ausbildung immer wichtiger wird. Trotzdem begründen 55 Prozent der Nichtteilnehmer/-innen ihren fehlenden Weiterbildungsbedarf damit, dass ihre beruflichen Kenntnisse ausreichen, um ihre Arbeit zu erledigen. Stärker auf subjektiven Wahrnehmungen beruht die Einschätzung von 38 Prozent der Befragten, dass man irgendwann einmal ausgelernet hat und nicht immer wieder mit etwas Neuem anfangen will. Nicht zuletzt beeinflussen bei fast jedem zweiten Nichtteilnehmer negative Lernerfahrungen und Versagensängste die Teilnahme.

Die geplante Weiterbildungsprämie

Für etwas mehr als jeden vierten/jede vierte Nicht-Teilnehmer/-in sind es finanzielle Gründe, die eine Weiterbildungsteilnahme erschweren. Insbesondere an diese Personengruppe wendet sich das Bildungssparmodell des BMBF (2007, S. 1). Zu diskutieren ist, ob die geplante Weiterbildungsprämie in Höhe von maximal 154 Euro tatsächlich, wie im Eckpunktepapier angenommen, einen Anreiz für private Bildungsinvestitionen darstellt und einen Mentalitätswandel unterstützen kann.

Im Gutachten zur Entwicklung des Bildungssparkonzepts verweisen DOHMEN u. a. (2007, S. 41) darauf, dass die Teilnahmegebühren bei 82 Prozent der in Anspruch genommenen nicht-betrieblichen Maßnahmen unter 500 Euro liegen. Hier entsteht der Eindruck, als könne bei allen Maßnahmen unter 500 Euro, d. h. bei vier von fünf der in Anspruch genommenen Maßnahmen, ein erheblicher Anteil der Teilnahmegebühren (bis zu 45 %³) allein durch die Förderprämie abgedeckt werden und somit mit der Weiterbildungsprämie ein erheblicher Teilnahmeanreiz geschaffen werden. Die Förderprämie kommt jedoch nur dann in Betracht, wenn für die Teilnahme überhaupt Teilnahme-

Berufliche Weiterbildung und Lohneffekte (in %)



Berufliche Weiterbildung und Arbeitslosigkeitsrisiko (in%)

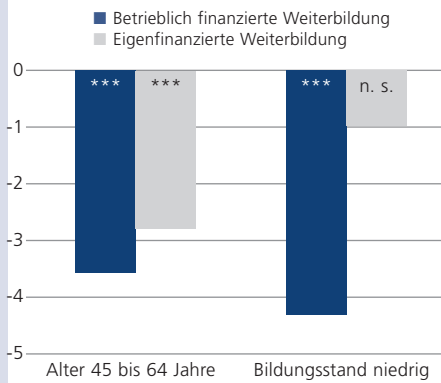


Abbildung **Nutzen beruflicher Weiterbildung: Lohneffekte und Arbeitslosigkeitsrisiko**

Quelle: SOEP (Sozio-oekonomisches Panel). Daten von 1996–2004; eigene Berechnung; Bildungsstand niedrig fasst die ISCED-Stufen 0, 1 und 2 zusammen. *** bedeutet signifikant auf dem 1%-Niveau, ** signifikant auf dem 5%-Niveau, * signifikant auf dem 10%-Niveau und n. s. nicht signifikant.

gebühren anfallen. Eigene Berechnungen auf Basis der Einzeldaten der BIBB-Erhebung zu den individuellen Weiterbildungskosten im Jahr 2002 zeigen, dass bei mehr als jeder zweiten Maßnahme (55 %) gar keine Gebühren anfallen (BEICHT u. a. 2006).⁴ Werden diese Maßnahmefälle herausgerechnet, verringert sich der Anteil der Maßnahmen mit Teilnahmegebühren unter 500 Euro auf knapp 54 Prozent. Für diesen Anteil werden allerdings auch nur die *Teilnahmegebühren*, die lediglich 27 Prozent der Gesamtkosten ausmachen, in nennenswerter Weise durch die Förderprämie abgedeckt. Die anderen direkten Kosten (49 % der Gesamtkosten), wie z. B. Fahrkosten, Kinderbetreuungskosten oder Ausgaben für Lern- oder Arbeitsmittel, aber auch indirekte Kosten (24 % der Gesamtkosten), wie z. B. Arbeitszeitreduzierung, werden bei der Berechnung der Förderprämie nicht angerechnet. Bei dieser Betrachtung ist ohnehin fraglich, ob Nicht-Teilnehmer im Falle einer Teilnahme die gleichen Kosten hätten, wie Teilnehmer. BACKES-GELLNER u. a. (2007) zeigen, dass gerade Nie-Teilnehmer aufgrund fehlender Bildungsabschlüsse vergleichsweise hohe Weiterbildungskosten hätten.

Erzielt die finanzielle Förderung die gewünschten Wirkungen?

Das Bildungssparmodell soll die individuelle Teilnahme an beruflichen Anpassungsfortbildungen fördern. Hierbei wird angenommen, dass diese Anpassungsfortbildung in erster Linie den Weiterbildungsteilnehmern/-innen zugute kommt, indem sie ihr Arbeitslosigkeitsrisiko verringert und ihnen Chancen auf ein höheres Einkommen eröffnet werden (vgl. DOHMEN u. a. 2007). Längsschnittanalysen auf Basis des SOEP zeigen jedoch, dass diese Nutzenerwartungen meist nicht eingelöst werden (siehe Abbildung). Insbesondere für die genannten Zielgruppen der Älteren und Geringqualifizierten lassen sich keine signifikanten Lohnsteigerungen in Folge *eigenfinanzierter* Weiterbildung nachweisen. Auch die Chancen auf eine Verbesserung der beruflichen Position sind nicht signifikant höher als bei gleichaltrigen bzw. gleich qualifizierten Nichtteilnehmenden. Immerhin können ältere, nicht jedoch gering qualifizierte Arbeitnehmer/-innen, das Risiko einer zukünftigen Arbeitslosigkeit durch eigene Investitionen in Weiterbildung signifikant verringern (PFEIFER 2007).

Zusammengenommen ist der beobachtbare Nutzen einer eigenfinanzierten Weiterbildung für Personen der genannten Gruppen eher gering. Dies gilt umso mehr, wenn man ihn mit dem Nutzen *betrieblich finanzierter* Weiterbildung in der Abbildung vergleicht. Hier ergeben sich auch für ältere und gering qualifizierte Teilnehmer/-innen signifikant positive Lohn- und Arbeitsmarkteffekte.⁵ Angesichts des geringen Weiterbildungsnutzens ist auch zu beachten, dass „rund zwei Drittel der Bevölkerung in Deutschland über kein oder nur ein sehr geringes Vermögen verfügen“

(GRABKA/FRICK 2007, S. 1). Die Forderung nach verstärkter individueller Weiterbildungsbeteiligung konkurriert mit der gleichzeitig an den Einzelnen gerichteten Aufforderung, zunehmend selbst zur Daseinsvorsorge beizutragen. Sofern überhaupt auf Rücklagen (einschließlich des nach dem Vermögensbildungsgesetz angesparten Guthabens) zurückgegriffen werden kann, dürften dann private Ausgaben, z. B. für Gesundheit und Altersvorsorge, eine höhere Priorität besitzen. Während der Nutzen für diese Bereiche der Daseinsvorsorge für den Einzelnen nachvollziehbar ist, ist das Problembewusstsein für eventuelle Weiterbildungserfordernisse bei den bisherigen Nichtteilnehmenden mehrheitlich nicht vorhanden (SCHRÖDER u. a. 2004). Umso geringer dürfte daher die Bereitschaft sein, auch anders verwertbare Sparguthaben oder Bildungskredite für eigenfinanzierte Weiterbildung in Anspruch zu nehmen. Festzuhalten bleibt, dass die Weiterbildungskosten die Teilnahmeentscheidung beeinflussen. Die Abwägung, ob eine Bildungsmaßnahme für die einzelne Person finanzierbar ist, setzt aber voraus, dass der Weiterbildungsbedarf erkannt, ein passendes, auswahlfähiges Angebot gefunden und der Nutzen der Maßnahme abgeschätzt werden kann. Somit ist die Entscheidung über eine Teilnahme an Weiterbildung ein mehrstufiger Prozess, der nicht allein durch finanzielle Überlegungen, sondern auch durch die institutionellen Rahmenbedingungen bestimmt wird.

Weiterbildungsberatung ausbauen – Betriebe mit ins Boot holen

Innerhalb des Weiterbildungssystems sind vor allem die Transparenz (insb. Angebotsübersicht und Aussagefähigkeit der Zertifikate) und das Angebot an Weiterbildungsberatung zu verbessern. Weiterbildungsdatenbanken decken den Informationsbedarf nur partiell ab. Untersuchungen zeigen, dass viele Ratsuchende das persönliche Gespräch vor Ort oder per Telefon benötigen, um komplexe Anliegen zu klären (PAGE u. a. 2007). Unabhängige Weiterbildungsberatungsstellen gibt es jedoch nur in einigen Großstädten. Das Eckpunktepapier der Bundesregierung (BMBF 2007 b) weist zwar auf die Bedeutung von „Informationen über Bildungsangebote, Transparenz des Bildungsmarktes“ und der „Angebotsqualität“ hin. Entscheidend wird jedoch sein, ob eine Weiterbildungsberatung im Sinne einer unabhängigen Verbraucherberatung flächendeckend ausgebaut und durch eine Regelfinanzierung abgesichert werden kann. Weiterhin muss für die generelle Bereitschaft seitens der Individuen, an Weiterbildung teilzunehmen, die Arbeitszeit in den Betrieben so organisiert werden können, dass zeitliche Freiräume für Weiterbildung entstehen.⁶ Vorstellbar wäre hier z. B. die Weiterentwicklung von Ansätzen zur bezahlten Freistellung (Bildungsurlaub, Jobrotation) sowie von Lernzeitkonten. Auch außerhalb des Weiterbildungssystems sind Rahmenbedingungen zu schaffen, die eine

Vereinbarkeit von Familie, Arbeit und Weiterbildung – z. B. durch ein ausreichendes Angebot bei der Kinderbetreuung – ermöglichen.

Es stellt sich auch die Frage, ob eine Fokussierung auf Anreize für individuelle Investitionen in Weiterbildung ökonomisch sinnvoll und sozial gerecht ist. Trotz einer finanziellen Unterstützung des Staates muss das Individuum erhebliche finanzielle und zeitliche Ressourcen mobilisieren, um sich beruflich weiterzubilden. Der Nutzen für die Weiterbildungsteilnehmer/-innen ist jedoch im Vergleich zu betrieblich finanzierter Weiterbildung gering. Analysen ergaben, dass Betriebe in Deutschland deutliche Produktivitätseffekte verzeichnen, die etwa das Dreifache von dem betragen, was die Arbeitnehmer/-innen in Form von Lohn-erhöhungen zurückerhalten. Insbesondere für Geringqualifizierte werden signifikante Produktivitätseffekte infolge von Weiterbildung ermittelt (KUCKULENZ 2006).

Integriertes Förderkonzept ist gefragt

Betrieblich initiierte und geförderte Weiterbildung erweist sich also für Teilnehmer und mehr noch für die Betriebe als nutzbringend. Aus diesem Grund halten wir Förderansätze für sinnvoll, die auch die Betriebe in die berufliche Weiterbildung mit einbeziehen. Als positive Beispiele wären hier

z. B. das WeGebAU-Programm zur „Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter älterer Arbeitnehmer“ (LOTT, SPITZNAGEL 2007) oder die Bildungsschecks in NRW zu nennen (MORAAL 2006), die einen Anreiz dafür bieten sollen, dass mehr Beschäftigte, aber auch mehr kleine und mittlere Unternehmen Weiterbildungsmaßnahmen in Anspruch nehmen. Zu begrüßen ist, dass die Bundesregierung in ihrem Eckpunkteprogramm das Weiterbildungssparen als „Teil eines Gesamtkonzeptes“ begreift (BMBF 2007). Trotz der positiven Ansätze fehlt allerdings nach wie vor eine aufeinander abgestimmte, integrierte Förderung beruflicher Weiterbildung, die sowohl die betriebliche als auch die individuelle Weiterbildung verzahnt. Die Existenz von diversen, isoliert voneinander bestehenden und teils zeitlich befristeten Förderprogrammen des Bundes, der Länder und der Bundesagentur für Arbeit trägt letztlich auch zu einer Intransparenz des Fördergeschehens bei. Ein möglicher Weg zu einem integrierten Förderkonzept könnten branchenbezogene Weiterbildungsfonds sein, in die sowohl betriebliche als auch staatliche Mittel einfließen und die allen Erwerbspersonen bzw. Betrieben für eine Nutzung offen stehen. Dass diese sowohl auf gesetzlicher als auch tariflicher Grundlage möglich sind, zeigen Beispiele aus Frankreich (DREXEL 2004) und tarifliche Fondsregelungen wie z. B. seit 1981 im Gerüstbaugewerbe oder seit 1997 in der Textil- und Bekleidungsindustrie (BAHNMÜLLER 2007). ■

Literatur

BACKES-GELLNER, U.; MURE, J.; TUOR, S. N.: *The puzzle of non-participation in continuing training - an empirical study of chronic vs. temporary non-participation*. In: *Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung*, Jg. 40, H. 2/3 (2007), S. 295–311

BAHNMÜLLER, R.: *Praxis und Perspektiven von Qualifizierungsstarifverträgen*. Vortrag beim BIBB-Fachkongress 12.–14. 09. 2007 in Düsseldorf (Dok. i. Vorb.)

BEHRINGER, F.: *Zur Selektivität der Teilnahme an beruflicher Weiterbildung: Ein theoretisch-empirischer Beitrag*. In: Peters, S. (Hrsg.): *Lernen und Weiterbildung als permanente Personalentwicklung*. München/Mering 2003

BEICHT, U.; KREKEL, E. M.; WALDEN, G.: *Berufliche Weiterbildung – Welche Kosten und welchen Nutzen haben die Teilnehmenden?* Bielefeld 2006

BMBF (Hrsg.): *Wachstumspotential der Weiterbildung nutzen. Eckpunktepapier zur Einführung des Weiterbildungssparens*. Bonn/Berlin 2007 www.bmbf.de/pub/Eckpunktepapier_Weiterbildungssparen.pdf (Stand: 11. 12. 2007)

BMBF (Hrsg.): *Berichtssystem Weiterbildung IX. Integrierter Gesamtbericht zur Weiterbildungssituation in Deutschland*. Bonn/Berlin 2006

DOHMEN, D.; DE HESSELE, V.; HIMPELE, K.: *Analyse möglicher Modelle und Entwicklung eines konkreten Konzepts zum Bildungssparen*. Bonn/Berlin 2007

DREXEL, I.: *Frankreichs Fondssystem für Weiterbildung – Eine Alternative zu „Eigenverantwortung“ und „Co-Investition“*. In: *WSI-Mitteilungen*. 57. Jg., S. 175–181

GRABKA, M.; FRICK, J.: *Vermögen in Deutschland wesentlich ungleicher verteilt als Einkommen*. DIW-Wochenbericht. Heft 45 (2007) S. 665–672

KUCKULENZ, A.: *Wage and productivity effect of continuing training in Germany. A sectoral analysis*. In: *Diskussionspapiere der DFG-Forschergemeinschaft „Heterogene Arbeit: positive und normative Aspekte der Qualifikationsstruktur der Arbeit“* 06/07. Konstanz 2006

LOTT, M.; SPITZNAGEL, E.: *Wenig Betrieb auf den Wegen der beruflichen Weiterbildung*. IAB-Kurzbericht Nr. 23 (2007)

MORAAL, D.: *The Training Cheque1 – a new Instrument for the Promotion of the Continuing Vocational Training in SMEs in the German Federal State of North Rhine-Westphalia*. Bonn 2006

PAGE, R.; NEWTON, B.; HUNT, W.; HILLAGE, J.: *An Evaluation of the Ufi/learn direct Telephone Guidance Trial*. Institute for Employment Studies. Brighton 2007

PFEIFER, H.: *Train to Gain? – The benefits of continuing vocational training in Germany*. (in Vorbereitung)

SCHRÖDER, H.; SCHIEL, S.; AUST, F.: *Nichteilnahme an beruflicher Weiterbildung. Motive, Beweggründe, Hindernisse*. Bielefeld 2004

WAGNER, G.; FRICK, J.; SCHUPP, J.: *The German Socio-Economic Panel Study (SOEP) – Scope, Evolution and Enhancements In: Schmollers Jahrbuch*, Jg. 127, Heft 1 (2007), S. 139–169

Anmerkungen

1 Voll ausgeschöpft werden kann diese Prämie ab einem Teilnahmeentgelt von 338 Euro, da bei

der Berechnung eine Bagatellgrenze von 30 Euro nicht berücksichtigt wird.

2 Das Berichtssystem Weiterbildung zeigt ebenfalls, dass die Transparenz bei den Weiterbildungsangeboten in den letzten Jahren eher ab- als zugenommen hat (BMBF 2006).

3 Vgl. hierzu Fußnote 2

4 Hierbei handelt es sich überwiegend um Maßnahmen, die damals noch über die Arbeitsverwaltung finanziert wurden.

5 Ein Grund für diese Nutzendivergenz könnte darin liegen, dass Teilnehmer/-innen die Qualität des Weiterbildungsangebotes schwer einschätzen können. Zum anderen können auch Arbeitgeber den Qualifikationszugewinn ihrer Mitarbeiter/-innen nicht ohne Weiteres bewerten, da die Abschlusszertifikate oft nicht die nötige Aussagekraft besitzen.

6 Drexel (2004, S. 176) weist darauf hin, dass die Alltagspflichten (Kinderbetreuung, Pflege Angehöriger, Zweitjob) vielen Arbeitnehmern, insbesondere Geringverdienern, kaum Spielraum für Weiterbildung lassen.