

Dieter Dohmen, Michael Cordes

Weiterbildung und Weiterlernen treiben Innovationen und Wachstum – Anforderungen und Implikationen für die Weiterbildungsfinanzierung

Positionspapier auf Basis der Ergebnisse des FiBS-Projekts „Volks- und regional-
wirtschaftliche Kosten, Finanzierungs- und Förderstrukturen und Erträge der
Weiterbildung“ (VoREFFi-WB) (gefördert von BMBF)

FiBS Forum Nr. 60

Berlin, November 2018

ENHANCING LIFELONG LEARNING FOR ALL

www.fibs.eu



**Forschungsinstitut für
Bildungs- und Sozialökonomie**

Research Institute for the Economics
of Education and Social Affairs

Michaelkirchstr. 17/18
D- 10179 Berlin
Tel.: +49 (0)30 8471223-0
Fax: +49 (0)30 8471223-29

Ihre Ansprechpartner:
Dr. Dieter Dohmen, Dr. Michael
Cordes
E-Mail: info@fibs.eu
www.fibs.eu

© 2018 FiBS Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie, Berlin

Nachdruck und Vervielfältigung – auch auszugsweise – sowie Weitergabe bzw. Verkauf sind nur mit ausdrücklicher schriftlicher Genehmigung der Verfasser gestattet.

Das FiBS Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie hat im Rahmen des Abschlussworkshops des BMBF-geförderten Projekts „Volks- und regional-wirtschaftliche Kosten, Finanzierungs- und Förderstrukturen und Erträge der Weiterbildung“ (VoREFFi-WB) seine Ergebnisse vorgestellt und diskutiert. Das vorliegende Positionspapier fasst die Ergebnisse in gebündelter Form zusammen und leitet daraus wesentliche Implikationen für eine Neugestaltung der Weiterbildungsfinanzierung ab.

Kernergebnisse

Die Ergebnisse des dreijährigen FiBS-Projekts sind relativ eindeutig und konsistent:

- 80% der Beschäftigten, die nicht an Weiterbildung teilnehmen, sagen, dass sich ihre Kompetenzen weiterentwickelt haben
- Bei den Beschäftigten, die an Weiterbildung teilgenommen haben, sind es 95%. Gleichzeitig ist die „Lernkurve“ steiler.

D.h. Mitarbeiter/innen entwickeln sich bzw. ihre Kompetenzen auch ohne Weiterbildung durch Lernen am Arbeitsplatz bzw. im Prozess der Arbeit weiter, allerdings ist die Lernkurve flacher.

Bereits in einer früheren Untersuchung für Cedefop (2012) konnten wir zeigen, dass eine Arbeitsorganisation, die die Beschäftigten mit komplexen Aufgaben betraut und mit Eigenverantwortung ausstattet, mit einer höheren Innovationsfähigkeit verbunden ist. Im Rahmen des o.g., gerade abgeschlossenen Projektes können wir nun nachweisen, dass der Zusammenhang zwischen (diskretionärer) Arbeitsorganisation und Innovation noch stärker wird, wenn diese mit formalisierter betrieblicher Weiterbildung kombiniert wird. Mit anderen Worten: Weiterbildung und eine sog. diskretionäre Arbeitsorganisation fördern Innovationen auf betrieblicher und volkswirtschaftlicher Ebene. Zudem führt diese Kombination auch zu einem stärkeren Wirtschaftswachstum. Unsere Arbeiten zeigen somit, dass betriebliche Weiterbildung eine eigenständige Wirkung auf Innovation und Wachstum hat und nicht umgekehrt, mehr Innovation bzw. Wachstum Weiterbildung erfordert (was natürlich auch der Fall ist). Demgegenüber zeigt sich kein direkter Zusammenhang bezüglich der Hochschulbildung, allerdings ggf. ein indirekter, da Akademiker/innen eine höhere Weiterbildungsbeteiligung haben. Zudem steigert eine höhere Weiterbildungsbeteiligung von Frauen das Wachstum des BIP je Einwohner/in.

Aus diesen Ergebnissen lassen sich somit verschiedene Implikationen ableiten:

- Beschäftigte sollten permanent Zugang zu Lernmöglichkeiten haben – das Internet und die damit verbundenen Möglichkeiten haben das Lernen bereits massiv verändert und werden dies zukünftig noch stärker tun. Damit einher geht aber die Frage der Qualitätssicherung.
- Darüber hinaus sollten formalisierte Formen der Weiterbildung stärker institutionalisiert werden. In größeren und großen Unternehmen ist dies i.d.R. kein Problem, da es entsprechende HR-Abteilungen und häufig auch ein ausgearbeitetes und ausgeklügeltes internes Weiterbildungsangebot gibt. In kleinen und Kleinstunternehmen stellt sich die Sachlage anders dar, Personalmanagement und Weiterbildung sind hier in der Hand der Geschäftsführung eine Aufgabe unter vielen, von denen eine ganze Reihe vordringender bzw. termingebundener sind, als die strategisch ausgerichtete Personalentwicklung bzw. (Weiter-) Qualifizierung. Hinzu kommt der in vielen Betrieben hohe Arbeitsdruck bei häufig begrenzten Personalressourcen.
- Betriebe und öffentliche Hand sollten Weiterbildung gleichberechtigt organisieren: öffentliche Finanzierungsinstrumente kompensieren derzeit die etwas unterproportionale Beteiligung von Frauen an betrieblicher Weiterbildung (AES 2016: 34 vs. 39%)

Während Weiterlernen – fast schon automatischer bzw. integrierter – Bestandteil des Arbeitsprozesses ist, benötigt Weiterbildung (Arbeits-) Zeit und Geld.

Die Notwendigkeit zum Weiterlernen und/oder zur Weiterbildung nimmt derzeit, aufgrund der mit Digitalisierung und Automatisierung verbundenen erwarteten Veränderungen hinsichtlich Qualifikationen, Kompetenzen und Fähigkeiten/Fertigkeiten zu. Aktuelle Studien erwarten, dass aus diesem Grund bis zum Jahr 2025 1,3 Mio. Stellen wegfallen und gleichzeitig 2,1 Mio. neu geschaffen werden (BMAS). In den kommenden 6 bis 7 Jahren werden sich also alleine aus diesem Grund über 2 Mio. Menschen grundlegend neu qualifiziert werden müssen, um mit den veränderten Anforderungen Schritt zu halten: Im Jahresdurchschnitt sind dies mindestens 300.000. Zum Vergleich: die Bundesagentur für Arbeit hatte im vergangenen Jahr (2017) insgesamt 475.000 Förderfälle, darunter 122.000 abschlussbezogene.¹ D.h. der notwendige Qualifizierungsbedarf zur Bewältigung der Digitalisierung ist (mindestens) 2,5-mal so hoch wie die Zahl derer, die derzeit durch die BA qualifiziert werden. Entsprechend muss sich auch der Finanzierungsaufwand erhöhen.

Aktuelle Finanzierungsstrukturen

Betrachtet man die derzeitigen Finanzierungsstrukturen, so ist die steuerliche Abzugsfähigkeit von Weiterbildungsausgaben über die Einkommensteuer das wichtigste und zugleich flexibelste Instrument. Im Jahr 2010 (aktuellere Mikrodaten liegen nicht vor) nutzen rund 1,9 Mio. Steuerzahler/innen dieses Instrument. Die dadurch geltend gemachten Weiterbildungskosten belaufen sich nach Berechnungen des FiBS auf ca. 2 Mrd. Euro, das ist etwa ein Viertel der individuell getragenen Weiterbildungsausgaben. Die staatliche Ko-Finanzierung beträgt dabei bis zu 45 Prozent der individuellen Kosten und dürfte sich in Summe auf 600 bis 800 Mio. Euro belaufen.

Zum Vergleich: neben den bzgl. der BA genannten Förderfällen wurden bzw. werden derzeit über das AFBG ca. 165.000 und über das BAföG 75.000 (nur weiterbildungsbezogen, d.h. abgeschlossene Berufsausbildung ist Voraussetzung) – das sind die großen Instrumente, alles andere sind vergleichsweise kleine Förderprogramme, die nur selten mehr als 5.000 Personen im Jahr unterstützen. Letzteres gilt z.B. für die Begabtenförderung berufliche Bildung, die Bildungsprämie des Bundes oder den Bildungsscheck NRW. Alle anderen Instrumente, darunter insbesondere die diversen Länderinstrumente, erreichen deutlich geringere Werte.

Im Bundesdurchschnitt erreichen diese Instrumente gerade einmal 1,7% aller Erwerbspersonen pro Jahr – bei einer großen Zahl an „Wiederholungstäter/innen“. Das Finanzvolumen dürfte bei etwa 3,3 Mrd. Euro liegen. Demgegenüber wenden die Betriebe laut IW rund 17,6 Mrd. Euro (2016) an direkten Kosten für die Weiterbildung ihrer Mitarbeiter/innen auf und erreichen dadurch rund 40% der Erwerbstätigen.

Betrachtet man die 16 Bundesländer, dann zeigen sich beträchtliche Unterschiede, sowohl in der Höhe der Weiterbildungsbeteiligung als auch in der Relevanz der Finanzierungsinstrumente. Durchgängig ist die Einkommensteuer das bedeutsamste Instrument, gefolgt von der BA-Förderung. Allerdings zeigen sich bei allen Förderungsinstrumenten erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Nutzung in den Ländern: Während die BA insbesondere in Nord- und Ostdeutschland besonders bedeutsam ist, hat das sog. Aufstiegs-BAföG (AFBG) in den süddeutschen Ländern seine herausgehobene Bedeutung. Zwischen AFBG und BAföG scheint es eine negative Beziehung zu geben, d.h. das BAföG erreicht vergleichsweise hohe Förderanteile in Ländern, in denen das AFBG eher unterproportional genutzt wird und umgekehrt. Dies ist nicht nur durch die Branchenstruktur bedingt, sondern zu einem

¹ Zu beachten ist dabei u.a., dass der Ausweis von Förderfällen bedeutet, dass ein und dieselbe Person mehrfach gefördert werden kann und somit die Zahl der tatsächlich geförderten Personen niedriger ist.

relevanten Anteil auch durch die Zuordnung schulischer Ausbildungsberufe zu Ausbildung bzw. Fortbildung.

Interessant ist der Befund, dass die Weiterbildungsbeteiligung tendenziell negativ mit der Bedeutung der Förderung durch die Bundesagentur für Arbeit korreliert. So hat z.B. Berlin den höchsten Anteil an Erwerbstätigen, die durch eines der Finanzierungsinstrumente erreicht werden (ganz überwiegend BA), aber die zweitniedrigste Beteiligungsquote, während Baden-Württemberg die höchste Beteiligungsquote aller Länder, aber den niedrigsten Erwerbstätigenanteil hat, der durch die BA wie auch andere Förderinstrumente erreicht wird. Allerdings hat das Land mit dem Förderprogramm Fachkurse auch ein Instrument, dessen Bedeutung größer zu sein scheint, aber nicht eindeutig zu bestimmen ist.

Nicht nur mit Blick auf die Finanzierung der Qualifizierungsmaßnahmen, die im Kontext der Digitalisierung notwendig werden, stellt sich die Frage, wer die Kosten dafür übernehmen soll. Arbeitsminister Heil hat im Interview mit dem Handelsblatt vom 9.11.2018 die Hauptverantwortung bereits den Unternehmen zugewiesen, aber angesichts der „Größe der Herausforderung“ ein gemeinsames Handeln in Aussicht gestellt, allerdings mit der klaren Forderung, dass die Unternehmen in Vorleistung gehen.

Unsere Analyse der Finanzierungs- und Fördermodelle in Deutschland hat eine Vielzahl von Instrumenten ermittelt, die durch Bund und Länder bereitgestellt werden. Die Zahl individueller und betrieblicher Instrumente erreicht eine Größenordnung von über 80. Allein diese Zahl zeigt, dass der Markt ausgesprochen intransparent und unübersichtlich ist; hinzukommt, dass die Förderbedingungen zum Teil kurzfristigen Änderungen unterliegen und sehr länderspezifisch sind. Auch wenn länderspezifische Regelungen nicht generell „problematisch“ sind, führt dies aber dazu, dass sich eine heterogene Förderlandschaft etabliert, die dazu führt, dass dieselbe Person in dem einen Bundesland gefördert würde, im anderen hingegen nicht.

Sowohl bei betrieblicher als auch bei individueller Weiterbildung werden Personen mit geringem Qualifikationsniveau unzureichend erreicht, was neben fehlender Finanzierung auch an anderen Aspekten, wie schulähnliche Angebote, Angst vor Prüfungen, fehlender Information und Beratung etc. liegt. Dies verweist auf die Notwendigkeit einer zielgruppenadäquaten, umfassenderen Beratung.²

Die sog. nationale Weiterbildungsstrategie benötigt somit einen übergreifenden und ganzheitlichen Ansatz, nicht nur hinsichtlich der Finanzierung, sondern auch darüber hinaus.

Implikationen und Anforderungen an eine zukunftsfähige Weiterbildungsfinanzierung

Mit Blick auf die Finanzierung sollte – bzw. nach unserer Ansicht: muss – eine übergreifende Systemstruktur entwickelt werden, deren Komponenten sorgfältig und stringent aufeinander abgestimmt sind. Ausgangspunkt ist die Berücksichtigung von Fort- und Weiterbildungskosten im Rahmen der Einkommensteuer, die dafür sorgt, dass Individuum und Staat sich nicht nur die Erträge der Weiterbildung (z.B. höheres Einkommen), sondern auch die Kosten teilen.

Allerdings hat dieser Ansatz einen entscheidenden Schwachpunkt: Da der Grenzsteuersatz mit dem Einkommen ansteigt, sind die Nettokosten für Bezieher/innen hoher Einkommen geringer als für Personen mit geringem Einkommen. Auch wenn dies eine unmittelbare Folge des Steuertarifs ist, reicht

² Da sich das zugrundeliegende Projekt nicht genauer mit der Weiterbildungsberatung beschäftigt hat, muss deren konkretere Ausgestaltung anderen Arbeiten überlassen bleiben.

der Verweis darauf nicht aus bzw. sollte durch eine angemessene Zuschussförderung kompensiert werden. D.h. unter systemischen – und Gerechtigkeits- – Gründen sollte die Zuschussförderung nicht geringer sein als der Spitzensteuersatz (derzeit 42% bzw. in Ausnahmefällen 45%). Ferner sollten wie bei der Einkommensteuer nicht nur die Maßnahme-, sondern auch andere Kosten ko-finanziert werden können. Zudem darf die Nutzung nicht auf eine Maßnahme pro Jahr, oder gar alle zwei Jahre, beschränkt werden. Der Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit ist eine regelmäßige Aufgabe, die nicht nur alle paar Jahre erfolgen darf.

Weiterbildungsförderung darf sich unabhängig von der Finanzierungsart nicht an der Einschätzung von Politik und Verwaltung orientieren, sondern an den individuell wahrgenommenen Notwendigkeiten oder dem Sinnvollen – vorausgesetzt, der/die Einzelne beteiligt sich an den Kosten.

Diese Grundstruktur sollte bundesweit gelten und einheitlich sein, um einheitliche Lebensverhältnisse zu garantieren und die prinzipielle Unterstützung nicht abhängig vom Wohnsitz machen. Allerdings sollten die Länder, entsprechend ihrer Bedarfe und politischen Prioritäten, die Förderung komplementieren können, z.B. für bestimmte Berufsgruppen, Branchen oder Zielgruppen.

Neben den beiden komplementären Instrumenten – steuerliche Förderung und Zuschuss – sollte eine Darlehensförderung zur Vorfinanzierung von teuren Maßnahmen bestehen, damit qualifikationsorientierte Weiterbildungen nicht vom eigenen Geldbeutel oder der Bereitschaft und Unterstützungsfähigkeit von Verwandten und Bekannten oder der Bundesagentur für Arbeit abhängig sind. Gerade Personen mit geringem Qualifikationsniveau haben hier verstärkten Unterstützungsbedarf.

Zur Verbesserung der Liquidität zur Finanzierung von teuren Maßnahmen könnte man zudem über eine Art Ansparabschreibung für geplante Weiterbildungskosten nachdenken. Wer z.B. im Jahr 2020 eine Weiterbildungsmaßnahme plant, könnte die damit verbundenen Kosten bereits im Jahr 2019 – und vielleicht auch schon 2018 – zur Hälfte oder zwei Drittel geltend machen. Über die Steuerersparnis könnte dadurch Geld angespart werden, das dann die Liquidität verbessert und die Finanzierung der Weiterbildung erleichtert.

In Ergänzung zur Finanzierung der Maßnahme- und sonstigen Weiterbildungskosten ist insbesondere bei Vollzeitmaßnahmen zu berücksichtigen, dass auch die Lebenshaltungskosten in angemessener Höhe gesichert sein müssen, sofern dies nicht über Familienmitglieder geleistet werden kann. Dies gilt insbesondere auch dann, wenn z.B. ein (weiterqualifizierendes) Hochschulstudium durchgeführt wird.³

Der Zugang zu allen Förderungen sollte durch ein einheitliches „Fenster“ erfolgen, um die Transparenz zu verbessern und die Nutzbarkeit nicht von anderen Voraussetzungen abhängig machen. Ein geringes Qualifikationsniveau geht häufig mit begrenztem Zugang zu Informationen oder Kompetenzen bei der Entwicklung von Suchstrategien einher – hier verschärfen sich individuelle Barrieren oder Hemmnisse unmittelbar und potenzieren sich. Das Internet erfordert nicht nur komplementäre „digitale“ Fähigkeiten, sondern baut vollumfänglich auf den bisherigen Basiskompetenzen „Lesen, Schreiben, Verstehen“ auf und grenzt somit sog. funktionale Analphabet/innen unmittelbar aus.

Diese Art der Weiterbildungsförderung sollte nicht grundsätzlich vom Wohlwollen oder der Unterstützung des Arbeitgebers abhängen, um zu verhindern, dass dieser die Weiterbildungsneigung einzelner Mitarbeiter/innen oder bestimmter Beschäftigungsgruppen behindert bzw. determiniert, wer

³ Siehe in diese Richtung z.B. Bernhard Börsel, Dieter Dohmen, Achim Meyer auf der Heyde (2018): BAFöG – Neuausrichtung und Reformvorschläge. 11-Punkte-Plan zur Reform des BAFöG (<http://library.fes.de/pdf-files/studienfoerderung/14797.pdf>, Zugriff am 22.11.2018).

an Weiterbildung teilnehmen darf oder nicht. In der Praxis ist einerseits zu beobachten, dass die Unterstützung von Weiterbildungen dem allgemeinen Muster folgt, d.h. es werden insbesondere die Mitarbeiter/innen mit mittlerem und höheren Qualifikationen gefördert. Andererseits wollen Beschäftigte häufig nicht, dass der Arbeitgeber von der Weiterbildung erfährt, da sie dann Nachteile für den weiteren beruflichen Werdegang oder das Arbeitsklima befürchten; dies gilt insbesondere, wenn eine Qualifizierung angestrebt wird, für die der jetzige Arbeitgeber keine Verwendung hat.

Diese Einschränkung schließt nicht aus, dass der Arbeitgeber die Weiterbildung unterstützen kann, wenn er dies will, der/die Arbeitnehmer/in sollte aber nicht von ihm abhängig sein.

Für den Arbeitgeber ist darüber hinaus noch wichtig, dass er eine/n Arbeitnehmer/in, die längerfristig in der Weiterbildung engagiert ist, ersetzen können muss – dies ist angesichts des wachsenden Fachkräftemangels eine zunehmende Herausforderung und benötigt u.E. branchenspezifische Lösungsansätze und faktisch einen „Personalüberhang“ (gemessen am unmittelbaren Arbeits- bzw. Beschäftigungsvolumen).

ENHANCING LIFELONG LEARNING FOR ALL

Research Institute · Consulting · Think Tank
Germany · Europe · Worldwide

www.fibs.eu

FIBS, Michaelkirchstr. 17/18, D-10179 Berlin, Germany
Tel: +49 (0)30 8471 223-0 · Fax: +49 (0)30 8471 223-29