

Dieter Dohmen, Michael Cordes

Kosten der Weiterbildung in Deutschland – Verteilung der Finanzlasten auf Unternehmen, Privatpersonen, öffentliche Hand

Studie im Rahmen des Projekts “Volks- und regionalwirtschaftliche Kosten,
Finanzierungs- und Förderstrukturen und Erträge der Weiterbildung - VoREFFi-WB“
(gefördert vom Bundesministerium für Bildung und Forschung)

FiBS Forum Nr. 61

Berlin, Januar 2019

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

© 2019 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.

Inhalt

Zentrale Ergebnisse.....	5
1. Einleitung	6
2. Forschungsstand.....	7
3. Hochrechnung jährlicher Weiterbildungsausgaben in Deutschland	10
3.1. Verteilung direkter Weiterbildungskosten ohne Berücksichtigung steuerlicher Regelungen.....	10
3.2. Verteilung direkter Weiterbildungskosten mit Berücksichtigung steuerlicher Regelungen.....	13
3.3. Verteilung direkter und indirekter Weiterbildungskosten ohne Berücksichtigung steuerlicher Regelungen.....	15
3.4. Verteilung direkter und indirekter Weiterbildungskosten mit Berücksichtigung steuerlicher Regelungen.....	17
3.5. Schätzung der Weiterbildungskosten unter Berücksichtigung weiterer Positionen (Maximalkostenschätzung).....	19
4. Fazit	21
5. Quellen	22

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Verteilung direkter Weiterbildungsausgaben nach Finanziers 2015.	12
Abbildung 2: Verteilung direkter Weiterbildungsausgaben nach Finanziers 2015 unter Berücksichtigung steuerlicher Effekte.	15
Abbildung 3: Verteilung direkter und indirekter Weiterbildungsausgaben nach Finanziers 2015.	17
Abbildung 4: Verteilung direkter und indirekter Weiterbildungsausgaben nach Finanziers 2015 unter Berücksichtigung steuerlicher Effekte.	18

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Entwicklung privater Weiterbildungsausgaben von 2006 bis 2016.	11
Tabelle 2: Gesamtsumme der direkten Weiterbildungsausgaben und Verteilung nach Finanziers in Deutschland 2006-2015.	12
Tabelle 3: Gesamtsumme der direkten Weiterbildungsausgaben und Verteilung nach Finanziers in Deutschland 2006-2015 unter Berücksichtigung steuerlicher Effekte.	14
Tabelle 4: Gesamtsumme der direkten und indirekten Weiterbildungsausgaben und Verteilung nach Finanziers in Deutschland 2006-2015.	16
Tabelle 5: Gesamtsumme der direkten und indirekten Weiterbildungsausgaben und Verteilung nach Finanziers in Deutschland 2006-2015 unter Berücksichtigung steuerlicher Effekte.	18

Zentrale Ergebnisse

- Den nachfolgenden Hochrechnungen zur Folge wurden 2015 in Deutschland von Unternehmen, Privatpersonen und öffentlichen Stellen selbst bei vorsichtiger Schätzung mehr als 36,4 Mrd. Euro für Weiterbildung ausgegeben. Gegenüber dem Vorjahr ist dies ein prozentualer Anstieg von 3,6%.
- Von den Ausgaben entfielen knapp zwei Drittel (23,2 Mrd. Euro) auf direkt mit Weiterbildung verbundene Kosten wie Teilnahmegebühren, Lehrmittel, Fahrtkosten, Dozent/innenhonorare oder Raummieten. Zu diesen direkten Kosten werden auch öffentliche Weiterbildungsausgaben durch Bund, Länder, Gemeinden und die Bundesagentur für Arbeit gezählt. Ein weiteres Drittel (13,2 Mrd. Euro) entfallen auf indirekte Kosten. Diese können Unternehmen aufgrund der für Weiterbildung verwendeten bezahlten Arbeitszeit und Privatpersonen aufgrund von Verdienstausschlag in Form von z.B. Arbeitszeitverkürzungen entstehen.
- Unternehmen und Privatpersonen werden aufgrund steuerlicher Regelungen geschätzt etwa 3 Mrd. Euro an direkten Weiterbildungskosten im Jahr erstattet. Entsprechend erhöhen sich staatliche Weiterbildungsinvestitionen in Form von steuerlichen Mindereinnahmen.
- Die Finanzlast der direkten Kosten verteilt sich unter Berücksichtigung von Steuereffekten etwa gleichmäßig auf Unternehmen, Privatpersonen und öffentliche Hand. Anders gesagt: Über 30% aller Weiterbildungskosten entfallen auf private Haushalte.
- Sofern sowohl indirekte Kosten als auch steuerliche Effekte mitberücksichtigt werden, investieren Unternehmen rund 14,2 Mrd. Euro, Privatpersonen etwa 10,8 Mrd. Euro in Weiterbildung.
- Die geschätzte Gesamtsumme erhöht sich bei offensiver Berechnung auf bis zu 58 Mrd. Euro (Bezugsjahr ist 2016). Gründe für diese Differenz sind u.a. divergierende Studienergebnisse und die Berücksichtigung unterschiedlicher Kostenaspekte.

I. Einleitung

Einhergehend mit den sich verändernden Anforderungen in der Arbeitswelt zentralisiert sich das Thema berufliche Weiterbildung in der öffentlichen, insbesondere aber in der arbeits- und bildungspolitischen Diskussion. Der Stellenwert von Weiterbildung im Koalitionsvertrag zur 19. Legislaturperiode, Begriffe wie „neue Weiterbildungskultur“, die Entwicklung einer Nationalen Weiterbildungsstrategie als eine tragende Säule der Fachkräftestrategie oder aktuelle Maßnahmen wie das Qualifizierungschancengesetz zeigen dies an. Dabei wird Weiterbildung als Schlüssel betrachtet, um auf Herausforderungen wie Fachkräftemangel, Strukturwandel oder Digitalisierung zu reagieren. Folgerichtig ist es erklärtes Ziel, die Weiterbildungsbeteiligung zu erhöhen und dadurch Beschäftigungsfähigkeit zu steigern sowie respektive Beschäftigungschancen zu verbessern.

Diese politischen Ziele erfordern politische Unterstützungsmaßnahmen, die u.a. in Form von angebots- oder nachfrageorientierten Förderinstrumente konzipiert sind. Während sich erstere z.B. auf die Bereitstellung von bildungsbezogenen Dienstleistungen an Volkshochschulen oder aber auch auf öffentlich geförderte Beratungsangeboten beziehen, zielen nachfrageorientierte Angebote auf zumeist finanzielle Unterstützung von Bildungskund/innen, also von Unternehmen und Privatpersonen, ab.

Sobald es jedoch um derartige Interventions- und Steuerungsmöglichkeiten geht, rücken automatisch Fragen der Finanzierung von Weiterbildung in den Fokus. Häufig werden dabei Vor- und Nachteile unterschiedlicher Unterstützungsinstrumente und -ansätze diskutiert – erstaunlicherweise jedoch meist für das einzelne Instrument separiert und nur allzu selten im (potenziellen) Zusammenwirken des Förderkatalogs. Mindestens ebenso erstaunlich ist, dass die Debatte um öffentliche Weiterbildungsförderung kaum auf Basis von Kostenstrukturen und -verteilungen geführt wird. Um jedoch Reichweite und Potenziale öffentlicher Förderungen adäquat einordnen zu können, ist es erforderlich, die damit verbundenen finanziellen Investitionen in Relation zu Gesamtkosten für Weiterbildung zu sehen.

Hier knüpft der vorliegende Beitrag an, indem er die Weiterbildungsaufwände der einzelnen Trägergruppen anhand unterschiedlicher Datenquellen aufzeigt und dadurch eine wichtige Argumentationsgrundlage für die weitere Auseinandersetzung mit öffentlich geförderter Weiterbildungsfinanzierung bietet.

2. Forschungsstand

Im Grunde ist die Anzahl derjenigen Akteur/innen, die für Weiterbildungsausgaben aufkommen, überschaubar. Letztlich handelt es sich lediglich um drei nennenswerte Finanziers: Profiteure von Weiterbildung sind in erster Linie Unternehmen, die öffentliche Hand und nicht zuletzt die Weiterbildungsteilnehmenden selbst – und zwar unabhängig davon, ob es sich um berufliche, betriebliche, akademische oder allgemeine Weiterbildung handelt. Insofern ist es folgerichtig, dass auch die Finanzierung fast ausschließlich bei diesen drei Parteien liegt.

Äußerst unübersichtlich ist allerdings die statistische Datenlage zu den Aufwendungen der einzelnen Gruppen. Einen vergleichsweise umfassenden jährlichen Überblick bietet der Bildungsfinanzbericht des Statistischen Bundesamtes. Für das Jahr 2015 werden unter der Position „Zusätzliche bildungsrelevante Ausgaben in nationaler Abgrenzung“ Aufwendungen in Höhe von insgesamt 15,1 Mrd. Euro ausgewiesen. Das Bildungsbudget für diesen Bereich entspricht etwa 0,5 % gemessen am Bruttoinlandprodukt (Statistisches Bundesamt, 2018).¹ Zum Vergleich: Das Bildungsbudget für den gesamten Bildungsbereich liegt bei 6,4%, damit also dreizehnmal höher (ebd. S.103). Die Angaben des Bildungsfinanzberichts beinhalten neben öffentlichen Ausgaben auch private Kosten, die sich allerdings überwiegend auf betriebliche Weiterbildung beziehen. Grundlage der Berechnung ist dabei eine Schätzung auf Basis des Continuing Vocational Training Survey (CVTS). Veranschlagt werden für die betriebliche Weiterbildung 10 Mrd. Euro. Ausgaben von Privatpersonen sind lediglich im Rahmen von Teilnahmegebühren an Volkshochschulen berücksichtigt und belaufen sich daher in dieser Statistik auf gerade einmal 0,6 Mrd. Euro. Der Anteil der öffentlichen Hand beträgt demnach rund 4,5 Mrd. Euro.

Auf ähnliche Beträge kommt der Datenreport des Bundesinstituts für Berufsbildung, der für 2015 ebenfalls insgesamt 4,5 Mrd. Euro an öffentlichen Kosten für berufliche Weiterbildung angibt (Bundesinstitut für Berufsbildung, 2018). Allerdings beschränkt sich der Datenreport auf öffentliche Aufwendungen und gibt keinerlei Aufschluss über betriebliche oder individuelle Kosten.

Betriebliche Kosten werden dagegen im Rahmen der alle drei Jahre stattfindenden IW-Weiterbildungserhebung des Instituts der deutschen Wirtschaft ermittelt. In der neunten Erhebung für das Jahr 2016 wird dabei von einer Investitionssumme in Höhe von 33,5 Mrd. Euro ausgegangen (Seyda & Placke, 2017). Diese berechnet sich aus 17,6 Mrd. Euro an direkten Kosten wie Teilnahmegebühren oder Dozent/innenhonorare und 15,9 Mrd. Euro indirekter Kosten in Form von für Weiterbildung eingesetzte bezahlte Arbeitszeit. Die deutlichen Unterschiede zu den im CVTS erhobenen und damit im Bildungsfinanzbericht bezifferten Beträgen sind auf unterschiedliche Berechnungsmodelle zurückzuführen: Während im CVTS nur Kosten für Lehrveranstaltungen² erhoben werden, ermittelt das IW auch Kosten für z.B. Fachtagungen, Messen, Fachbücher oder digitale Lernmedien (ebd. S.6). Des Weiteren werden im CVTS zwar die indirekten Personalausfallkosten erhoben, diese werden im Bildungsfinanzbericht jedoch nicht berücksichtigt (Statistisches Bundesamt, 2018, S. 102).

Wenig aktuelle Daten liegen zur Höhe der Bildungsausgaben von Privatpersonen vor. Hier sind im Wesentlichen zwei Studien zu nennen: Die Berechnung privater Weiterbildungskosten im Rahmen des Adult Education Survey AES 2016 und eine Studie des Bundesinstituts für Berufsbildung zum individuellen Aufwand und Nutzen von Weiterbildung. Auf Basis des AES 2016 ermitteln Thiele, Behringer und Schönfeld (2017) direkte Ausgaben der Teilnehmenden für Teilnahme- und Prüfungsentgelte,

¹ Herausgerechnet wurden an dieser Stelle die Kosten für Horte in öffentlicher und privater Trägerschaft sowie für Einrichtungen der Jugendarbeit, die gemeinsam mit weiterbildungsbezogenen Ausgaben unter der Position „Zusätzliche bildungsrelevante Ausgaben in nationaler Abgrenzung“ geführt werden.

² Dies umschließt neben Teilnahmegebühren auch Reisekosten, Räume, Unterrichtsmaterialien und Kosten für das eingesetzte Weiterbildungspersonal (Statistisches Bundesamt, 2017).

Fahrtkosten sowie Lernmittel von insgesamt 6,4 Mrd. Euro. Erfasst wird dabei nur der Bereich der non-formalen Weiterbildung. Müller und Wenzelmann (2018) kommen in der BiBB-Kosten-Nutzenstudie nicht zuletzt aufgrund eines weiter gefassten Weiterbildungsbegriffes, der zwar nicht-berufliche Weiterbildung ausklammert, dafür aber auch formale und informelle Lernaktivitäten aufgreift, und aufgrund der Berücksichtigung von durch Verdienstausschlag entstehenden indirekten Kosten auf geschätzt 17,8 Mrd. Euro. Diese verteilen sich auf 73% direkte (13 Mrd. Euro) und 27% indirekte Kosten (4,8 Mrd. Euro).

Allerdings ist der Vergleich beider Studien aus zwei Gründen schwierig: So fokussieren erstens Müller und Wenzelmann wie gesagt auf die berufliche Weiterbildung, während im AES auch nicht-berufsbezogene Bildungsaktivitäten abgefragt werden. Es liegen jedoch auf Basis des AES keine Informationen darüber vor, wie sich die 6,4 Mrd. Euro individuelle Kosten auf das nicht-berufsbezogene, berufsbezogene und betriebliche Segment aufteilen. Zweitens beschränken sich die Kostenberechnungen im AES wie gesagt auf den non-formalen Bereich. Das in der BiBB-Studie von Müller und Wenzelmann erfasste selbstorganisierte Lernen mit Büchern oder digitalen (Lern-)Medien wird im AES dem informellen Lernen zugeschlagen (Kaufmann-Kuchta & Kuper, 2017) und ist insofern nicht Bestandteil der 6,4 Mrd. Euro privater Ausgaben für non-formale Weiterbildung. Was nun erstaunt: Wenn die im AES nicht erfassten formalen und informellen Kosten von den in der BiBB-Studie genannten 17,8 Mrd. Euro abgezogen werden, dann verbleiben nur noch 4,6 Mrd. Euro auf non-formales Lernen. Dies ist deutlich weniger als die im AES veranschlagte Summe, obwohl dort keine indirekten Kosten berücksichtigt und bei der Errechnung der direkten Kosten einige von Müller und Wenzelmann genannten Aufwandsarten wie z.B. auswärtige Mahlzeiten oder Betreuungskosten ausgeblendet werden. Eine mögliche Erklärung könnte an dieser Stelle die in der BiBB-Studie vorgenommene Eingrenzung auf berufliche Weiterbildung sein. Eine weitere ist in Unschärfen bezüglich der Abgrenzung der Lernformen zu finden, was möglicherweise zu einer Überschätzung der Kosten für informelles Lernen und Unterschätzung derjenigen für non-formales Lernen führt.³

Allein der Blick auf diese statistischen Zugänge zeigt die Problematik, die mit einer Übersicht zur Aufteilung der Weiterbildungsausgaben auf die verschiedenen Finanziers verbunden ist. Die Hauptursachen hierfür dürften zum einen in divergierenden Weiterbildungsbegriffen zu suchen sein, die unterschiedliche Reichweiten und Volumina der erfassten Bildungsaktivitäten implizieren. Zum anderen sind die den Berechnungsmodellen zugrunde liegenden Kostenpositionen nicht identisch. Dies beschränkt sich nicht auf die Berücksichtigung oder Nichtberücksichtigung der indirekten Kosten, sondern umfasst auch zwischen den Studien variierende Einzelpositionen.⁴

In der Vergangenheit wurden verschiedene Versuche unternommen, die verfügbaren Datenquellen zusammenzufassen und so einen Gesamtüberblick der Kostenverteilung zu erhalten. Dohmen, Laps und Cristóbal schätzen die Summe der Weiterbildungsausgaben in Deutschland für das Jahr 2012 auf 19,4 bis

³ Müller und Wenzelmann untergliedern in ihren Berechnungen Lernaktivitäten in sechs Typen: A) Formale Bildung in Form von Schulbesuchen, Studien- oder Ausbildungsaktivitäten, soweit es sich nicht um eine Erstausbildung handelt, B) Aufstiegsfortbildung, die in der Kategorisierung des AES ebenfalls der formalen Bildung zuzuordnen ist, C) non-formales Lernen z.B. in Seminaren oder Lehrgängen, D) arbeitsnahe Qualifizierungen, E) Tagungen, Vorträge, Messen und F) selbstorganisiertes Lernen. Gemessen am AES können die Typen C, D und E der non-formalen Weiterbildung zugeordnet werden. Allerdings weisen Müller und Wenzelmann auf Unschärfen bei der Abgrenzung hin, indem Befragte unter Typ F zum Teil auch Aktivitäten eingruppierten, die ebenso gut hätten anderen Typen zugeordnet werden können. Dies kann im Zweifelsfall auch kostenintensive Maßnahmen im Rahmen des Fernunterrichts betreffen, so dass die Kostenschätzung zu Typ F vergleichsweise hoch ausfällt (Müller & Wenzelmann, 2018, S. 6, Fußnote 9).

⁴ Um ein Beispiel zu nennen: Im AES 2016 werden als direkte Kosten neben den Teilnahmegebühren auch noch Fahrtkosten und Aufwendungen für Lernmittel erhoben (Thiele, Behringer, & Schönfeld, 2017). Demgegenüber weisen Müller und Wenzelmann (2018) an dieser Stelle zusätzlich auswärtige Unterbringung, Mahlzeiten oder Betreuungskosten aus. Die Ansätze für direkte Kosten in der AES-Erhebung decken in der Studie von Müller und Wenzelmann die dort genannten direkten Kosten nur zu 71% ab.

24,7 Mrd. Euro - je nachdem, ob auch öffentliche Ausgaben, die zum Teil der Weiterbildung zuzurechnen sind, zum Teil aber auch Ausgaben für die Erstausbildung enthalten (können), mitberücksichtigt werden (Dohmen, Laps, & Cristóbal, 2017).⁵ Der Anteil der öffentlichen Hand liegt demnach bei 15% (untere Variante) bzw. bei 33% (obere Variante), der Anteil der Unternehmen bei 46% bzw. 36%, derjenige der Privatpersonen entsprechend bei 39% bzw. 31%. Werden auch die indirekten Kosten mit einbezogen, liegt der Wert zwischen 32 und 37,3 Mrd. Euro, wobei Individuen und Unternehmen zusammen dann 91% bzw. 78% der Kosten tragen. Sofern man jedoch statt der Daten des Bildungsfinanzberichts für die betriebliche Weiterbildung die Ergebnisse der IW-Weiterbildungserhebung zugrunde legt, erhöhen sich die Gesamtvolumina auf 29,3 Mrd. Euro bzw. einschließlich indirekter Kosten auf geschätzt 47,1 Mrd. Euro (Dohmen, 2017).

Ebenfalls für das Jahr 2012 geht Walter von direkten Kosten in Höhe von 26,6 Mrd. Euro aus, von denen 11,2 Mrd. auf Individuen und 10,6 Mrd. auf Unternehmen entfallen (Walter, 2016). Wie auch Dohmen bezieht sich Walter in seinen Berechnungen im Wesentlichen auf den BiBB-Datenreport, die Bildungsfinanzberichte und auf Angaben des AES 2012. Bei den betrieblichen Ausgaben werden hier allerdings neben den Ausgaben im privaten Bereich auch die Kosten öffentlicher Arbeitgeber hinzugezählt, was bereits die Abgrenzungsschwierigkeiten bei der Einordnung von öffentlichen und betrieblichen Ausgaben aufzeigt. Das Zustandekommen des Wertes für individuell getragene Kosten wird nicht näher erläutert.

In einer früheren Studie berechnen Beicht, Berger und Moraal et al. das Weiterbildungsvolumen inklusive indirekter Kosten auf insgesamt 35 Mrd. Euro (Beicht, Berger, & Moraal, 2005). Grundlage hierfür sind jedoch unterschiedliche Bezugsjahre für die Unternehmen (1999; 16,7 Mrd. Euro), Individuen (2002; 13,8 Mrd.) und öffentliche Hand (2004; 4,6 Mrd.). Diese Schätzung beinhaltet auch steuerliche Effekte in Höhe von 0,4 Mrd. Euro nach den Schätzungen von Dohmen und Hoi (2004).

Betrachtet man den derzeitigen Forschungsstand und die Datenlage, dann fallen zwei Dinge auf: Erstens liegt selbst die defensivste der hier genannten Schätzungen um rund 30% über den Angaben der öffentlichen Statistik des Bundesfinanzberichts, was in erster Linie an der dort vorgenommenen weitestgehenden Aussparung individueller Kosten liegen dürfte. Zweitens wird mit wenigen Ausnahmen (zu nennen sind hier vor allem Dohmen, Laps, & Cristóbal, 2017; Walter, 2016; Hummelsheim, 2010) in den meisten Ansätzen zur Gesamtberechnung der Weiterbildungsausgaben darauf verzichtet, zeitliche Entwicklungen abzubilden.

Die derzeit aktuellsten Daten beziehen sich auf 2012. Bedenkt man jedoch die Dynamiken, welche zunächst ab 2007 die Finanzkrise und zuletzt die konjunkturellen Entwicklungen, Digitalisierung und den Strukturwandel ausgelöst haben, so wird deutlich, dass eine kontinuierliche Beobachtung der Kostenentwicklungen notwendig ist.

⁵ Zu nennen sind in diesem Zusammenhang insbesondere Leistungen und Förderungen von Maßnahmen der Weiterbildung und Teilhabe für behinderte Menschen oder auch die Betriebs- und Investitionskosten des Bundesinstituts für Berufsbildung (BiBB), das sowohl für die berufliche Erst- als auch die Weiterbildung zuständig ist.

3. Hochrechnung jährlicher Weiterbildungsausgaben in Deutschland

Die nachfolgenden Berechnungen versuchen, diese Lücke zu schließen und dabei zugleich aktuelle Studienergebnisse, steuerliche Effekte und indirekte Kostenanteile mit einzubeziehen. Die Basis der Hochrechnungen bilden, soweit nicht ausdrücklich anders beschrieben, folgende Datenquellen:

- Zur Berechnung der Ausgaben der öffentlichen Hand werden die Daten des BiBB-Datenreports berücksichtigt, da diese im Vergleich zum Bildungsfinanzbericht eine präzisere Aufgliederung bieten. Vor allem werden hier die Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit gesondert ausgewiesen.
- Für die Berechnung der betrieblichen Kosten werden Daten des Bildungsfinanzberichts verwendet - insbesondere, da dieser im Gegensatz zur IW-Weiterbildungserhebung jährlich verfügbar ist.
- Ausgangspunkt der Berechnung der privaten Kosten sind die Berechnungen im Rahmen des AES 2016. Allerdings werden auf Basis der von Müller und Wenzelmann beschriebenen Ausgabenkonstellationen (Müller & Wenzelmann, 2018, S. 7) weitere, nicht im AES erhobene direkte und indirekte Kosten anteilmäßig hinzugerechnet.
- Die Einbeziehung steuerlicher Aspekte erfolgt anhand der Steuerstatistik des Statistischen Bundesamtes. Verfügbar sind Daten zur Lohn- und Einkommenssteuerstatistik aus dem Jahr 2010, die im Rahmen einer Schätzung für weitere Jahre fortgeschrieben werden.

Im Folgenden werden fünf Berechnungsmodelle angeboten: Die ersten vier Berechnungen beziehen sich auf Weiterbildungsausgaben mit bzw. ohne indirekte Kosten und mit bzw. ohne Berücksichtigung steuerlicher Effekte. Diese vier Berechnungen bilden eher defensiv ausgerichtete Varianten, die ein unteres Kostenszenario beschreiben. Demgegenüber stellt das fünfte Modell ein oberes Szenario dar, indem zum einen weitere Kostenpositionen aufgegriffen werden und zum anderen auf Studien Bezug genommen wird, die aufgrund ihrer Untersuchungsanlage und der zugrunde gelegten Weiterbildungsbegriffe zu höheren Werten kommen.

3.1. Verteilung direkter Weiterbildungskosten ohne Berücksichtigung steuerlicher Regelungen

Was die direkten Weiterbildungsausgaben betrifft, so liegen die Daten der betrieblichen und öffentlichen Aufwendungen wie gesagt vor. Für das Jahr 2015⁶ sind dies 10 Mrd. Euro auf Seiten der Unternehmen (Statistisches Bundesamt, 2018, S. 108) und 4,5 Mrd. Euro auf Seiten der öffentlichen Hand, darin eingeschlossen 2,1 Mrd. Euro der Bundesagentur für Arbeit (Bundesinstitut für Berufsbildung, 2018, S. 404). Angaben zur Investitionshöhe seitens der Privatpersonen liegen dagegen für 2015 aus dem AES 2016 nicht vor und müssen demnach anhand der genannten Quellen errechnet werden. Hierzu wird wie folgt verfahren: Ausgangswert für private Ausgaben ist der im AES errechnete Betrag von 6,4 Mrd. Euro für das Jahr 2016. Dieser schließt neben Teilnahmegebühren auch Lehrmaterial und Fahrtkosten mit ein. Legt man des Weiteren die von Müller und Wenzelmann vorgeschlagene Ausgabenkonstellation zugrunde, so deckt dies nur 71% der direkten Kosten ab. Die verbleibenden 29% entfallen vor allem auf auswärtige Unterbringung, auswärtige Mahlzeiten und Betreuungskosten (Müller & Wenzelmann, 2018). Schlägt man diesen Anteil der im AES genannten Summe hinzu, so entstehen Privatpersonen Kosten in Höhe von rund 9 Mrd. Euro. Um Angaben für das Bezugsjahr 2015 zu erhalten und darüber hinaus einen Zeitreihenvergleich über mehrere Jahre ziehen zu können, wird diese Summe zu zwei weiteren Indikatoren in Bezug gesetzt: dem Verbraucherpreisindex sowie der Entwicklung der

⁶ Dies ist das Bezugsjahr des aktuellen Bildungsfinanzberichts von 2018 (Statistisches Bundesamt, 2018).

Weiterbildungsbeteiligung im Zeitverlauf. Letztere lässt sich anhand des Mikrozensus ermitteln.⁷ Tabelle 1 zeigt das Ergebnis:

Jahr	Verbraucherpreise (Index: 2016=100%)	Weiterbildungsbeteiligung in % (laut Mikrozensus)	private Weiterbildungs- ausgaben (in Mrd. Euro)
2006	87,43	15,84	7,17
2007	89,48	17,20	7,97
2008	91,81	18,18	8,65
2009	92,09	18,20	8,68
2010	93,11	17,95	8,66
2011	95,07	18,30	9,01
2012	96,93	16,95	8,51
2013	98,42	16,54	8,44
2014	99,26	16,39	8,43
2015	99,53	16,77	8,65
2016	100,00	17,40	9,01

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis des AES 2016, Müller und Wenzelmann (2016), Mikrozensus, Angaben des Statistischen Bundesamts zu Verbraucherpreisen

Tabelle 1: Entwicklung privater Weiterbildungsausgaben von 2006 bis 2016.

Es muss an dieser Stelle nochmals darauf hingewiesen werden, dass sich die vorab erfolgten Berechnungen privater Aufwendungen auf Investitionen in non-formale Weiterbildungen beschränkt. Laut Müller und Wenzelmann (2018, S. 5) entfallen jedoch 46% der Kosten für berufliche Weiterbildung auf formale Weiterbildung und weitere 28,6% auf selbstorganisiertes Lernen. Diese Relation betrifft indes andererseits nur berufsbezogene Lernaktivitäten, nicht aber das im AES mitberücksichtigte Segment der nicht-berufsbezogenen Weiterbildung.⁸ Hinzu kommen Schwierigkeiten bei der Abgrenzung zwischen selbstorganisiertem und non-formalem Lernen⁹, was die Übertragung der Relationen auf AES-Daten wesentlich erschwert. Und schließlich beziehen sich Müller und Wenzelmann auf die Gesamtaufwendungen der sechs von ihnen genannten Typenklassen, inklusive der indirekten Kosten. Die Anteile dieser indirekten Aufwendungen dürften innerhalb der Typen aber divergieren und insbesondere bei formalen Weiterbildungen eher hoch sein. Entsprechend würde sich die oben genannte Kostenrelation stark zugunsten der non-formalen Bildungsbereiche verändern, wenn sie nur auf direkte Kosten fokussiert wäre.

Grundsätzlich ist jedoch festzustellen, dass die in Tabelle 1 genannten Summen unter Einbeziehung formaler und informeller Bildungsaktivitäten zwangsläufig noch höher ausfallen würden (vgl. hierzu auch Kapitel 3.5). Es muss dabei aber ebenfalls bedacht werden, dass Privatpersonen zur Refinanzierung formaler Weiterbildungsaktivitäten deutlich mächtigere Förderinstrumente wie das Aufstiegs-BAföG oder das BAföG für Schüler/innen in Fach(ober)schulklassen mit abgeschlossener Berufsausbildung zur Verfügung stehen, die explizit auf den Erwerb formaler Abschlüsse ausgerichtet sind (Cordes & Dohmen, 2019). Förderprogramme, die auch Kosten abdecken, die mit non-formalem Lernen verbunden sind, besitzen dagegen eine eher untergeordnete Bedeutung. Hierzu sind insbesondere die Bildungsprämie oder die Gutscheinsysteme einiger Bundesländer zu zählen.

⁷ Die ausgewählte Bezugsgröße im Mikrozensus ist in diesem Fall die Weiterbildungsbeteiligung der 25 bis 64jährigen.

⁸ Die im AES vorgenommene Segmentierung von Weiterbildung in betrieblich, individuell berufsbezogen und nicht berufsbezogen ist allenfalls als ein Hilfskonstrukt zu betrachten, welches es erleichtert, Kategorisierungen und Einordnungen vorzunehmen. Gleichwohl ist aus Sicht der Autoren auf fließende Übergänge und, mehr noch, auf möglicherweise multiple Bildungsintentionen hinzuweisen, deren eindeutige Zuordnung auf betrieblich, beruflich oder nichtberuflich oftmals kaum möglich ist. Beispiele hierzu wäre das Erlernen einer Fremdsprache oder ein Kurs zum Thema Stressbewältigung – beides Themen, die sich keinesfalls eindeutig dem betrieblichen, beruflichen oder nicht-beruflichen Sektor zuordnen lassen.

⁹ Zur Abgrenzungsproblematik bei Müller und Wenzelmann vgl. Kapitel 2, Fußnote 3.

Jahr	Bund, Länder, Gemeinden	Bundesagentur für Arbeit	Privatpersonen	Betriebe	Gesamtkosten
2006	1,3	1,3	7,2	8,3	18,1
2007	1,7	1,4	8,0	7,1	18,2
2008	1,9	1,7	8,6	7,3	19,5
2009	2,2	2,6	8,7	7,3	20,8
2010	2,5	2,1	8,7	8,6	21,8
2011	2,4	1,8	9,0	8,6	21,8
2012	2,4	1,5	8,5	9,0	21,4
2013	2,3	1,9	8,4	9,3	21,9
2014	2,4	2,1	8,4	9,5	22,3
2015	2,4	2,1	8,6	10,0	23,2

Quellen: BiBB-Datenreport, Statistisches Bundesamt (jeweils verschiedene Jahrgänge), AES 2016, Müller/Wenzelmann (2016), eigene Berechnungen

Tabelle 2: Gesamtsumme der direkten Weiterbildungsausgaben und Verteilung nach Finanziers in Deutschland 2006-2015.

Immerhin lässt die Hochrechnung der privaten Ausgaben im Verbund mit den bekannten betrieblichen und öffentlichen Finanzierungsdaten eine erste Gesamtkostenschätzung für die Jahre 2006 bis 2015 zu (Tabelle 2). Demnach belaufen sich die Gesamtkosten in 2015 auf 23,2 Mrd. Euro direkte Kosten, von denen 43% von Unternehmen, 38% von Privatpersonen, 10% von Bund, Ländern und Kommunen¹⁰ sowie 9% von der Bundesagentur für Arbeit getragen werden (vgl. Abbildung 1).

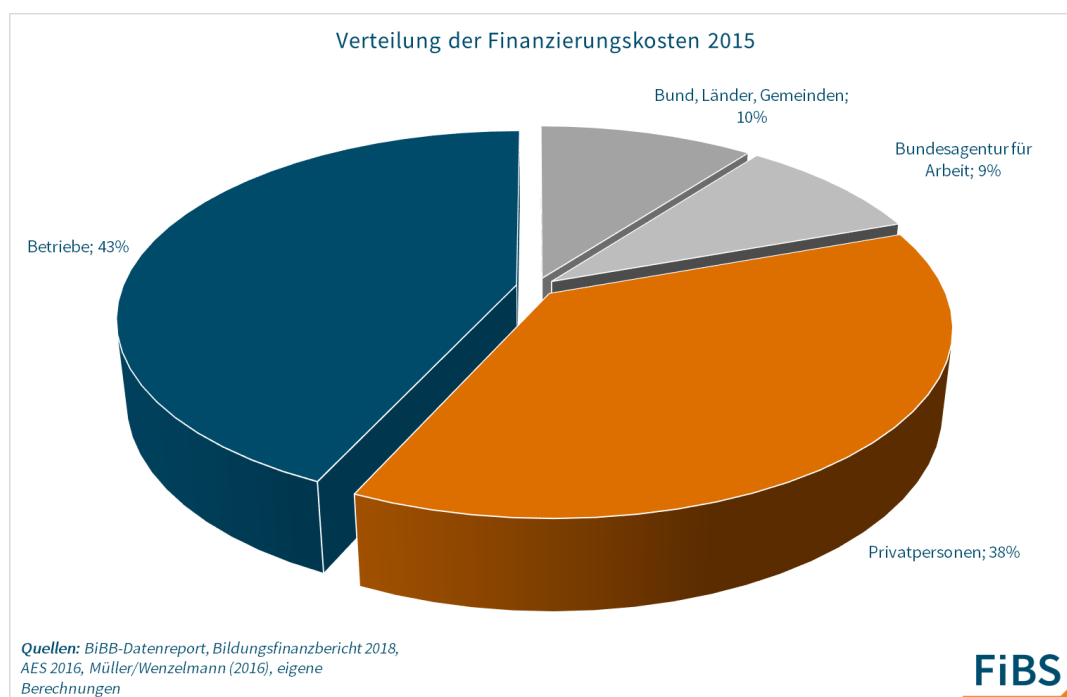


Abbildung 1: Verteilung direkter Weiterbildungsausgaben nach Finanziers 2015.

¹⁰ Hinsichtlich der Angaben zu den Ausgaben durch Bund, Länder und Kommunen ist darauf hinzuweisen, dass Ausgabenpositionen nicht immer eindeutig dem Weiterbildungsbereich zuzuordnen sind. So werden zum Beispiel im Datenreport des BiBBs auch deren Betriebs- und Investitionskosten aufgeführt. Dass BiBB ist allerdings auch für den Ausbildungsbereich zuständig. Auf der anderen Seite ist davon auszugehen, dass Förderprogramme der Länder oftmals zum Bereich Arbeitsmarktpolitik gezählt werden, so dass die länderbezogenen Weiterbildungsausgaben eher unterschätzt werden dürften. Einmalig für 2010 wurden vom BiBB die Investitionen in Weiterbildungsprogramme der Länder auf insgesamt 0,5 Mrd. Euro geschätzt (Bundesinstitut für Berufsbildung, 2018, S. 403f).

Seit 2006 stiegen dabei die Gesamtkosten fast kontinuierlich (mit einem kurzzeitigen Rückgang 2012) von anfangs 18,1 Mrd. auf zuletzt eben 23,2 Mrd. Euro an. Erwähnenswert sind dabei zum einen der starke Anstieg der Förderungen durch Bund, Länder und Gemeinden zwischen 2006 und 2010, der u.a. auf die Förderung beruflicher Weiterbildung im Rechtskreis SGB II, die insbesondere seit 2007 kostenwirksam ist, zurückgeführt werden kann. Zum anderen zeigen sich möglicherweise Wirkungen der Finanzkrise auf die Verteilung der Weiterbildungsfinanzierung, indem die Investitionen der Unternehmen ab 2007 zurückgingen und erst ab 2010 wieder deutlich anstiegen. Zu dieser Entwicklung ist um etwa zwei Jahre versetzt eine zwischenzeitlich intensivierete Weiterbildungsförderung der Bundesagentur für Arbeit kurz nach der Finanzkrise erkennbar. Danach waren die Förderzahlen der Bundesagentur zunächst rückläufig, um seit 2012 wieder anzusteigen.

3.2. Verteilung direkter Weiterbildungskosten mit Berücksichtigung steuerlicher Regelungen

Aus der in Tabelle 2 beschriebenen Datenlage geht hervor, dass Privatpersonen und Unternehmen den Großteil der Weiterbildungskosten unter sich aufteilen. Da sich die öffentliche Hand jedoch durch steuerliche Regelungen indirekt an den Kosten der Weiterbildung beteiligt, nivelliert sich dieses Verhältnis, wenn steuerliche Effekte berücksichtigt werden.

Bezogen auf die steuerliche Absetzbarkeit privater Weiterbildungsausgaben gibt es in Deutschland zwei besonders wesentliche Regelungen¹¹: Unternehmen können ihre Weiterbildungsausgaben wie alle Betriebsausgaben bei der Körperschaft- und Gewerbesteuer in vollem Umfang ansetzen¹²; gleiches gilt für Unternehmen, Selbstständige und Freiberufler/innen, die nach der Einkommensteuer veranlagt werden. Demgegenüber können Personen, die als Angestellte, Arbeiter/innen oder Beamt/innen nicht selbstständig beschäftigt sind, Ausgaben für die berufliche Fortbildung in einem ausgeübten Beruf als Werbungskosten und Ausgaben für eine individuelle Weiterbildung in einem nicht ausgeübten Beruf als Sonderausgaben anrechnen. Dies schließt nicht nur Teilnahmeentgelte, sondern auch weitere unmittelbar mit der Fortbildung verbundene direkte Kosten wie Lernmittel, Fahrtkosten, Tagesgeldpauschalen oder Zinsen für einen zu Bildungszwecken aufgenommenen Kredit mit ein. Bezogen auf die Fortbildungsausgaben wird dies jedoch steuermindernd nur in dem Umfang wirksam, in dem diese über den Arbeitnehmer/innen-Pauschbetrag von derzeit 1.000 Euro hinausgehen. In allen anderen Fällen werden sie zwar implizit über den Arbeitnehmer/innen-Pauschbetrag, faktisch aber nicht als Weiterbildungsausgaben berücksichtigt (vgl. auch Dohmen, Laps, & Cristóbal, 2017).

Entsprechend diesen beiden Regelungen sind zur Schätzung der Steuersummen unterschiedliche Berechnungsverfahren erforderlich. Für betriebliche Ausgaben ist dies aufgrund einheitlicher steuerlicher Regelungen vergleichsweise einfach ermittelbar: Maßgeblich sind die Körperschaftssteuer (15%), der auf dieser erhobene Solidaritätszuschlag (5,5% der Körperschaftssteuer, also de facto etwa 0,8%) und die Gewerbesteuer. Letztere wird von den Gemeinden individuell erhoben, so dass zur Vereinfachung an dieser Stelle von einer Gesamtsteuerlast von 25% ausgegangen wird. Da sich diese Steuern aus dem unternehmerischen Gewinn berechnen, sich zugleich aber Weiterbildungsausgaben der Unternehmen gewinnmindernd auswirken, führen diese zu Steuereinsparungen in Höhe von einem

¹¹ Als weitere Regelung wird bisweilen auch die Mehrwertsteuerbefreiung für Weiterbildungsanbieter sowie für Dozent/innen genannt (Cedefop, 2009).

¹² So sind steuerliche Regelungen auch die einzige Form, um die Opportunitätskosten durch verringerte Arbeitszeit bzw. während der Arbeitszeit durchgeführte Maßnahmen sowie die Kosten informeller Weiterbildung zu berücksichtigen (Dohmen, 2003).

Viertel dieser Ausgaben. Gleichzeitig entstehen dem Staat Steuermindereinnahmen in der identischen Summe. Es erfolgt also eine Umverteilung von 25% der betrieblichen auf öffentliche Kosten.

Bei der Berechnung einkommenssteuerlicher Effekte kann nicht auf derart homogene Steuerregelungen zurückgegriffen werden. Das Problem ist dabei weniger der mit wachsendem Einkommen ansteigende Grenzsteuersatz. Dieser wird für die nachfolgende Kostenschätzung mit einem Durchschnittswert von 35% berechnet. Schwieriger ist dagegen die Frage, in welcher Höhe denn überhaupt Fortbildungskosten im Rahmen der Einkommenssteuer angesetzt werden. Eine wenngleich mit einigen Unsicherheiten behaftete Lösung für dieses Problem bieten Steuerdaten aus dem Jahr 2010. Für dieses Jahr liegen die Anzahl der Steuerfälle und die durchschnittlich angesetzten Fortbildungskosten (ca. 1.050 Euro) für Nordrhein-Westfalen vor. Rechnet man die Anzahl der Steuerfälle unter Berücksichtigung der länderspezifischen Weiterbildungsquoten auf Gesamtdeutschland hoch und multipliziert dies mit der in der Einkommenssteuer durchschnittlich angesetzten Summe, so kommt man auf einen Gesamtbetrag von fast genau 2 Mrd. Euro, von denen sich eben 35% in Steuerrückerstattungen niederschlagen.¹³

Unter diesen Annahmen verteilen sich die Kosten beruflicher Weiterbildung wie folgt Tabelle 3:

Jahr	Bund, Länder, Gemeinden	Bundesagentur für Arbeit	Privatpersonen	Betriebe	Gesamtkosten
2006	3,9	1,3	6,6	6,2	18,1
2007	4,1	1,4	7,3	5,3	18,2
2008	4,4	1,7	8,0	5,5	19,5
2009	4,7	2,6	8,0	5,5	20,8
2010	5,3	2,1	8,0	6,5	21,8
2011	5,3	1,8	8,3	6,5	21,8
2012	5,3	1,5	7,8	6,8	21,4
2013	5,4	1,9	7,8	7,0	22,0
2014	5,4	2,1	7,7	7,1	22,3
2015	5,6	2,1	8,0	7,5	23,2

Quellen: BiBB-Datenreport, Statistisches Bundesamt (jeweils verschiedene Jahrgänge), AES 2016, Müller/Wenzelmann (2016), eigene Berechnungen

Tabelle 3: Gesamtsumme der direkten Weiterbildungsausgaben und Verteilung nach Finanziers in Deutschland 2006-2015 unter Berücksichtigung steuerlicher Effekte.

Diese Berechnungen basieren auf einige Annahmen und bieten nicht mehr als eine Überschlagsrechnung. Zu bedenken ist auch, dass die hier berechneten privaten Investitionen auf non-formale Weiterbildungen begrenzt sind, die Angaben aus der Einkommenssteuerstatistik sich aber auf Fortbildungskosten insgesamt beziehen. Dennoch erlauben sie immerhin eine approximative Schätzung der Kostenverteilungen, wenn steuerliche Effekte berücksichtigt werden. Es zeigt sich demzufolge eine Kostenverlagerung von Individuen und Unternehmen hin zu öffentlichen Ausgaben des Bundes. Dadurch

¹³ Dieser Wert ist allerdings insofern hypothetisch, als dass in der Rechnung der Arbeitnehmer/innen-Pauschbetrag unberücksichtigt bleibt. Dieser betrug 2010 noch 920 €. Letztlich lässt sich nicht feststellen, in welcher Höhe Fortbildungskosten unter dieser Pauschale fallen, jedoch setzen sich die in der Pauschale enthaltenen Werbungskosten ganz überwiegend aus anderen Positionen, insbesondere Fahrtkosten zur Arbeitsstätte, beruflich veranlasste Reisekosten, doppelte Haushaltsführung etc., zusammen. Fortbildungskosten laufen dagegen zusammen mit z.B. Bewerbungskosten oder Kontoführungsgebühren unter „übrige Werbungskosten“ mit einem Anteil von gerade einmal 12,2% (Statistisches Bundesamt, 2015). Bedenkt man einerseits, dass allein auf die Werbungskostenart „Wege zwischen Wohnung und Arbeitsstätte“ rund 12 Mio. Steuerfälle mit durchschnittlich über 1.600 Euro fallen, und andererseits, dass viele Steuerzahler/innen ohnehin erst dann ihre Werbekosten angeben dürften, wenn der Pauschbetrag überschritten wird, dann kann angesichts der geringen Bedeutung der Fortbildungskosten bzw. der hohen Bedeutung anderer Positionen davon ausgegangen werden, dass die angesetzten Fortbildungskosten sich zum überwiegenden Teil durchaus steuermindernd auswirken.

wächst der prozentuale Anteil der öffentlichen Kosten von etwa 20% ohne Einbeziehung steuerlicher Effekte auf nunmehr 33% an, wenn man diese mitberücksichtigt (vgl. Abbildung 2).

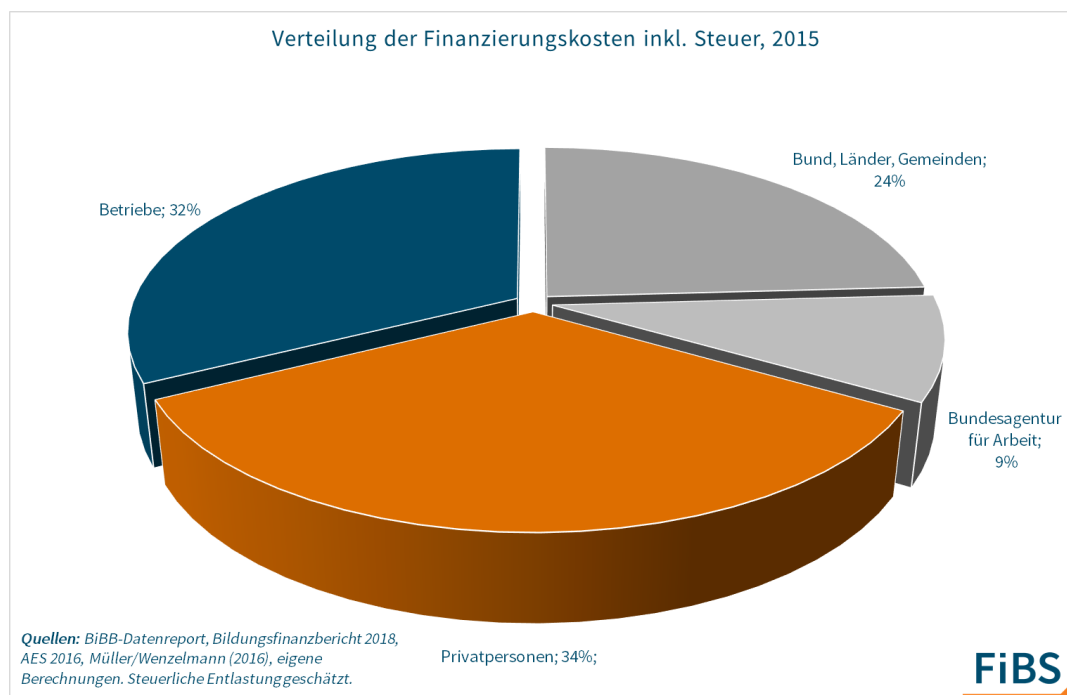


Abbildung 2: Verteilung direkter Weiterbildungsausgaben nach Finanziers 2015 unter Berücksichtigung steuerlicher Effekte.

Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass Weiterbildungsausgaben von Privatpersonen nur im Rahmen des individuellen und mit dem Einkommen steigenden Grenzsteuersatzes zu einer Steuerminderung führen, d.h. es werden zwischen 15 und 42 bzw. 45 Prozent der Kosten „ko-finanziert“. Das bedeutet, dass die staatliche Ko-Finanzierung von Fortbildungskosten umso höher ausfällt, je höher das eigene Einkommen ist. Bei 1.000 Euro Weiterbildungsausgaben reduzieren sich somit bei Personen mit einem eher geringen Einkommen die eigenen Kosten um 150 Euro und bei Personen mit hohem Einkommen um 420 bzw. 450 Euro. Mit anderen Worten, die Netto-Kosten einer Weiterbildung sind bei höheren Einkommen geringer als bei niedrigeren Einkommen (Dohmen, 2017).¹⁴

3.3. Verteilung direkter und indirekter Weiterbildungskosten ohne Berücksichtigung steuerlicher Regelungen

Wie oben beschrieben entstehen für Unternehmen und Privatpersonen über die genannten direkten Ausgaben hinaus weitere indirekte Kosten. Im betrieblichen Bereich resultieren diese aus der für Weiterbildung verwendeten bezahlten Arbeitszeit. Laut IW-Weiterbildungserhebung machen diese Kosten mit 15,9 Mrd. Euro 48,2% der Gesamtinvestitionssumme für betriebliche Weiterbildungskosten aus. In der Relation entspricht dies fast den Ergebnissen des CVTS, in dem als Anteil der Personalausfallkosten an den Gesamtkosten 47,2% ausgewiesen werden. 2010 lag dieser noch bei 48,7%, 2005 bei 53% (Statistisches Bundesamt, 2017b; 2013; 2008), so dass insgesamt eine sinkende Tendenz bei Personalausfallkosten zu beobachten ist. Da sich die vorliegende Hochrechnung bei der Erfassung der betrieblichen Kosten bislang auf den Bildungsfinanzbericht und damit zugleich auf den CVTS berufen

¹⁴ Der Vollständigkeit halber sei aber auch darauf hingewiesen, dass weiterbildungsbedingte Einkommenserträge bei geringen Einkommen zu einem niedrigeren Steuersatz besteuert werden als bei hohen. D.h. steuersystematisch ist eine solche Wirkung hinsichtlich der staatlichen Ko-Finanzierung nicht zu beanstanden.

hat, ist es an dieser Stelle nur konsequent, auch bei der Berechnung der indirekten Kosten den CVTS zugrunde zu legen. Für 2015 steigen dann die betrieblichen Ausgaben von 10 Mrd. Euro auf 18,9 Mrd. Euro. Um die zeitlichen Entwicklungen aufzugreifen, werden die erwähnten Anteilswerte aus den vorangegangenen CVTS-Wellen fortgeschrieben.

Für Individuen entstehen solche indirekten Kosten z.B. durch die Reduktion bezahlter Überstunden, unbezahlten Urlaub, Verzicht auf Nebentätigkeiten, Verkürzung der Arbeitszeit oder gar Aufgabe der Erwerbstätigkeit (Müller & Wenzelmann, 2018). Müller und Wenzelmann beziffern den Anteil indirekter Kosten für Privatpersonen auf insgesamt 27%. Allerdings werden direkte und indirekte Kosten in unterschiedlichem Umfang refinanziert, und relevant ist an dieser Stelle nur der Anteil der selbstgetragenen indirekten Kosten am Gesamtvolumen der nicht refinanzierten Kosten. Dieser liegt bei exakt einem Drittel (Müller & Wenzelmann, 2018, S. 6). Da es sich um eine singuläre Nachfolgestudie handelt und da abgesehen von der ersten Kosten-Nutzen-Studie des BiBBs aus dem Jahr 2002 (Beicht, Berger, & Moraal, 2005) keine Vergleichswerte vorliegen, wird dieser Anteil von einem Drittel im Zeitreihenvergleich konstant gehalten. Dies erscheint auch vor dem Hintergrund der fast identischen Kostenverteilung in der Vorgängerstudie von 2002 gerechtfertigt, in der die indirekten Kosten 25% aller Kosten betragen.

Werden unter diesen Annahmen die indirekten Kosten bei der Hochrechnung mitberücksichtigt, so ergibt sich folgendes Bild (Tabelle 4):

	Bund, Länder, Gemeinden	Bundesagentur für Arbeit	Privatpersonen	Betriebe	Gesamtkosten
2006	1,3	1,3	10,8	17,3	30,7
2007	1,7	1,4	12,0	14,6	29,7
2008	1,9	1,7	13,0	14,7	31,3
2009	2,2	2,6	13,0	14,5	32,3
2010	2,5	2,1	13,0	16,8	34,3
2011	2,4	1,8	13,5	16,7	34,4
2012	2,4	1,5	12,8	17,3	34,0
2013	2,3	1,9	12,7	17,8	34,7
2014	2,4	2,1	12,6	18,1	35,2
2015	2,4	2,1	13,0	18,9	36,4

Quellen: BiBB-Datenreport, Statistisches Bundesamt (jeweils verschiedene Jahrgänge), CVTS3, CVTS4, CVTS5, AES 2016, Müller/Wenzelmann (2016), eigene Berechnungen

Tabelle 4: Gesamtsumme der direkten und indirekten Weiterbildungs Ausgaben und Verteilung nach Finanziers in Deutschland 2006-2015.

Demnach belief sich 2015 das gesamte für Weiterbildung eingesetzte Finanzvolumen auf über 36 Mrd. Euro - dies ist deutlich mehr als doppelt so viel wie in der öffentlichen Statistik des Bildungsfinanzberichts ausgewiesen wurde.

Unter Hinzuziehen der indirekten Kosten übernahmen 2015 Unternehmen gut die Hälfte aller Ausgaben. Der Anteil der Privatpersonen liegt weiterhin bei 36%, der der öffentlichen Hand bei 13%, wenn man die Aufwendungen der Bundesagentur für Arbeit hinzuzählt. Die Verschiebung der Kostenrelationen gegenüber Abbildung 1 zu Lasten der Unternehmen verdeutlicht, dass die betrieblichen Personalauswahlkosten, die mit Weiterbildungsmaßnahmen verbunden sind, einen entscheidenden Anteil an den gesamten Weiterbildungs Ausgaben einnehmen.

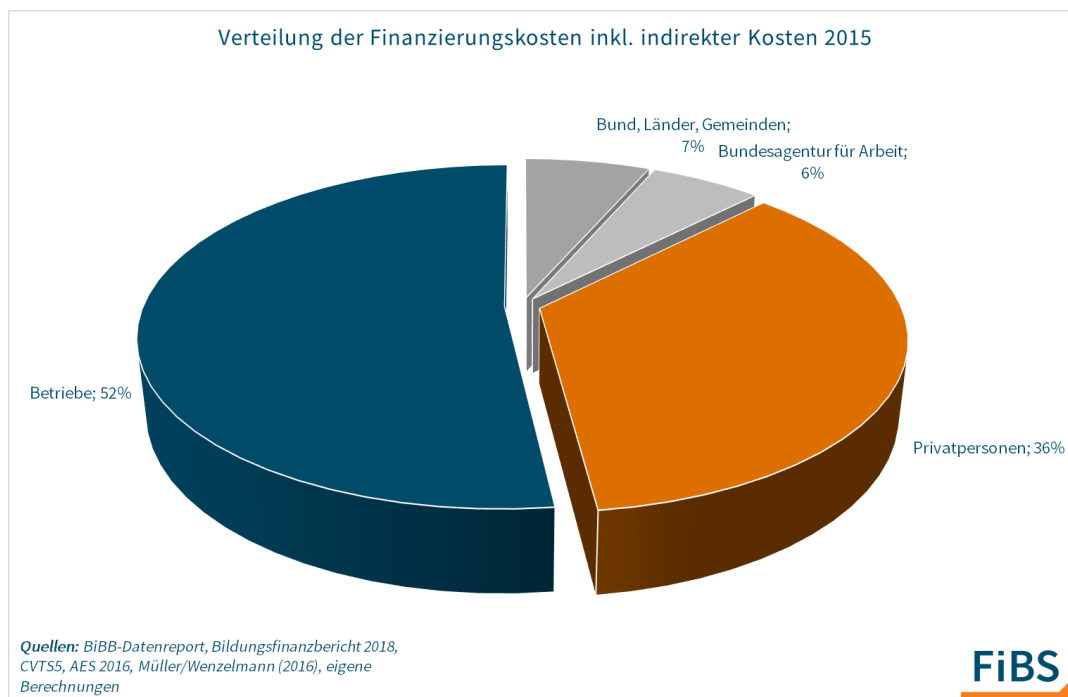


Abbildung 3: Verteilung direkter und indirekter Weiterbildungsausgaben nach Finanziers 2015.

3.4. Verteilung direkter und indirekter Weiterbildungskosten mit Berücksichtigung steuerlicher Regelungen

Auch indirekte Weiterbildungsausgaben lassen sich schließlich anhand der unter Kapitel 3.2 beschriebenen Berechnungsfaktoren in ihrer steuerlichen Wirksamkeit schätzen. Für Unternehmen gilt dabei: Sofern die Personalausfallkosten in vollem Umfang als gewinnmindernd betrachtet werden, führen diese gleichzeitig zu einem, wenn man die Prozentsätze aus Kapitel 3.2 zugrunde legt, geringeren Steuerbetrag, und zwar um eben 25% der Höhe der gesamten Ausfallkosten. Respektive entstehen dem Staat Mindereinnahmen in identischer Höhe.

Ebenso lassen sich die Werte für indirekte Kosten von Privatpersonen berechnen: Da sich diese Kosten letztlich aus Einkommenseinbußen zusammensetzen, vermindert sich für die Betroffenen die Steuerlast um eben diese Einbußen. Bei einem angesetzten durchschnittlichen Grenzsteuersatz von 35% und bei indirekten Kosten in Höhe von rund 4,4 Mrd. Euro sind dies demzufolge über 1,5 Mrd. Euro, die nicht den Privatpersonen, sondern der öffentlichen Hand zuzuschlagen sind. Addiert man hierzu die steuerlichen Effekte für direkte Kosten, die im Rahmen der Einkommenssteuer geltend gemacht werden, erhöht sich der Umverteilungsbetrag auf über 2 Mrd. Euro.

Tabelle 5 zeigt den zeitlichen Verlauf der sich daraus ergebenden Kostenverteilungen. Dabei fällt auf, dass sich seit 2012 die betrieblichen Kosten in etwa wieder auf dem Niveau von 2006 befinden, wobei sich während und kurz nach der Finanzkrise ein Einbruch zeigte, der erst 2012 gänzlich wieder aufgeholt wurde. Auf der anderen Seite verwundert es dennoch, dass angesichts einer guten Konjunkturlage und der immer stärker werden Weiterbildungsanforderungen, die sich u.a. aus Fachkräftengpässen oder aus einer zunehmenden Digitalisierung ergeben, die Investitionen zuletzt nicht höher ausfallen. Es wird zu beobachten sein, wie sich diese Zahlen für die Jahre ab 2016 weiterentwickeln!

	Bund, Länder, Gemeinden	Bundesagentur für Arbeit	Privatpersonen	Betriebe	Gesamtkosten
2006	7,5	1,3	8,9	13,0	30,7
2007	7,4	1,4	9,9	10,9	29,7
2008	7,8	1,7	10,8	11,0	31,3
2009	8,0	2,6	10,8	10,9	32,3
2010	8,9	2,1	10,8	12,6	34,3
2011	8,9	1,8	11,2	12,5	34,4
2012	8,9	1,5	10,6	13,0	34,0
2013	9,0	1,9	10,5	13,4	34,7
2014	9,0	2,1	10,5	13,6	35,2
2015	9,3	2,1	10,8	14,2	36,4

Quellen: BiBB-Datenreport, Statistisches Bundesamt (jeweils verschiedene Jahrgänge), CVTS3, CVTS4, CVTS5, AES 2016, Müller/Wenzelmann (2016), eigene Berechnungen

Tabelle 5: Gesamtsumme der direkten und indirekten Weiterbildungsausgaben und Verteilung nach Finanziers in Deutschland 2006-2015 unter Berücksichtigung steuerlicher Effekte.

Was die Relation der Kostenbeteiligungen der verschiedenen Finanziers betrifft, so zeigt sich wiederum eine in etwa gleichmäßige Drittelung zwischen Unternehmen, Privatpersonen und öffentlichen Finanziers bestehend aus Bund, Ländern, Gemeinden und Bundesagentur für Arbeit (vgl. Abbildung 4) – nunmehr allerdings mit leichtem Übergewicht bei den betrieblichen Ausgaben.

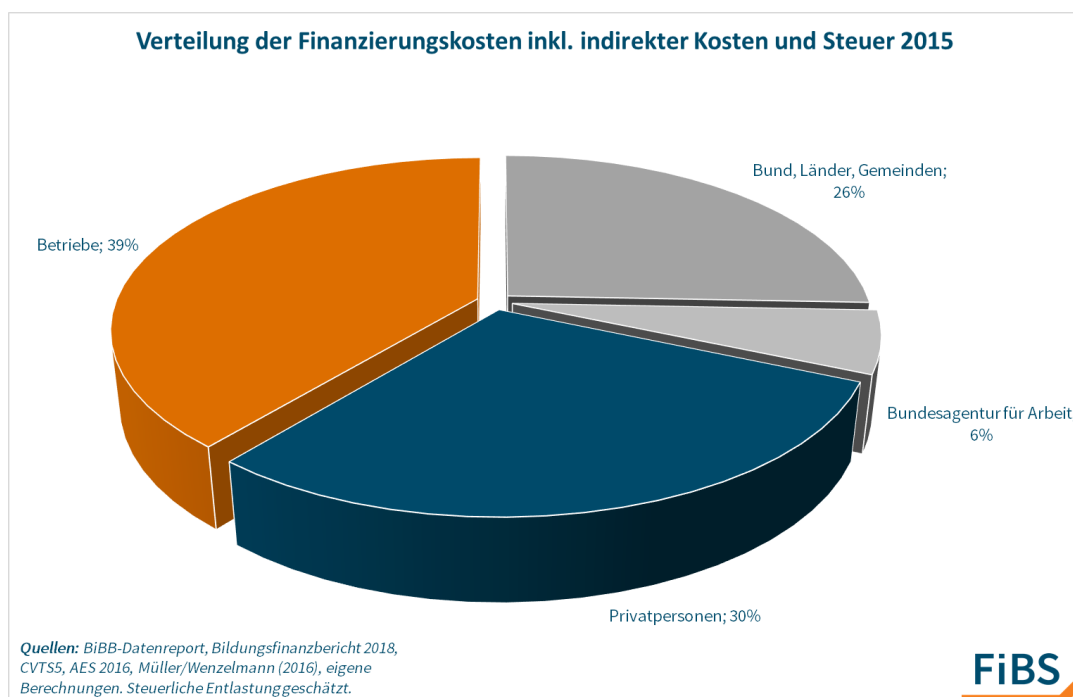


Abbildung 4: Verteilung direkter und indirekter Weiterbildungsausgaben nach Finanziers 2015 unter Berücksichtigung steuerlicher Effekte.

3.5. Schätzung der Weiterbildungskosten unter Berücksichtigung weiterer Positionen (Maximalkostenschätzung)

Die in der vorausgegangenen Hochrechnung ermittelten Gesamtvolumina von 23,2 bzw. 36,4 Mrd. Euro, je nachdem ob man indirekte Kosten mitberücksichtigt oder nicht, entsprechen einer eher vorsichtigen Schätzung. So wurde bei der Berechnung der privaten Ausgaben von den Ergebnissen des Adult Education Survey 2016 ausgegangen, der zwar neben dem betrieblichen und dem beruflichen auch das nicht berufsbezogene Lernen erfasst, zugleich aber die privaten Kosten für formale und informelle Bildungsaktivitäten ausblendet. Für die Ermittlung der betrieblichen Kosten wurde auf den Bildungsfinanzbericht bzw. auf den CVTS5 zurückgegriffen, der jedoch im Vergleich zur IW-Weiterbildungserhebung (Seyda & Placke, 2017) auf einem engeren Weiterbildungsbegriff basiert und demzufolge zu geringeren Finanzsummen kommt. Was die öffentlichen Weiterbildungsausgaben betrifft, so ist im Kapitel 2 darauf hingewiesen worden, dass insbesondere weiterbildungsbezogene Landesprogramme aufgrund von Zuordnungsproblemen nicht im vollen Umfang in die öffentlichen Statistiken einfließen. Würde man versuchen, all diese Einzelaspekte ebenfalls in die Berechnungen in irgendeiner Weise mit einzubeziehen, so läge das Finanzvolumen deutlich höher. Dieser Versuch wird im Folgenden für das Jahr 2016 unternommen; dabei werden sowohl die direkten als auch die indirekten Kosten berücksichtigt.

Um zu einer solchen „Maximalkostenschätzung“ zu kommen, sind folgende Anpassungen in der Berechnung der betrieblichen, individuellen und öffentlichen Ausgaben erforderlich:

Als Basis für die Berechnung der *betrieblichen Ausgaben* wird in diesem Modell nicht auf den Bildungsfinanzbericht bzw. auf den CVTS, sondern auf Daten aus der IW-Weiterbildungserhebung zurückgegriffen. Diese weisen, wie erwähnt, für das Jahr 2016 17,6 Mrd. Euro an direkten und 15,9 Mrd. Euro an indirekten betrieblichen Kosten aus. Für die hier angestellten Berechnungen besitzt die IW-Weiterbildungserhebung den Vorteil, dass mit dem Bezugsjahr 2016 aktuellere Zahlen zur Verfügung stehen. Der Nachteil ist andererseits, dass die IW-Weiterbildungserhebung im Dreijahreszyklus stattfindet, zwischen der aktuellen und der Vorgängerstudie jedoch aufgrund methodischer Modifikationen ein Zeitreihenbruch vorliegt. Dies verhindert es, den zeitlichen Verlauf über mehrere Jahre nachzubilden, was der Grund dafür ist, dass sich diese Maximalkostenschätzung auf das Jahr 2016 beschränkt.

Die vom IW errechneten betrieblichen Investitionen von insgesamt 33,5 Mrd. Euro sind natürlich ebenfalls steuerwirksam. Wird auch hier wieder ein Steuersatz von insgesamt 25% angelegt, so verbleiben 25,13 Mrd. Euro an effektiven betrieblichen Investitionskosten, während 8,38 Mrd. Euro der öffentlichen Hand zuzuschreiben sind. Verglichen mit der Berechnung für 2014 auf Basis des CVTS, die bei 14,2 Mrd. Euro lag (vgl. Kapitel 3.4), fällt dieser Betrag also um fast 11 Mrd. Euro höher aus.

Bei den *privaten Kosten* kann auf die im Gegensatz zum AES 2016 offensiveren Berechnungen der BiBB-Kosten-Nutzenstudie von Müller und Wenzelmann Bezug genommen werden, in der, inklusive indirekter Kosten, von privatfinanzierten Weiterbildungsausgaben in Höhe von 17,8 Mrd. Euro für das Jahr 2015 ausgegangen wird. Unter diesem Betrag fallen auch formale und informelle Weiterbildungen, so dass der in der BiBB-Studie genannte Wert für die Bezifferung der individuellen Gesamtausgaben realistischer zu sein scheint als die auf non-formale Aktivitäten beschränkten Angaben aus dem AES 2016. Andererseits wurde mehrfach darauf hingewiesen, dass sich die Studie von Müller und Wenzelmann ausschließlich auf den beruflichen Sektor bezieht. Nicht-berufliches Lernen bleibt an dieser Stelle ausgeklammert. Wenn man den Anteil des nicht-beruflichen Lernens an allen Lernaktivitäten auf 5% schätzt (Ergebnisse des Mikrozensus aus früheren Jahren legen einen Wert in dieser Größenordnung nahe) und diesen Anteil auf die genannte Ausgabensumme aufschlägt, so ergibt sich für 2015 rechnerisch ein Betrag von 18,7 Mrd.

Euro.¹⁵ Unter Mitberücksichtigung des Verbraucherpreisindex und der gestiegenen Weiterbildungsbeteiligung erhöht sich der kalkulatorische Betrag für das Folgejahr 2016 noch einmal auf 19,5 Mrd. Euro. Werden letztlich auch noch Steuereffekte mit eingerechnet¹⁶, reduziert sich die Summe wiederum um 2,97 Mrd. Euro. Das heißt, dass in dieser Maximalkostenschätzung Privatpersonen im Jahr 2016 insgesamt rund 16,5 Mrd. Euro für Weiterbildung ausgegeben haben.

Schließlich wird bei der Berechnung der *öffentlichen Ausgaben* auch noch der zwischenzeitlich im BiBB-Datenreport mitkalkulierte Betrag für Weiterbildungsprogramme der Länder hinzugezogen. Geschätzt wird dieser Betrag vom BiBB auf 0,5 Mrd. Euro, ausgewiesen wird er für die Jahre 2010 und 2011 (Bundesinstitut für Berufsbildung, 2012). Dieser Betrag wird aus Gründen der Vereinfachung und mangels anderweitiger Informationen auch für 2016 angenommen, wobei der Vollständigkeit halber darauf hingewiesen werden muss, dass nach 2010 die Anzahl der Länder mit Gutscheinsystemen gestiegen ist (z.B. Thüringen ab 2011, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein ab 2014). Solche Systeme dürften einen nicht unerheblichen Anteil an den Kosten für Landesprogramme ausmachen. Zählt man 0,5 Mrd. Euro für Weiterbildungsprogramme der Länder zu den aus dem aktuellen BiBB-Datenreport (Bundesinstitut für Berufsbildung, 2018) zu entnehmenden Angaben hinzu, so lag der Kostenaufwand von Bund, Ländern und Gemeinden 2016 bei 3 Mrd. Euro.

Zusätzlich sind als öffentliche Aufwendungen Steuermindereinnahmen anzusetzen. Diese erreichen eine Höhe von 11,35 Mrd. Euro, davon 8,38 Mrd. Euro aufgrund der Berücksichtigung betrieblicher und 2,97 Mrd. Euro aufgrund individueller Investitionen. Insgesamt entstanden Bund, Ländern und Gemeinden 2016 also Kosten von 14,35 Mrd. Euro durch Investitionen in Weiterbildung bzw. durch Steuermindereinnahmen aufgrund von Weiterbildung. Die angegebenen Zahlen für die Bundesagentur für Arbeit sind hierin noch nicht enthalten. Sie lagen 2016 bei 2,24 Mrd. Euro (Bundesinstitut für Berufsbildung, 2018).

Zählt man die Aufwendungen der Finanziers zusammen, so addieren sich 25,13 Mrd. Euro der Unternehmen, 16,5 Mrd. Euro privat investierter Gelder, 14,35 Mrd. Euro aus Bund, Ländern und Gemeinden sowie 2,24 Mrd. Euro der Bundesagentur für Arbeit auf Gesamtweiterbildungsausgaben von insgesamt 58,22 Mrd. Euro für 2016.

Die Verteilungsrelationen in dieser Maximalkostenschätzung entsprechen unter Berücksichtigung der Steuereffekte im Groben etwa denjenigen in Kapitel 3.4, mit einer weiteren leichten Verschiebung hin zu den Unternehmen. Der Anteil an öffentlichen Aufwendungen durch Bund, Länder und Gemeinden liegt nun zusammen bei rund 24,6%, derjenige der Bundesagentur bei 3,8%, der Privatpersonen bei 28,4% und der Unternehmen bei 43,2%.

¹⁵ Völlig unklar ist dabei natürlich, wie sich die Kosten für nicht-berufliches Lernen zusammensetzen und inwiefern dies den von Müller und Wenzelmann errechneten Kostenpositionen für berufliche Weiterbildung entspricht. Davon ausgehend, dass nicht-berufliche Lernaktivitäten häufiger in der Freizeit und in Wohnortnähe durchgeführt werden, ist der finanzielle Aufwand angesichts wegfallender Fahrt-, Unterbringungs- und Verpflegungskosten vermutlich geringer. Auf der anderen Seite entfallen aber auch betriebliche und auf berufliche Weiterbildung ausgerichtete öffentliche Refinanzierungsmöglichkeiten, so dass die Kosten für nicht-berufliches Lernen fast vollständig beim Individuum bleiben dürften.

¹⁶ Hierzu ist wiederum eine Aufspaltung in direkte und indirekte Kosten erforderlich. Die direkten Kosten werden steuerwirksam, soweit sie bei der Einkommenssteuer angerechnet werden, die indirekten Kosten sind in Form einer verminderten Steuerlast wirksam. Ausgegangen wird wiederum von einem Grenzsteuersatz von 35%.

4. Fazit

Je nachdem, welche Kostenaspekte einbezogen werden und auf welche Datenquellen zurückgegriffen wird, entstehen Weiterbildungsausgaben zwischen 23 und 58 Mrd. Euro. Diese große Differenz geht erstens auf die (Nicht-)Beachtung indirekter Kosten zurück. Zweitens werden sehr unterschiedliche Resultate erreicht, abhängig davon, ob für den privaten Aufwand die Angaben des AES 2016 den Ausgangspunkt bilden, oder ob man sich auf die Ergebnisse der BiBB-Kosten-Nutzenstudie beruft. Und drittens bestehen große Diskrepanzen zwischen den Angaben aus verschiedenen Studien zu betrieblichen Weiterbildungsinvestitionen – unabhängig davon, ob man Personalausfallkosten einrechnet oder nicht. Nichtsdestotrotz zeigt sich aber, dass die tatsächlichen Weiterbildungsausgaben weit über die Zahlen der öffentlichen Statistik des Bildungsfinanzberichts hinausgehen. Dies ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass die im Bildungsfinanzbericht dargestellten privaten Ausgaben stark unterschätzt werden. Aber auch die betrieblichen und unter Berücksichtigung steuerlicher Effekte öffentlichen Ausgaben fallen in der vorliegenden Schätzung um einiges höher aus.

Mit Blick auf diejenigen öffentlichen Finanzierungsinstrumente, die auf eine Förderung der privat initiierten Weiterbildungsaktivitäten abzielen, ist es eine wichtige Erkenntnis, dass Teilnahmeentgelte für Kurse und Bildungsmaßnahmen nur einen vergleichsweise geringen Teil¹⁷ der individuellen Weiterbildungskosten ausmachen. Die meisten Förderinstrumente wie die Bildungsprämie¹⁸ oder diverse Gutscheinsysteme der Länder, die von Privatpersonen für non-formale Weiterbildungen in Anspruch genommen werden können, klammern diesen Aspekt jedoch aus. Im Sinne einer höheren Chancengerechtigkeit besteht hier Nachbesserungsbedarf.

Eine weitere wesentliche Erkenntnis ist, dass die Anrechnung von Fortbildungskosten im Rahmen der Einkommens- und Körperschaftssteuer das wohl umfassendste Förderinstrument der öffentlichen Hand ist (vgl. auch Cordes & Dohmen, 2018). Das bedeutet allerdings auch, dass mit Blick auf individuelle Weiterbildungsausgaben Personen mit höherem Einkommen deutlich größere Ko-Finanzierungseffekte erzielen können als solche mit niedrigerem Einkommen. Dieser Sachverhalt ist aus steuersystematischer Sicht zwar plausibel, er ist zugleich aber wenig kongruent zu tatsächlichen Bedarfslagen, indem gerade für Geringverdiener Zugänge zur Weiterbildung finanziell erschwert werden. Das widerspricht dem Postulat gerechter Bildungschancen. Wünschenswert wäre an dieser Stelle daher eine ergänzende kompensatorische Zuschussförderung, die in ihrer Höhe nicht unter dem Spitzensteuersatz liegen sollte.

Über die zuletzt genannten Aspekte hinaus liefern vor allem die in diesem Beitrag dargestellten Gesamtfinanzierungsbeträge für Weiterbildung wichtige bildungspolitische Anknüpfungspunkte. Diese resultieren in erster Linie daraus, dass mit den beschriebenen Ausgabensummen ökonomische Kennzahlen bereitgestellt werden, die für sich genommen zwar noch keine Hinweise zur inhaltlichen Gestaltung von Förderinstrumenten liefern, die aber die Grundlage bilden, um Volumen und Reichweiten öffentlicher Investitionen in Weiterbildung insbesondere in Form von Förderinstrumenten besser als bisher einschätzen zu können. Anders gesagt: Unabhängig von der Frage nach der Gestaltung der jeweiligen Fördermodalitäten bieten die beschriebenen Daten einen Rahmen, um eine gerechte und angemessene Verteilung der durch Weiterbildung entstehenden Kosten zwischen Unternehmen, Individuen und öffentlicher Hand bestimmen zu können. Es wird in Zukunft im Sinne einer zweckmäßigen Ausrichtung von Förderbestrebungen darauf ankommen, auch die Quantitäten öffentlicher Investitionen in ihrer Relation zu den für Weiterbildung erbrachten Gesamtausgaben mit zu berücksichtigen.

¹⁷ Ohne Beachtung der indirekten Kosten sind dies etwa 35% (Müller & Wenzelmann, 2018).

¹⁸ Die Bildungsprämie schließt unter bestimmten Umständen auch Prüfungskosten mit ein.

5. Quellen

- Beicht, U., Berger, K., & Moraal, D. (2005). Aufwendungen für berufliche Weiterbildung in Deutschland. *Sozialer Fortschritt, Vol. 54, Nr. 10/11, S. 256-266.*
- Beicht, U., Krekel, E., & Walden, G. (2006). *Berufliche Weiterbildung. Welche Kosten und welchen Nutzen haben die Teilnehmenden?* Bielefeld.
- Bundesinstitut für Berufsbildung. (2012). *Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2012.* Bonn.
- Bundesinstitut für Berufsbildung. (2018). *Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2018.* Bonn.
- Cedefop. (2009). *Using Tax Incentives to promote education and training.* Luxemburg.
- Cordes, M., & Dohmen, D. (2018). *Weiterbildung und Weiterlernen treiben Innovationen und Wachstum – Anforderungen und Implikationen für die Weiterbildungsfinanzierung.* Abgerufen am 07. Dezember 2018 von <https://www.fibs.eu/referenzen/publikationen/publikation/weiterbildung-und-weiterlernen-treiben-innovationen-und-wachstum-anforderungen-und-implikationen-fuer-die-weiterbildungsfinanzierung/>
- Cordes, M., & Dohmen, D. (2019). *Wirksamkeit öffentlicher Förderinstrumente in der Weiterbildung (in Arbeit).* Berlin.
- Dohmen, D. (2003). Nachfrageorientierte Finanzierung von Kompetenzentwicklungsprozessen. In *Arbeitsgemeinschaft Betriebliche Weiterbildungsforschung e.V./Projekt QUEM: Jahrbuch Kompetenzentwicklung 2003: Technik – Gesundheit – Ökonomie.* Münster.
- Dohmen, D. (2017). *Finanzierung beruflicher und betrieblicher Weiterbildung: Stand der Förderung, der Diskussion und Ansätze für die Weiterentwicklung.* Berlin.
- Dohmen, D., & Hoi, M. (2004). *Bildungsaufwand in Deutschland – eine erweiterte Konzeption des Bildungsbudgets, FiBS-Forum Nr. 20.* Abgerufen am 10. 12 2018 von www.fibs.eu
- Dohmen, D., Laps, J., & Cristóbal, V. (2017). *Öffentliche und private Weiterbildungsausgaben.* Berlin.
- Hummelsheim, S. (2010). *Finanzierung der Weiterbildung in Deutschland.* Bielefeld.
- Kaufmann-Kuchta, K., & Kuper, H. (2017). Informelles Lernen und soziale Teilhabe. In F. Bilger, F. Behringer, H. Kuper, & J. Schrader, *Weiterbildungsverhalten in Deutschland 2016. Ergebnisse des Adult Education Survey (AES)* (S. 185-201). Bielefeld.
- Müller, N., & Wenzelmann, F. (2018). *Berufliche Weiterbildung: Aufwand und Nutzen für Individuen. BiBB Report 2|2018.* Bonn.
- Seyda, S., & Placke, B. (2017). Die neunte IW-Weiterbildungserhebung. Kosten und Nutzen betrieblicher Weiterbildung. *Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung, Jg. 44.* Abgerufen am 7. 8 2018 von https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2017/369145/IW-Trends_2017-04_Seyda_Placke.pdf
- Statistisches Bundesamt. (2008). *Berufliche Weiterbildung in Unternehmen. Dritte europäische Erhebung über die berufliche Weiterbildung in Unternehmen (CVTS3).* Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt. (2013). *Berufliche Weiterbildung in Unternehmen. Vierte europäische Erhebung über die berufliche Weiterbildung in Unternehmen (CVTS4).* Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt. (2015). *Finanzen und Steuern. Jährliche Einkommensteuerstatistik - Sonderthema Werbungskosten.* Wiesbaden. Abgerufen am 10. 12 2018 von

https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/FinanzenSteuern/Steuern/LohnEinkommensteuer/Einkommensteuerstatistik2140711117004.pdf?__blob=publicationFile

Statistisches Bundesamt. (2017). *Berufliche Weiterbildung in Unternehmen. Fünfte Europäische Erhebung über die berufliche Weiterbildung in Unternehmen (CVTS5)*. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt. (2018). *Bildungsfinanzbericht 2018*. Abgerufen am 13. 12 2018 von https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/BildungForschungKultur/BildungKulturFinanzen/Bildungsfinanzbericht1023206187004.pdf?__blob=publicationFile

Thiele, M., Behringer, F., & Schönfeld, G. (2017). Direkte Kosten der non-formalen Weiterbildung für die Individuen. In F. Bilger, F. Behringer, H. Kuper, & J. . Schrader, *Weiterbildungsverhalten in Deutschland 2016. Ergebnisse des Adult Education Survey (AES)* (S. 103-116). Bielefeld.

Walter, M. (2016). Weiterbildungsförderung in Deutschland - Aktueller Stand, Entwicklung, Problemlagen und Perspektiven.