



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung

**Wachstumspotential der Weiterbildung nutzen.
Eckpunktepapier zur Einführung des Weiterbildungssparens**

Bonn / Berlin, Juni 2007

1. Ausgangslage, Zielsetzung

Die Bundesregierung will den Stellenwert der Weiterbildung im Bildungssystem erhöhen und mehr Menschen für die berufliche Weiterbildung mobilisieren. Im Koalitionsvertrag wurde daher vereinbart: „Durch Bildungssparen wollen wir ein neues Finanzierungsinstrument entwickeln und dazu das Vermögensbildungsgesetz novellieren. Dies geschieht haushaltsneutral.“ (Z. 1750ff).

Internationale Vergleichsstudien weisen für Deutschland eine niedrige Beteiligung an Weiterbildungsmaßnahmen aus. Dieser Befund ist volkswirtschaftlich alarmierend, denn das Humanvermögen der Erwerbsbevölkerung hat direkten Einfluss auf das Wirtschaftswachstum sowie auf die Entwicklung der Beschäftigung. Vor dem Hintergrund der Globalisierung und des technologischen Wandels und den damit einhergehenden steigenden Qualifikationsanforderungen wird die Bedeutung der Weiterbildung in Zukunft weiter wachsen.

Nur eine ausreichende berufliche Qualifikation, die nach Abschluss der Ausbildung regelmäßig aktualisiert wird, kann gewährleisten, dass die Beschäftigungsfähigkeit erhalten bleibt und verbessert werden kann.

Besonders hoch ist der Bedarf zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit bei gering Qualifizierten. Sie verfügen außerdem in der Regel über kein ausreichendes Einkommen, um neben den Lebenshaltungskosten in Weiterbildung investieren zu können. So zeigen Untersuchungen im Auftrag der Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“, dass für immerhin 28 % derjenigen, die nicht an Weiterbildung teilnehmen, die Kosten ein Hindernis darstellen. Gerade für diese Zielgruppe müssen finanzielle Anreize zur Teilnahme an Weiterbildung geschaffen werden.

Da die Zahl der Erwerbsfähigen in Deutschland in den nächsten Jahrzehnten im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung erheblich zurückgehen wird, müssen Erwerbstätige in Zukunft mehr leisten als heute, um das Wachstumsniveau zu erhalten. Angesichts des demographischen Wandels ist es mittel- und langfristig erforderlich, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sich auf eine längere Lebensarbeitszeit einstellen. Die schrittweise Erhöhung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre ist eine notwendige Konsequenz. Deshalb sind erhebliche Anstrengungen erforderlich, um – insbesondere ältere – Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer dabei zu unterstützen, ihre Qualifikationen den sich ändernden Erfordernissen anzupassen.

Die Einführung des neuen Finanzierungsinstrumentes Weiterbildungssparen zielt ebenso auf eine längere produktive Beschäftigungsbiographie wie das Maßnahmenbündel, das die Bundesregierung mit der „Initiative 50plus“ beschlossen hat, darunter die Vergabe von Bildungsgutscheinen an Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von KMU ab dem 45. Lebensjahr. Die Instrumente des Weiterbildungssparens sind geeignet, auf die Maßnahmen der „Initiative 50plus“ hinzuzuführen und sie im Vorfeld zu ergänzen.

Insbesondere die Weiterbildungsprämie ist dazu geeignet, bereits Jüngere für berufliche Weiterbildung zu gewinnen. Für Menschen jeden Alters sollen kleinere Maßnahmen der Weiterbildung ermöglicht werden.

Auch der Aufbau einer zusätzlichen Altersvorsorge wird durch Investitionen in die Weiterbildung unterstützt: eine höhere individuelle Qualifikation verbessert die Möglichkeit, für den Ruhestand betrieblich oder privat vorzusorgen, denn zusätzliche Altersvorsorge kann nur gelingen, wenn der Erhalt des Arbeitsplatzes gesichert wird und die/der Einzelne sparfähig ist. Somit trägt das Weiterbildungssparen ebenso wie das Altersvorsorgesparen zur Glättung des Lebenszeiteinkommens bei.

2. Handlungsbedarf

Es besteht dringender politischer Handlungsbedarf, die Rahmenbedingungen für Weiterbildung zu verbessern. Weiterbildungssparen ist Teil eines Gesamtkonzepts des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) zur Stärkung der Weiterbildung. Bei der Weiterentwicklung dieses Konzepts wird das BMBF durch den „Innovationskreis Weiterbildung“ unterstützt. Das Konzept umfasst insbesondere folgende Elemente: Stärkung der Grundbildung/Alphabetisierung, Nachqualifizierung von jungen Erwachsenen, Verbesserung der Qualität der Weiterbildungsangebote vor Ort, Stärkung der wissenschaftlichen Weiterbildung, Qualifizierungs- und Entwicklungsberatung insbesondere für Kleinbetriebe sowie die Stärkung der Bedeutung von Weiterbildung. Das Weiterbildungssparen ergänzt und unterstützt dieses Konzept als flankierende Maßnahme. Neben der Hightech-Strategie und der Qualifizierungsinitiative trägt die verbesserte Weiterbildung so insgesamt zu einer umfassenden Stärkung der Innovationskraft in Deutschland bei. Für die Bürgerinnen und Bürger wird das Weiterbildungssparen neben anderen Optionen wie Investivlohn oder Altersvorsorgesparen die Möglichkeiten verbessern, für die eigene Zukunft mit der notwendigen Flexibilität vorzusorgen.

Das Weiterbildungssparen unterstützt den für die Stärkung der Weiterbildungsbeteiligung erforderlichen Mentalitätswandel, indem es die Bevölkerung zu verstärkter Teilnahme an beruflicher Weiterbildung motiviert und befähigt. Jede und jeder Einzelne soll den Nutzen von Weiterbildung erkennen und durch den gebotenen staatlichen Anreiz in ihrer bzw. seiner Eigenverantwortung gestärkt werden. Ein Mentalitätswechsel ist insbesondere bei Personen mit geringen Qualifikationen und Älteren unumgänglich.

Um möglichst viele Menschen zu erreichen, ist das Weiterbildungssparen nicht an eine bestimmte Form des Einkommens gebunden. Es richtet sich nicht allein an abhängig Beschäftigte, sondern z.B. auch an Selbständige oder an Elternteile, die nach Jahren der Kindererziehung wieder erwerbstätig werden möchten.

Da das Weiterbildungssparen vor allem den Erhalt und Ausbau der individuellen Beschäftigungsfähigkeit zum Ziel hat, wird ausschließlich die Teilnahme an Maßnahmen gefördert, die das berufliche Fortkommen der/des Einzelnen unterstützen. Als Abgrenzungskriterium dient die entsprechende Anwendung der Regelungen des Einkommenssteuergesetzes (EStG) (vgl. §§ 4 Abs. 4, 9 EStG). Entsprechend der Abzugsfähigkeit von

Weißbildungsmaßnahmen als Werbungskosten bzw. Betriebsausgaben ist eine Förderung immer dann möglich, wenn die Maßnahme dem Fortkommen im Beruf dient.

Ob eine Bildungsmaßnahme diesen Anspruch erfüllt oder aber der allgemeinen Lebensführung zuzurechnen ist, unterliegt einer Einzelfallprüfung, denn eine Maßnahme kann für die eine Person das berufliche Fortkommen unterstützen und für die andere eine private Beschäftigung darstellen. Die konkrete Ausgestaltung erfolgt durch eine Förderrichtlinie.

Das Weiterbildungssparen erfasst nicht den Bereich der betrieblichen Weiterbildung. Betrieblich veranlasste Bildung kann nicht über das neue Instrument finanziert werden. Dieser wichtige Bereich soll auch in Zukunft in der Verantwortung der Sozialpartner verbleiben. Außerhalb der betrieblich veranlassten Weiterbildung ist eine Beteiligung von Betrieben an geförderten Angeboten der beruflichen Weiterbildung sinnvoll und wünschenswert, um Praxisnähe und Verwertbarkeit der Weiterbildung zu stärken. Daher werden Betriebe nach Möglichkeit sinnvoll in die Abwicklung und Umsetzung des Weiterbildungssparens einbezogen.

3. Modell des Weiterbildungssparens

Bislang wird berufliche Weiterbildung außerhalb der betrieblichen Weiterbildung in aller Regel aus eigenen Mitteln finanziert. Ausnahmen bestehen für die Aufstiegsfortbildung i.S.d. Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetzes (AFGB / „Meister-BAföG“) sowie für Arbeitslose, von Arbeitslosigkeit Bedrohte sowie Arbeitnehmer ohne Berufsabschluss (SGB II und SGB III). Außerdem wurde die Möglichkeit zur Förderung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Kleinen und Mittleren Unternehmen (KMU) im Rahmen der „Initiative 50plus“ großzügiger gestaltet. Die Kosten der Maßnahmen beruflicher (Anpassungs-) Weiterbildung können als Werbungskosten bzw. Betriebsausgabenabzug steuerlich geltend gemacht werden. Da aber nur diejenigen von dieser Regelung profitieren können, die Einkommenssteuer in entsprechender Höhe entrichten, absetzbare Kosten über dem Pauschbetrag von 920 € haben und diese privat vorfinanzieren können, bleiben Zielgruppen mit niedrigen und mittleren Einkommen unberücksichtigt, die vorrangig zu einer höheren Beteiligung motiviert werden sollen.

Die Bundesregierung wird mit dem Weiterbildungssparen folgende neue Komponenten zur Förderung von individueller beruflicher Weiterbildung einführen:

- Mit der Weiterbildungsprämie erhalten auch Menschen mit niedrigen und mittleren Einkommen als Anreiz für ihre privaten Bildungsinvestitionen eine anteilige staatliche Kofinanzierung, wie sie für höhere Einkommen durch das EStG gegeben ist.
- Die zur Inanspruchnahme der Prämie notwendige Eigenbeteiligung kann mit Hilfe der unschädlichen Entnahmemöglichkeit aus Ansparguthaben nach dem 5. Vermögensbildungsgesetz (VermBG) aufgebracht werden.
- Das Weiterbildungsdarlehen wird einkommensunabhängig vergeben und steht damit vor allem für höhere Einkommen und größeren Finanzierungsbedarf zur Verfügung.

Die Komponenten sind kumulativ anwendbar. Durch die obligatorische Beratung wird eine möglichst sinnvolle Anwendung sichergestellt.

3.1 Weiterbildungsprämie

Die Weiterbildungsprämie wird bis zu einer Höhe von 154 € gewährt, wenn mindestens die gleiche Summe als Eigenbeitrag zur Finanzierung der Teilnahmeentgelte geleistet wird. Um die administrativen Kosten in ein angemessenes Verhältnis zum Nutzen des Instrumentes zu setzen, verhindert eine Bagatellgrenze von 30 €, dass die Prämie für Maßnahmen mit sehr geringen Teilnahmegebühren beantragt wird. Erst ab einem Teilnahmeentgelt von 338 € wird die volle Prämie ausgeschöpft.

Die Weiterbildungsprämie kann von Einkommensgruppen mit einem zu versteuernden Jahreseinkommen von bis zu 17.900 € (Alleinstehende) bzw. 35.800 € (Zusammenveranlagte) einmal jährlich genutzt werden. Sie spricht damit insbesondere Zielgruppen an, die von den Regelungen des EStG nicht profitieren und sich häufig einkommensbedingt nicht weiterbilden.

Die Vergabe der Weiterbildungsprämie wird im Rahmen einer Förderrichtlinie geregelt. Die Gewährung erfolgt im Rahmen der verfügbaren Mittel. Ein Rechtsanspruch auf die Weiterbildungsprämie besteht nicht. Die bewilligende Stelle entscheidet auf Grund ihres pflichtgemäßen Ermessens. Die Richtlinie wird so formuliert, dass eine Finanzierung durch den Europäischen Sozialfonds (ESF) möglich ist.

3.2 Entnahmemöglichkeit aus dem Vermögensbildungsgesetz

Entsprechend der Vorgabe des Koalitionsvertrages wird die Sparförderung nach dem Vermögensbildungsgesetz zur Finanzierung von Weiterbildung erschlossen. Dazu wird zu Weiterbildungszwecken eine Entnahme aus den Guthaben in Höhe der entstehenden Kosten erlaubt, auch wenn die Sperrfrist noch nicht abgelaufen ist, ohne dass damit die Arbeitnehmersparzulage verloren geht. Ausgenommen bleiben davon Anlageformen des Beteiligungssparens.

Zielgruppe dieser Finanzierungsoption sind Personen mit einem zu versteuernden Jahreseinkommen von bis zu 17.900 € bzw. 35.800 € bei Zusammenveranlagten. Derzeit werden 6,7 Mio. Sparverträge durch die Arbeitnehmersparzulage gefördert.

Abhängig von der bisherigen Ansparzeit und der monatlichen Sparrate können durch diese Komponente auch mittlere und größere Maßnahmen finanziert werden: Bei Sparverträgen kann beispielsweise ein Ansparguthaben von bis zu 3.500 € - 4.000 € erzielt werden. Eine vollständige Auflösung des Guthabens ist bei kostengünstigeren Maßnahmen in der Regel nicht notwendig.

3.3 Weiterbildungsdarlehen

Das Weiterbildungsdarlehen soll analog zum Studienkredit haushaltsneutral für die Finanzierung von beruflicher Weiterbildung angeboten werden. Den Nutzerinnen und Nut-

zern stehen zweckgebunden Darlehen nach beschränkter Bonitätsprüfung zur Verfügung. Das Angebot gilt unabhängig von der Höhe und der Form des Einkommens. Es dient der Finanzierung kostenintensiverer Maßnahmen. Dabei können auch Lebenshaltungskosten berücksichtigt werden.

Es wird angestrebt, dass das Darlehen von öffentlich-rechtlichen Banken (wie die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) oder Landesbanken) angeboten wird. Diese werden die Einzelheiten der Darlehen (insbesondere Zinshöhe, Unter- und Obergrenzen, Distribution) in Absprache mit der Bundesregierung gestalten.

3.4 Obligatorische Beratung

Erfahrungen mit Instrumenten der nachfrageorientierten Bildungsfinanzierung im In- und Ausland zeigen, dass Beratung von zentraler Bedeutung für den Erfolg der Inanspruchnahme ist. Für das Weiterbildungssparen erfüllt die Beratung folgende Funktionen:

- Information über Bildungsangebote, Transparenz des Bildungsmarktes,
- Bestätigung der Relevanz des Bildungszieles für Beschäftigungsfähigkeit,
- Klärung der Angebotsqualität,
- Orientierung über die Finanzierungsoptionen.
- flächendeckende Ausgabe und (Teil-)Abwicklung

Die Beratung ist in der Förderrichtlinie so zu regeln, dass Qualität und Transparenz sichergestellt werden und Missbrauch vermieden wird.

4. Umsetzung des Modells

Die Einführung des Modells erfolgt ohne regionale Einschränkung zunächst für einen Zeitraum von drei Jahren. Auf Grundlage einer Evaluation im dritten Jahr wird entschieden, in welcher Form die Komponenten des Instrumentes „Weiterbildungssparen“ fortgeführt werden. Erforderlichenfalls folgt eine weitere ergänzende zweite Erprobungsphase von noch einmal zwei Jahren.

Die Umsetzung erfolgt möglichst unbürokratisch, um das Ziel der Mobilisierung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu erreichen. Es werden vorrangig bestehende Strukturen in den jeweiligen Ländern genutzt, anstatt neue aufzubauen. Dies betrifft insbesondere die obligatorische Weiterbildungsberatung und die Auszahlung der Mittel, aber auch die Sicherung der Qualität sowie den Schutz vor Missbrauch. Wo bereits eine landesspezifische Infrastruktur für eine vergleichbare Leistung etabliert ist, soll diese genutzt werden.

Die Dokumentations- und Kontrollanforderungen für den Einsatz der ESF-Mittel werden bei der Ausgestaltung der Prämie berücksichtigt. Sie werden gezielt zur Verhinderung von Missbrauch eingesetzt.

4.1 Rechtliche Umsetzung

Für die Einführung des Weiterbildungssparens sind vor allem folgende rechtliche Schritte notwendig:

- Gesetzesänderung des VermBG für die unschädliche Verfügung zum Zweck der Weiterbildung.
- Förderrichtlinie zur Regelung der Inanspruchnahme.

Die Förderrichtlinie wird als Verwaltungsvorschrift erlassen. Förderinstrumente, auf deren Gewährung ein gesetzlicher Anspruch besteht, gehen der Förderung durch die Weiterbildungsprämie vor.

Die Geltung der Förderrichtlinie ist zunächst auf drei Jahre begrenzt mit der Möglichkeit einer zweijährigen Verlängerung. Die maximale Dauer der Erprobungsphase orientiert sich an der Dauer der ESF-Förderperiode; diese endet 2013. Unter Vorbehalt der verfügbaren Haushaltsmittel wird auf der Grundlage einer Evaluation der Ergebnisse im dritten Jahr der Förderung entschieden, ob und in welcher Form die Förderung fortgesetzt wird.

5. Finanzierung

Gemäß der Vorgabe des Koalitionsvertrages ist das Finanzierungsinstrument haushaltsneutral gestaltet. Im Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung entsteht für den Bundeshaushalt durch die neuen Modellkomponenten keine zusätzliche Belastung.

Die notwendigen Mittel für die Weiterbildungsprämie werden durch den Europäischen Sozialfonds aufgebracht. Die Annahme des finanziellen Umfangs stützt sich auf das Gutachten des Forschungsinstituts für Bildungs- und Sozialökonomie (FIBS). Die Rechnung beruht auf folgenden Annahmen: Prämienhöhe 154 €, Bagatellgrenze 30 €, Einkommensgrenze wie VermBG. Der errechnete Betrag von jährlich 60 Mio. € ist nach einer Anlaufzeit von fünf Jahren anzunehmen. Als kalkulatorische Größenordnung wird für die Einführungszeit von 36 Monaten (ab Sommer 2008) folgendes Szenario unterstellt:

Angenommener Umfang 2008 (Einführung ab Mitte 2008):	<5 Mio. €
Angenommener Umfang 2009:	10 Mio. €
Angenommener Umfang 2010:	>15 Mio. €
Angenommener Umfang 2011 (Erprobung bis Mitte 2011):	<15 Mio. €

Darüber hinaus gibt es folgende wesentliche Kostenfaktoren, die nur teilweise mit Mitteln des ESF finanziert werden können:

- Begleitende Maßnahmen: Für die durchführenden Institutionen werden Unterlagen, Informationsmaterial, Formulare, Broschüren, elektronische Werkzeuge, Fortbildungsangebote insbesondere für Beraterinnen und Berater entwickelt, produziert und verteilt.
- Evaluierung der Erprobungsphase.

Als kalkulatorische Größenordnung für diese Maßnahmen werden 7 Mio. EUR veranschlagt. Soweit möglich, werden sie aus dem ESF kofinanziert. Darüber hinaus werden Mittel aus dem BMBF-Haushalt eingesetzt.