

Cordes, Michael; Dohmen, Dieter

Research Report

Verbreitung öffentlicher Förderinstrumente in Deutschland und der Blick in die Länder

FiBS-Forum, No. 63

Provided in Cooperation with:

Research Institute for the Economics of Education and Social Affairs (FiBS)

Suggested Citation: Cordes, Michael; Dohmen, Dieter (2019) : Verbreitung öffentlicher Förderinstrumente in Deutschland und der Blick in die Länder, FiBS-Forum, No. 63, Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie (FiBS), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/196920>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Michael Cordes, Dieter Dohmen

Verbreitung öffentlicher Förderinstrumente in Deutschland und der Blick in die Länder

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

FiBS-Forum Nr. 63

Berlin, Februar 2019

ENHANCING LIFELONG LEARNING FOR ALL

www.fibs.eu

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung

Bundesinstitut
für Berufsbildung **BiBB**

- Forschen
- Beraten
- Zukunft gestalten

innovat **WB**

FiBS

**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.....	7
1. Einleitung.....	9
2. Nachfrageorientierte Instrumente in der öffentlichen Weiterbildungsfinanzierung.....	11
2.1. Weiterbildungsfinanzierung durch die Bundesagentur für Arbeit.....	12
2.2. Förderung nach dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG).....	15
2.3. Weiterbildungsförderung nach dem BAföG.....	16
2.4. Bildungsprämie.....	18
2.5. Stipendienprogramme	19
2.6. Gutscheine der Länder	21
3. Reichweite der Instrumente öffentlicher Weiterbildungsförderung.....	24
3.1. Übersicht zur Anzahl geförderter Personen.....	24
3.2. Refinanzierung der Weiterbildungskosten über Steuern.....	26
4. Verbreitung der Förderinstrumente in den Ländern.....	29
4.1. Weiterbildungsbeteiligung in den Ländern	29
4.2. Weiterbildungsförderung in den Ländern	32
5. Fazit.....	36
Quellen.....	39
Anhang.....	44
6. Weiterbildungsbeteiligung und Förderfälle in den Ländern	44
6.1. Baden-Württemberg.....	44
6.2. Bayern	44
6.3. Berlin	45
6.4. Brandenburg.....	45
6.5. Bremen.....	46
6.6. Hamburg	46
6.7. Hessen.....	47
6.8. Mecklenburg-Vorpommern	47
6.9. Niedersachsen	48
6.10. Nordrhein-Westfalen	48
6.11. Rheinland-Pfalz.....	49
6.12. Saarland	49
6.13. Sachsen.....	50

6.14. Sachsen-Anhalt.....	50
6.15. Schleswig-Holstein	51
6.16. Thüringen.....	51

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Weiterbildungsbezogene Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit zwischen 2006 und 2017	13
Abbildung 2: Nach BAföG geförderte Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung als Voraussetzung.	17
Abbildung 3: Zahl der Förderfälle aller Instrumente bezogen auf je 100 Erwerbspersonen.....	25
Abbildung 4: Anzahl der Steuerfälle mit Fortbildungskosten im Vergleich zu Weiterbildungsförderungsinstrumenten des Bundes für 2010.....	27
Abbildung 5: Entwicklung der Weiterbildungsbeteiligungsquote in den Ländern zw. 2006 und 2016. Quelle: Mikrozensus.....	30
Abbildung 6: Anteile der Finanzierungsinstrumente an allen Förderfällen in den Ländern im Jahr 2016.	33
Abbildung 7: Gesamtzahl der Förderfälle in den Ländern im Vergleich zur Weiterbildungsbeteiligung im Jahr 2016.....	34
Abbildung 8: Weiterbildungsbeteiligung und der Zahl der Förderfälle in Baden-Württemberg zwischen 2006 und 2016.....	44
Abbildung 9: Weiterbildungsbeteiligung und der Zahl der Förderfälle in Bayern zwischen 2006 und 2016.	44
Abbildung 10: Weiterbildungsbeteiligung und der Zahl der Förderfälle in Berlin zwischen 2006 und 2016.	45
Abbildung 11: Weiterbildungsbeteiligung und der Zahl der Förderfälle in Brandenburg zwischen 2006 und 2016.....	45
Abbildung 12: Weiterbildungsbeteiligung und der Zahl der Förderfälle in Bremen zwischen 2006 und 2016.....	46
Abbildung 13: Weiterbildungsbeteiligung und der Zahl der Förderfälle in Hamburg zwischen 2006 und 2016.....	46
Abbildung 14: Weiterbildungsbeteiligung und der Zahl der Förderfälle in Hessen zwischen 2006 und 2016.	47
Abbildung 15: Weiterbildungsbeteiligung und der Zahl der Förderfälle in Mecklenburg-Vorpommern zw. 2006 und 2016.....	47
Abbildung 16: Weiterbildungsbeteiligung und der Zahl der Förderfälle in Niedersachsen zwischen 2006 und 2016.....	48
Abbildung 17: Weiterbildungsbeteiligung und der Zahl der Förderfälle in Nordrhein-Westfalen zwischen 2006 und 2016.....	48
Abbildung 18: Weiterbildungsbeteiligung und der Zahl der Förderfälle in Rheinland-Pfalz zwischen 2006 und 2016.....	49
Abbildung 19: Weiterbildungsbeteiligung und der Zahl der Förderfälle im Saarland zwischen 2006 und 2016.....	49

Abbildung 20: Weiterbildungsbeteiligung und der Zahl der Förderfälle in Sachsen zwischen 2006 und 2016.....	50
Abbildung 21: Weiterbildungsbeteiligung und der Zahl der Förderfälle in Sachsen-Anhalt zwischen 2006 und 2016.	50
Abbildung 22: Weiterbildungsbeteiligung und der Zahl der Förderfälle in Schleswig-Holstein zwischen 2006 und 2016.....	51
Abbildung 23: Weiterbildungsbeteiligung und der Zahl der Förderfälle in Thüringen zwischen 2006 und 2016.....	51

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Teilnehmende in der Maßnahme "Förderung der beruflichen Weiterbildung" inkl. Sonderprogramme. Quellen: Bundesagentur für Arbeit (2017), Daten für 2017: Bundesagentur für Arbeit (2018).	14
Tabelle 2: Entwicklung der Zahl der Geförderten nach dem AFBG. Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 8, diverse Jahrgänge.....	15
Tabelle 3: Entwicklung der Zahl der BAföG-Geförderten an Schulen, die eine abgeschlossene Berufsausbildung voraussetzen. Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 7, diverse Jahrgänge.....	17
Tabelle 4: Ausgegebene und eingelöste Prämiegutscheine nach Jahren. Quelle: Bundesinstitut für Berufsbildung.	19
Tabelle 5: Anzahl der ausgegebenen Weiterbildungs- und Aufstiegsstipendien nach Jahren. Quelle: Datenreport des Bundesinstituts für Berufsbildung, verschiedene Jahre.....	20
Tabelle 6: Anzahl der jährlich durch Weiterbildungs- und Aufstiegsstipendien Geförderten. Quelle: Datenreport des Bundesinstituts für Berufsbildung, verschiedene Jahre.....	21
Tabelle 7: Gutscheine und gutscheinähnliche Instrumente für Privatpersonen in den Ländern. Quelle: eigene Erhebung.....	22
Tabelle 8: Anzahl öffentlich geförderter Weiterbildungen zwischen 2006 und 2017 nach Förderinstrumenten.....	24
Tabelle 9: Weiterbildungsbeteiligung in den Bundesländern zwischen 2006 und 2016 in Prozent. Quelle: Mikrozensus.....	30
Tabelle 10: Förderfälle auf 100 Erwerbspersonen im Jahr 2016 pro Bundesland und Finanzierungsinstrument.....	32

Zentrale Ergebnisse

Vor dem Hintergrund gesellschaftlicher Wandlungsprozesse und eines sich zunehmend beschleunigenden Wirtschaftsumfeldes wird die Rolle sowohl der allgemeinen als auch der beruflichen Weiterbildung offensichtlich. Mindestens ebenso offensichtlich ist das bildungs-, wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Interesse, Weiterbildungsaktivitäten zu fördern und entsprechende Strukturen zur Unterstützung zu entwickeln beziehungsweise auszubauen. Bund, Länder und Gemeinden nehmen dieses Interesse wahr, unter anderem, indem sie sich an den Kosten der Weiterbildung beteiligen (vgl. u.a. Cordes & Dohmen, 2019; Dohmen, Laps, & Cristóbal Lopez, 2017; Walter, 2016; Beicht, Berger, & Moraal, 2005).

Der vorliegende Beitrag zielt darauf ab, die Verbreitung öffentlicher Förderinstrumente zu untersuchen. Im Mittelpunkt stehen dabei personenbezogene Instrumente, die sich an private Nachfrager/innen richten und die primär auf berufliche Weiterbildung abzielen. Nicht explizit behandelt werden dagegen Förderungen, die sich auf Angebote von Einrichtungen oder auf die betriebliche Weiterbildung beziehen. Die zentrale Fragestellung dieser Studie ist, wie viele Personen tatsächlich durch Förderinstrumente erreicht werden und in welchem Verhältnis diese Zahl erstens zur Gesamtzahl der Erwerbspersonen und zweitens zur Zahl derjenigen, die an Weiterbildung tatsächlich partizipieren steht. Die wichtigsten Ergebnisse sind zusammengefasst:

- Die Weiterbildungsbeteiligung schwankt in den Bundesländern stark: 2016 lag diese zwischen 21,2% in Baden-Württemberg und 12,8% im Saarland.
- Fasst man die wesentlichen direkt an die Teilnehmenden adressierten (nachfrageorientierten) Förderinstrumente beruflicher Weiterbildung zusammen, dann kommen auf 100 Erwerbspersonen gerade einmal 1,8 Förderfälle im Jahr. Die Tendenz ist dabei seit 2009 fast kontinuierlich abnehmend. Vergleicht man dies mit der im AES 2016 genannten Weiterbildungsquote von 52%, so bedeutet dies, dass auf 100 Teilnehmenden nur rund 3,5 nachfrageorientierte Förderungen kommen.
- Die drei zentralen Förderwerkzeuge „Förderung beruflicher Weiterbildung FbW“ (Bundesagentur für Arbeit), Aufstiegs-BAföG und BAföG für Schüler/innen mit abgeschlossener Berufsausbildung kamen im Jahr 2017 auf insgesamt 715.000 Förderfälle.
- Gutscheinmodelle wie die Bildungsprämie des Bundes oder Bildungsschecks der Länder erreichten im Jahr 2017 insgesamt knapp 27.000 auf Privatpersonen bezogene Förderfälle und spielen damit nur eine untergeordnete Rolle.
- Demgegenüber refinanzieren deutlich mehr Personen einen Teil ihrer Kosten, indem sie diese steuerlich geltend machen. Sofern man die Regelung, Fortbildungskosten steuerlich abzusetzen, als eine Form der Förderung begreift, ist dies das Förderinstrument mit der mit Abstand größten Reichweite. Allerdings haben aufgrund der Steuerprogression einkommensstarke Personen in diesem Zusammenhang deutlich größere finanzielle Vorteile als Einkommensschwache.
- Es lassen sich zwischen den Bundesländern Unterschiede in der Verbreitung und den Konstellationen der Förderinstrumente beobachten. Dabei weisen insbesondere Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Rheinland-Pfalz relativ gesehen weniger Förderfälle auf als dies im Bundesdurchschnitt der Fall ist. In Bayern und Baden-Württemberg besitzt außerdem die FbW einen vergleichsweise geringen, das Aufstiegs-BAföG dafür einen umso höheren Stellenwert. Besonders viele Förderfälle je 100 Erwerbspersonen sind in Berlin und Bremen zu verzeichnen. In diesen beiden Ländern lag der FbW-Anteil deutlich über dem Bundesdurchschnitt.

Indem sich diese Studie nicht auf ein einzelnes Werkzeug beschränkt, sondern die wichtigsten Instrumente in ihrer kumulierten und sich gegenseitig ergänzenden Wirkung betrachtet, sollen Förderlücken aufgedeckt und mögliche politische Handlungsoptionen aufgezeigt werden.

I. Einleitung

Es bedarf keiner Schlagworte wie Strukturwandel, Digitalisierung oder Fachkräftemangel, um die Bedeutung von Weiterbildung im heutigen Beschäftigungssystem zu erkennen. Vielmehr ist offenkundig, dass in einer hochdynamischen Arbeitswelt, in der sich die Anforderungen an Wissen und Fertigkeiten mit rasantem Tempo verändern, die kontinuierliche Anpassung bzw. der stetige Ausbau von Kompetenzen zwingend ist. Dies betrifft sämtliche Akteure: Für den/die Einzelne/n liegt hier der Schlüssel, um die eigene Beschäftigungsfähigkeit zu sichern, zu erhalten oder gar den beruflichen Aufstieg vorzubereiten. Neue Entwicklungspfade eröffnen neue Möglichkeiten und Perspektiven, auf die es sich mit entsprechenden Qualifizierungen einzustellen gilt (Hans, Hofmann, Sesselmeier, & Yollu-Tok, 2017). Aus wirtschaftlicher Sicht ist die Rolle der Weiterbildung als Wachstums- und Innovationstreiber für Unternehmen inzwischen belegt (Dohmen & Yelubajeva, 2018; Dohmen, 2017). Und letztlich profitiert natürlich auch die öffentliche Hand von den Weiterbildungsbestrebungen der Unternehmen und Individuen. Wenn es nun um die Finanzierung von Weiterbildung geht, ist es daher nur folgerichtig, dass auch diese sich daran beteiligt. Sie tut dies: Jährlich werden von Bund, Ländern, Gemeinden und der Bundesagentur für Arbeit zwischen vier und fünf Milliarden Euro für Weiterbildung ausgegeben (Cordes & Dohmen, 2019; Bundesinstitut für Berufsbildung, 2018; Statistisches Bundesamt, 2018). Darin noch nicht enthalten sind Steuermindereinnahmen oder -rückflüsse aufgrund der Anrechnung von Fortbildungskosten bei der Bemessung der Körperschaft-, Gewerbe- oder Einkommensteuer. Damit liegt der Beitrag der öffentlichen Hand bei etwa 20% der gesamten jährlichen Weiterbildungskosten, sofern man sowohl die steuerliche Berücksichtigung von Fortbildungsausgaben als auch indirekte Kosten, die Unternehmen durch Weiterbildungsaktivitäten in Form von Personalausfallzeiten und Individuen aufgrund von Lohnausfällen entstehen, ausklammert (Cordes & Dohmen, 2019; Walter, 2016).¹

Ein Großteil der für Weiterbildung aufgebrauchten öffentlichen Gelder fließt in direkte Förderungen. Dabei ist zwischen zwei Formen zu differenzieren: Erstens ist die angebots- bzw. institutionsorientierte Finanzierung zu nennen, unter der z.B. Finanzmittel für Volkshochschulen, Fachschulen, aber z.B. auch für Informationsangebote und Beratungsstellen² zu zählen sind. Zweitens existieren eine Reihe nachfrageorientierter Fördermaßnahmen, die direkt an Individuen oder Unternehmen als Abnehmer von Lerndienstleistungen jeglicher Art adressieren. Hierzu zählen auf Bundesebene vor allem

- Die Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW) der Bundesagentur für Arbeit,
- das Aufstiegs-BAföG (AFBG),
- das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) für Schüler in Fach(ober)schulklassen, Kollegs und Abendschulen, die eine abgeschlossene Berufsbildung voraussetzen,
- die Bildungsprämie,
- das Aufstiegs- und das Weiterbildungsstipendium.

Daneben wurden unter anderem infolge vielfältiger nationaler wie internationaler Diskussionen und nicht zuletzt auch vorangetrieben durch die Empfehlungen der Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernen (2004) ab Mitte und insbesondere Ende des vergangenen Jahrzehnts eine Vielzahl von Teil- oder Ko-Finanzierungsmodellen auf Länderebene eingeführt.³ Diese gibt es zum großen Teil –

¹ Bei Einberechnung der indirekten Kosten sinkt der öffentliche Beitrag auf gerade einmal 12,4%. Würden dagegen auch Steuern mitberücksichtigt, so läge der Anteil öffentlicher Aufwände bei 32% (Cordes & Dohmen, 2019).

² Als Beispiel sei an dieser Stelle auf das vom BMBF geförderte Infotelefon zur Weiterbildungsberatung oder auch auf Weiterbildungsdatenbanken oder Beratungsstrukturen der Länder hingewiesen.

³ Aus Sicht von Privatpersonen könnten auch die Bildungsfreistellungsgesetze der Länder als nachfrageorientierte Förderinstrumente betrachtet werden, da diese dazu beitragen, für Bildungsaktivitäten bezahlte Arbeitszeit einzusetzen und damit die indirekten Kosten zu mindern. Allerdings werden diese Kosten weniger von der öffentlichen

wenngleich häufig in modifizierter Form – noch heute. Die in den vergangenen 15 Jahren neu eingeführten Instrumente gehören fast ausnahmslos in die Kategorie der nachfrageorientierten Ko-Finanzierungsinstrumente, da sich die öffentliche Hand nur teilweise an den Kosten beteiligt.

Neben diesen Werkzeugen können letztlich auch steuerliche Regelungen als eine besondere Form der nachfrageorientierten Weiterbildungsförderung betrachtet werden, indem sie eine wichtige Ko-Finanzierungsquelle für Bildungsinvestitionen darstellen.

Der folgende Beitrag beschäftigt sich mit der Frage nach den Effekten nachfrageorientierter Förderinstrumente, wobei insbesondere deren Verbreitung von zentralem Interesse ist. Anders gesagt: Wie schlägt sich ein Förderbetrag von jährlich mehreren Milliarden Euro in der Anzahl der tatsächlich Geförderten nieder? Wenn die öffentlichen Weiterbildungsausgaben ein Fünftel aller Weiterbildungsausgaben abdecken: Wie viele Weiterbildungsteilnehmer/innen werden dadurch wirklich erreicht? Anders formuliert: Wird das Förderinstrumentarium in Gänze gesehen eher breitenwirksam nach dem Gießkannenprinzip ausgeschüttet oder wird es eher punktuell und mit starkem Zielgruppenzuschnitt eingesetzt? Wie haben sich die einzelnen Werkzeuge hinsichtlich der Gefördertenanzahlen in den letzten Jahren entwickelt? Wie hoch ist die gemeinsame Wirkung der Instrumente aktuell und im Zeitverlauf? Diese Fragestellungen legen es nahe, den Fokus auf nachfrageorientierte Instrumente mit ihrer Eigenschaft der Personengebundenheit zu legen. Darüber hinaus ist anzumerken, dass die Finanzierung dieser Instrumente den Großteil öffentlicher Weiterbildungsinvestitionen ausmachen. Von dem Investitionsvolumen von rund 4,5 Mrd. Euro in 2015 (Bundesinstitut für Berufsbildung, 2018), steuerliche Umverteilungseffekte sind hierbei nicht berücksichtigt, entfallen allein 2,1 Mrd. Euro auf die Weiterbildungsförderung der Bundesagentur für Arbeit.⁴ Hinzu kommen 0,6 Mrd. Euro für die vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) finanzierte Förderung der beruflichen Bildung im Rechtskreis SGB II. Auf die später in Kapitel 2 beschriebenen Instrumente AFBG, BAföG und Stipendienprogramme fallen weitere 0,4 Mrd. Euro. Allein die hier genannten Positionen umfassen damit bereits 3,1 Mrd. Euro, die letztlich der nachfrageorientierten Förderung zugeordnet werden können. Bildungsschecks der Länder oder die Bildungsprämie als weitere solcher Instrumente sind hier noch nicht berücksichtigt.

Um die oben genannten Fragen zu beantworten, werden die jeweiligen Finanzierungsinstrumente zunächst hinsichtlich ihrer übergreifenden Zielsetzungen und Wirkungen separat beschrieben und dann anschließend in ihrer kumulierten Gesamtwirkung dargestellt. Im Fokus stehen insbesondere die Instrumente des Bundes sowie die Gutscheinmodelle der Länder, wohingegen auf Möglichkeiten der privaten Finanzierung durch Individuen und Arbeitgeber bzw. Unternehmen nicht eingegangen wird. Exemplarisch erwähnt seien an dieser Stelle auf individueller Ebene lediglich Bildungskredite oder das (Weiter-) Bildungssparen zur individuellen Weiterbildungsfinanzierung. Auf betrieblicher Seite sind Konzepte zur Umlage- bzw. Fondsfinanzierung oder Rückzahlungsklauseln zu nennen (vgl. z.B. Dohmen, 2017; Bosch, 2012). Eine betriebliche Weiterbildungsfinanzierung erfolgt auch im Rahmen des Bildungsurlaubs. Das in derzeit 14 Bundesländern gewährte Recht auf Bildungsfreistellung stellt für Individuen eine Unterstützung bei der Vermeidung indirekter Kosten dar, sofern dadurch eine zwischenzeitliche Reduktion des bezahlten Arbeitspensums für Weiterbildungszwecke vermieden wird. Diese indirekten Kosten entstehen dadurch dann unternehmenseitig durch Lohnfortzahlungen während der Bildungsfreistellung, was zu einer Umverteilung indirekter Kosten führt.

Hand übernommen als wiederum auf die Unternehmen in Gestalt von Personalausfallkosten übertragen. Insofern wäre es korrekter, Bildungsurlaub der betrieblichen Förderung individueller Weiterbildung zuzuschlagen.

⁴ Darin eingeschlossen sind die Fortzahlung des Arbeitslosengeldes während der Bildungsmaßnahme und Zuschüsse zum Arbeitsentgelt im Rahmen des WeGebAU-Programms.

2. Nachfrageorientierte Instrumente in der öffentlichen Weiterbildungsfinanzierung

Die Förderdatenbank des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie weist unter dem Förderbereich Aus- und Weiterbildung insgesamt 59 Förderinstrumente aus, die für Privatpersonen nutzbar sind (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2018), darunter einige, die sich speziell an den Ausbildungssektor oder an Studierende richten. Die Programme sind nicht in ein Gesamtsystem eingebunden, sondern fallen in unterschiedliche regionale Zuständigkeitsbereiche, je nachdem, ob sie auf Landes- oder auf Bundesebene reguliert werden. Käßlinger spricht in diesem Zusammenhang auch von „Segmentierung öffentlicher Weiterbildungsfinanzierung“ (Käßlinger, 2013). Unter den Programmen sind 14 Bundesprogramme gelistet, von denen die Hälfte einen primären Weiterbildungsbezug aufweisen, und zwar: (1) die Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW) durch die Bundesagentur für Arbeit sowie (2) deren Programm „Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter älterer Arbeitnehmer in Unternehmen (WeGebAU)“, welches in der Statistik der Bundesagentur für Arbeit als FbW-Sonderprogramm geführt wird (Statistik der Bundesagentur für Arbeit, 2017), (3) das Aufstiegs-BAföG, (4) das BAföG, soweit es sich an Schüler/innen mit abgeschlossener Berufsausbildung in Fachschulklassen, Fachoberschulklassen, Kollegs, Abendschulen oder Berufsaufbauschulen richtet, (5) die Bildungsprämie und (6) die Aufstiegs- und (7) Weiterbildungsstipendien – die beiden letztgenannten sind vom BMBF aufgelegte und von der Stiftung Begabtenförderung berufliche Bildung (SBB) administrierte Programme.⁵

Bei den restlichen 45 in der Förderdatenbank genannten Programme handelt es sich um Länderförderungen mit vielfach sehr spezifischem Zuschnitt. Exemplarisch erwähnt seien hier die Förderung von Angehörigen der Heilberufe in Sachsen, das Programm „Ländliche Weiterbildung“ in Baden-Württemberg, welches sich an Personen mit Haupt-, Zu- oder Nebenerwerb aus Berufen der Landwirtschaft richtet, oder die bayerische Bildungsförderrichtlinie (BiFöR) mit einem Schwerpunkt in der beruflichen Weiterbildung in der Land-, Haus- und Forstwirtschaft. Mehrere Länder fördern die Aufstiegsfortbildung zum Meister mit einem eigenen Meisterbonus oder einer Meisterprämie, so z.B. Niedersachsen, das Saarland, Brandenburg oder Thüringen.

Darüber hinaus besitzen die meisten Bundesländer eigene Gutscheinmodelle oder gutscheinähnliche Förderinstrumente, die sich zumeist an Privatpersonen, teilweise jedoch auch an Unternehmen richten. Soweit als Förderempfänger/innen Privatpersonen ausgewiesen sind, werden diese Instrumente im vorliegenden Beitrag berücksichtigt.

Um die Frage zu beantworten, welche Reichweite und Wirkung öffentliche Förderinstrumente besitzen, werden im Folgenden die Nutzungsquoten der oben beschriebenen Bundesinstrumente ermittelt und in ihrer zeitlichen Entwicklung dargestellt. Ergänzend werden darüber hinaus auch die Gutschein- oder gutscheinähnlichen Systeme der einzelnen Bundesländer aufgegriffen, so dass ein annähernd vollständiger Überblick über Gefördertenzahlen in der Weiterbildung möglich ist.

⁵ Außerdem aufgeführt, hier jedoch nicht weiter behandelt, werden in der Förderdatenbank noch die politische Erwachsenenbildung durch die Bundeszentrale für politische Bildung (BpB), die aber als Angebotsfinanzierung zu verstehen ist, und das Programm „Rückkehrende Fachkräfte“, welches darauf abzielt, Fachkräften aus Entwicklungs- und Transformländern bei der Rückkehr in ihre Heimatländer zu unterstützen. Die übrigen Programme richten sich an volljährige Schüler/innen, Auszubildende oder Studierende.

2.1. Weiterbildungsfinanzierung durch die Bundesagentur für Arbeit

Die Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW) durch die Bundesagentur für Arbeit richtet sich traditionell an arbeitslose bzw. von Arbeitslosigkeit bedrohte Personen. Ziel der FbW ist es, die Eingliederungschancen der Betroffenen auf dem Arbeitsmarkt zu erhöhen. Ein Rechtsanspruch auf die Förderung von beruflichen Bildungsmaßnahmen besteht nicht. Zu unterscheiden ist bei der Förderung zwischen zwei Gruppen: Zum einen werden Maßnahmen gefördert, die zu einem Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf führen. Im Wesentlichen sind hiermit Umschulungen gemeint. Dieser Strang ist vor allem vor dem Hintergrund zu sehen, dass der Anteil von Personen ohne Abschluss bei Arbeitslosen um ein Vielfaches höher ist als unter den Erwerbstätigen (Weber & Weber, 2013). Zum anderen werden unter „sonstige berufliche Maßnahmen“ diejenigen beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen gefasst, die auf Fertigkeiten in einem bereits erlernten Beruf aufbauen. Hierunter fallen damit u.a. auch Anpassungsfortbildungen.

Die Förderung für beide Varianten erfolgt in Form einer Kostenübernahme durch die Bundesagentur für Arbeit, die neben den Kursgebühren auch Fahrt-, Unterbringungs-, Verpflegungs- oder Betreuungskosten umfassen kann. Daneben werden für Weiterbildungen, die zu einem Berufsabschluss führen und ab August 2016 begonnen wurden, Prämien in Höhe von 1.000 Euro bei Bestehen der Zwischenprüfung und 2.500 Euro beim Bestehen der Abschlussprüfung gezahlt.

Weiterhin werden mit den beiden Sonderprogrammen „Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter älterer Arbeitnehmer in Unternehmen“ (WeGebAU) und der „Initiative zur Flankierung des Strukturwandels“ (IFlaS) weitere Zielgruppen in den Fokus genommen:

- WeGebAU besteht seit 2006 und fördert Geringqualifizierte⁶ sowie ältere Arbeitnehmer/innen über 45 Jahren aus Klein- und mittleren Unternehmen (KMU) mit weniger als 250 Beschäftigten. Qualifizierte Beschäftigte unter 45 Jahren in KMU können ebenfalls gefördert werden, soweit der Arbeitgeber die Weiterbildung anteilig mitfinanziert. Der/die Arbeitnehmer/in hat im Rahmen eines bestehenden Arbeitsverhältnisses weiterhin Anspruch auf Arbeitsentgelt für die Zeit der Teilnahme an der Maßnahme. Die Weiterbildung muss über eine kurzfristige arbeitsplatzbezogene Anpassungsmaßnahme hinausgehen und außerhalb des Betriebs, dem der/die Mitarbeiter/in angehört, durchgeführt werden. Die Förderung sieht eine Übernahme der Weiterbildungskosten durch die Bundesagentur für Arbeit vor. Im Falle von Beschäftigten ohne Berufsausbildung gibt es zudem für Arbeitgeber die Möglichkeit eines Zuschusses zum Arbeitsentgelt zu erhalten.
- IFlaS richtet sich an arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit bedrohte Personen, die entweder über keine abgeschlossene Berufsausbildung verfügen oder aber seit mindestens vier Jahre als An- oder Ungelernte/r in ausbildungsfremder Tätigkeit beschäftigt sind. Gefördert werden Umschulungen in einem anerkannten Ausbildungsberuf sowie Weiterbildungen, die zu zertifizierten Teilqualifikationen führen bzw. Externenprüfungen, mittels denen ein fehlender Berufsabschluss in einem Tätigkeitsfeld, in dem bereits ausreichend Berufspraxis gesammelt wurde, nachgeholt werden kann.⁷ Die Förderleistungen bestehen in der Übernahme der Lehrgangskosten, der Fahrtkosten und Leistungen zum Unterhalt. Damit ähneln die Fördermodalitäten im IFlaS-Programm denen der „normalen“ FbW, die Zielgruppenausrichtung dagegen eher dem WeGebAU-Programm.

⁶ Als geringqualifiziert gilt, wer keinen Berufsabschluss hat oder seit mindestens vier Jahren nicht mehr im erlernten Beruf gearbeitet hat.

⁷ Die Rechtsgrundlage für die Externenprüfung findet sich im §45 (2) BBiG. Demnach kann zur Abschlussprüfung auch zugelassen werden, „...wer nachweist, dass er mindestens das Eineinhalbfache der Zeit, die als Ausbildungszeit vorgeschrieben ist, in dem Beruf tätig gewesen ist, in dem die Prüfung abgelegt werden soll. Als Zeiten der Berufstätigkeit gelten auch Ausbildungszeiten in einem anderen, einschlägigen Ausbildungsberuf.“

Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass ferner noch einige weitere kleinere Sonderprogramme wie z.B. „Perspektive 50+“ existieren, auf die angesichts ihres mittlerweile sehr geringen Umfangs hier nicht weiter eingegangen wird.

Unter allen nachfrageorientierten Instrumenten zur Weiterbildungsförderung ist in Deutschland die FbW der Bundesagentur, sofern man steuerliche Effekte an dieser Stelle (noch) ausklammert, das quantitativ gesehen bedeutsamste. Für 2017 gibt der Datenreport des Bundesinstituts für Berufsbildung ein Ausgabenvolumen von gut 1,2 Mrd. Euro für berufliche Weiterbildung durch die Bundesagentur für Arbeit an (Bundesinstitut für Berufsbildung, 2018), eingeschlossen die beiden Sonderprogramme WeGebAU und IFlaS. Rechnet man das während der Zeit einer beruflichen Weiterbildung weiterhin gezahlte Arbeitslosengeld hinzu, erhöht sich der Betrag auf knapp 2,4 Mrd. Euro.⁸

Betrachtet man die Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit über mehrere Jahre (siehe Abbildung 1), so zeigt sich einerseits eine kurzzeitig hohe Förderaktivität kurz nach der ab 2007 einsetzenden Finanzkrise mit einem Spitzenwert von über 2,6 Mrd. Euro und einem darauffolgenden Rückgang auf 1,5 Mrd. Euro bis 2012. Seit 2012 steigen die Ausgaben wieder kontinuierlich. In den hier genannten Werten ist das während der Weiterbildung gezahlte Arbeitslosengeld mitberücksichtigt. Beschränkt man dagegen den Blick auf die Ausgaben für berufliche Weiterbildung, so ergibt sich eine entsprechend parallel verlaufende Kurve. Diese zeigt, dass die Position „Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung“ in etwa die Hälfte der Weiterbildungsausgaben der Bundesagentur ausmachen. Es darf an dieser Stelle allerdings nicht unerwähnt bleiben, dass die Fördersumme der Bundesagentur für Arbeit 2001, also noch vor den Hartz-Reformen, auch schon bei knapp 7 Mrd. Euro lag (Bundesinstitut für Berufsbildung, Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2018, 2018). Die Arbeitslosenquote lag seinerzeit noch bei 9,4%, damit niedriger als 2006 (11%), aber höher als alle folgenden Jahre.⁹

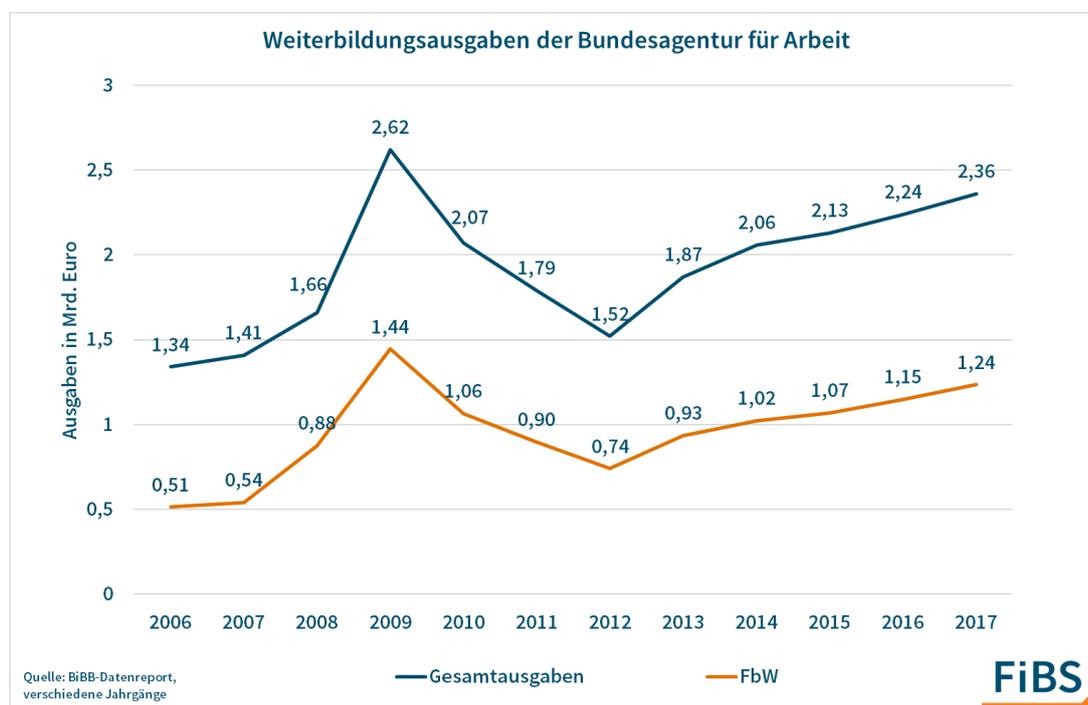


Abbildung 1: Weiterbildungsbezogene Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit zwischen 2006 und 2017

⁸ Diese Daten folgen den Angaben im Datenreport des Bundesinstituts für Berufsbildung. Bedenkt man jedoch, dass sich der Anspruch auf Arbeitslosengeld nur um die Hälfte der Dauer der geförderten Weiterbildung verlängert, dann dürfte das während der Weiterbildung gezahlte Arbeitslosengeld streng genommen nur zu 50% berücksichtigt werden (Bundesinstitut für Berufsbildung, 2018).

⁹ 2007 betrug die Arbeitslosenquote 9%, danach sank sie bis 2017 sukzessive (aber nicht kontinuierlich) auf 5,7%.

Interessant ist neben dem finanziellen Umfang vor allem aber auch die Reichweite der Förderung. Ein Indikator hierfür ist die Zahl der Förderfälle auf jeweils 100 Erwerbspersonen.¹⁰ Und hier zeigt sich folgendes Bild: Zählt man zu den in 2017 neu begonnenen FbW-Maßnahmen den Förderbestand aus dem Dezember 2016, so ist von insgesamt 475.722 Förderfällen nach FbW auszugehen.¹¹ Unter diesen fallen 122.350 in die Kategorie „berufliche Weiterbildung mit Abschluss“. Unterscheidet man nach Sonderprogrammen, so entfielen 2016 insgesamt 30.225 Förderfälle auf WeGebAU, 65.376 auf IFlaS und 1.095 auf sonstige Sonderprogramme (Bundesagentur für Arbeit, 2017).

Tabelle 1 gibt weiterhin Aufschluss über die Entwicklung der Gefördertenzenzahlen in den letzten Jahren. Deutlich erkennbar ist dabei ein starker Anstieg der FbW-Fälle zwischen den Jahren 2006 und 2009, danach ist ein fast kontinuierlicher Rückgang zu beobachten. Dies deckt sich allerdings nicht mit der Entwicklung der beruflichen Weiterbildungen mit Abschluss, deren Förderzahlen sich seit 2007 nahezu verdoppelt haben. Anzumerken sind in diesem Zusammenhang die positiven Wirkungen abschlussbezogener Maßnahmen mit Eingliederungsquoten von zuletzt 62,9% (Bundesagentur für Arbeit, 2018). Zahlenmäßig am stärksten gefördert werden dabei Maßnahmen im Segment der Nichtmedizinische Gesundheitsberufe, die auch von allen Segmenten die höchsten Eingliederungsquoten (82,7%) vorweisen.

Jahr	insgesamt	davon berufliche Weiterbildung mit Abschluss	Sonderprogramme		
			WeGebAU	IFlaS	Sonstige Sonderprogr.
2006	393.301	81.315	-	-	21.677
2007	499.432	64.466	14.343	-	57.840
2008	616.643	66.801	39.513	-	22.808
2009	819.168	89.090	76.945	-	41.725
2010	713.506	114.284	113.424	36.009	25.554
2011	527.053	114.728	67.833	47.253	16.689
2012	465.395	112.298	25.582	60.784	9.815
2013	482.785	114.943	21.904	66.811	7.466
2014	476.856	121.410	25.264	67.044	7.212
2015	471.687	126.995	28.858	67.394	5.640
2016	482.021	126.220	30.225	65.376	1.095
2017	475.722	122.350	k.A.	k.A.	k.A.

Tabelle 1: Teilnehmende in der Maßnahme "Förderung der beruflichen Weiterbildung" inkl. Sonderprogramme. Quellen: Bundesagentur für Arbeit (2017), Daten für 2017: Bundesagentur für Arbeit (2018).

Was die Sonderprogramme betrifft, so zeigt sich bei WeGebAU eine den Gesamtzahlen vergleichbare Entwicklung, allerdings mit stärkeren Ausschlägen: Nach der Einführung 2007 wurde der Höhepunkt des Programms mit über 100.000 Förderfällen 2010 erreicht. In den beiden Folgejahren fielen die Zahlen auf unter 30.000, diese Grenze wurde erst 2016 wieder leicht überschritten. Erkennbar ist weiterhin, dass mit dem 2010 eingeführten IFlaS-Programm de facto eine Verschiebung der Förderung Geringqualifizierter eintrat: Während sich WeGebAU an geringqualifizierte Beschäftigte und an Personen in KMU richtet, zielt IFlaS auf arbeitssuchende Geringqualifizierte ab. Die zunächst steigenden und in den letzten Jahren konstant zwischen 65.000 und 68.000 liegenden Förderzahlen wirken dadurch für die Gruppe der Geringqualifizierten auf den ersten Blick gesehen kompensatorisch zur Entwicklung der WeGebAU-

¹⁰ In den Statistiken der Arbeitsagentur ausgewiesen werden lediglich die Förderfälle. Aufgrund der Möglichkeit von Mehrfachförderungen liegt dieser Wert jedoch über der Anzahl der tatsächlich geförderten Personen.

¹¹ Es muss eingeräumt werden, dass die Angabe der Statistik der Bundesagentur für Arbeit offenlässt, in welcher Höhe die Bestandszahlen im Dezember auch im jeweiligen Folgejahr wirksam sind. Da für den Dezemberbestand kein eindeutiger Stichtag angegeben ist, kann nicht ausgeschlossen werden, dass ein Teil der im Dezemberbestand gezählten Maßnahmen nicht überjährig verlaufen und noch im gleichen Monat abgeschlossen werden.

Zahlen. Dies darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass aufgrund des jeweils unterschiedlichen Beschäftigungsstatus beide Programme letztlich auch unterschiedliche Zielgruppen ansprechen. Anders gesagt: Die Einführung von IFlaS kann als Ergänzung, keinesfalls aber als Ersatz für WeGebAU interpretiert werden.

2.2. Förderung nach dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG)

Das Aufstiegs-BAföG nach dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG) wird von Bund und Ländern gemeinsam finanziert.¹² Es fördert Fortbildungen bei öffentlichen oder privaten Trägern, die einen Berufsabschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf oder eine gleichberechtigte berufliche Qualifikation voraussetzen und die auf eine öffentlich-rechtliche Fortbildungsprüfung vorbereiten. Die Zielgruppe umfasst also Handwerker/innen, Techniker/innen, Erzieher/innen, Betriebswirte und andere Fachkräfte, die einen Meisterabschluss oder eine vergleichbare Qualifikation anstreben (Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2019). Das AFBG besteht aus einer Kombination aus Zuschuss und zinsgünstigem Darlehen. Maximal 15.000 Euro können dabei für die Erstattung der Lehrgangskosten beantragt werden, davon werden 40 Prozent als Zuschuss gewährt, für den Restbetrag kann ein Darlehen aufgenommen werden. Bei bestandener Prüfung kann ein Teil des Darlehens erlassen werden. Bei Fortbildungen in Vollzeit kann zusätzlich ein Beitrag zu den Lebenshaltungskosten beantragt werden, auch dieser ist eine Kombination aus Zuschuss und zinsgünstigem Darlehen. Seine Höhe richtet sich nach dem Einkommen und Vermögen der Antragstellenden; der Höchstbetrag liegt bei 768 Euro pro Monat für Alleinstehende bzw. bei 1.003 Euro für Verheiratete oder Personen in eingetragenen Lebenspartnerschaften (sofern diese nicht dauerhaft getrennt leben) und erhöht sich weiterhin, wenn Anspruch auf Kindergeld besteht.

Die Zahl der bewilligten Förderungen hat sich in den letzten zehn Jahren kontinuierlich erhöht und ist lediglich in den Jahren 2015 und 2016 zwischenzeitlich gesunken (vgl. Tabelle 2). Wurden z.B. im Jahr 2006 bundesweit rund 136.000 Förderungen bewilligt, waren es 2010 und 2011 jeweils über 166.000, 2013 und 2014 sogar 171.400 bzw. 171.800. In den Jahren 2015 und 2016 gingen die Förderungen jeweils auf rund 162.000 zurück, zuletzt lag die Zahl bei 164.500 (Statistisches Bundesamt, 2018).

Jahr	bewilligte AFBG-Förderungen	in Anspruch genommene AFBG-Förderungen	
	geförderte Personen	geförderte Personen	Quote d. Inanspruchnahme
2006	135.915	131.723	96,9%
2007	133.592	129.190	96,7%
2008	139.520	135.159	96,9%
2009	157.543	152.075	96,5%
2010	166.395	159.633	95,9%
2011	166.467	155.357	93,3%
2012	168.284	155.478	92,4%
2013	171.396	159.611	93,1%
2014	171.815	159.296	92,7%
2015	162.013	148.680	91,8%
2016	161.725	149.696	92,6%
2017	164.537	152.349	92,6%

Tabelle 2: Entwicklung der Zahl der Geförderten nach dem AFBG. Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 8, diverse Jahrgänge.

¹² Dabei beträgt der Anteil des Bundes 78%, der der Länder 22% (Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz, 2016).

Die Gegenüberstellung der Anzahl der bewilligten und der tatsächlich in Anspruch genommenen AFBG-Förderungen zeigt, dass die Abrufzahlen zwischen 2006 und 2009 zunächst bei knapp 97% lagen, danach jedoch leicht gesunken sind. Allerdings liegt die Nutzungsquote der Bewilligungen nach wie vor deutlich über 90%.

Der durchschnittliche Förderbetrag lag 2010 noch bei 1.115 Euro pro Monat und hat sich seitdem aufgrund verbesserter Förderkonditionen auf 1.301 Euro in 2017 gesteigert (Statistisches Bundesamt, 2007; 2018).¹³

2.3. Weiterbildungsförderung nach dem BAföG

Das BAföG ist zwar dem Grunde nach ein Instrument zur Finanzierung der Erstausbildung, allerdings erfüllt es implizit und ggf. indirekt auch die Rolle eines Weiterbildungsfinanzierungsinstruments. Dies gilt nicht nur dann, wenn es eine Berufsfachschulausbildung oder den Besuch einer Abendschule, eines Kollegs oder einer Fachoberschulklasse unterstützt, für deren Besuch eine abgeschlossene Berufsausbildung Voraussetzung ist, sondern auch, dann, wenn ein Studium im Anschluss an eine Berufsausbildung oder aber eine bereits erfolgte Erwerbstätigkeit (ohne abgeschlossene Berufsausbildung) aufgenommen wird.

Wenn in diesem Sinne BAföG als ein mögliches Instrument zur Weiterbildungsfinanzierung verstanden wird, ist mit Blick auf statistisches Datenmaterial daher zwischen folgenden Gruppen zu unterscheiden:

- Schüler/innen einer Fachschule (abgeschlossene Berufsausbildung als Voraussetzung)
- Schüler/innen einer Fachoberschule (abgeschlossene Berufsausbildung als Voraussetzung), Abendhaupt-, Abendreal-, Berufsaufbauschule, Abendgymnasien oder Kollegs
- Studierende im Anschluss an eine Berufsausbildung oder eine Erwerbstätigkeit

Während der Datenreport des BIBB zum Berufsbildungsbericht bei der Ermittlung der Weiterbildungsausgaben zwar die Fachschulausbildungen im Anschluss an eine abgeschlossene Berufsausbildung berücksichtigt, wird das BAföG für Studierende dort nicht aufgeführt (Bundesinstitut für Berufsbildung, 2018). Gleiches gilt auch für Abendschulen, Kollegs, Berufsaufbauschulen und Fachoberschulklassen. Zumindest diese werden jedoch in der BAföG-Statistik des Statistischen Bundesamtes ausgewiesen, wobei die oben als drittes genannte Gruppe der Studierenden nicht berücksichtigt wird. Auf Basis der Daten des Statistischen Bundesamtes sind aber zumindest für die ersten beiden Gruppen Angaben zu Förderzahlen und zum damit verbundenen finanziellen Aufwand möglich.

Tabelle 3 zeigt, dass bundesweit seit 2006 zunächst zwischen 110.000 und 122.000 Schüler/innen an Schulformen, die eine abgeschlossene Berufsausbildung voraussetzen, BAföG bezogen haben. Der Großteil der Förderung entfällt dabei auf Schüler/innen an Kollegs und Fachschulen, die zusammen 2017 etwa drei Viertel aller Förderfälle ausmachten, gefolgt von den Fachoberschulen, deren Anteil jedoch von rund 22% (2006) auf zuletzt nur noch knapp 12% (2017) zurückgegangen ist.

¹³ Für 2006 wurde noch eine durchschnittliche Förderhöhe von 689 Euro pro Monat angegeben. Hauptgrund für diesen deutlich niedrigeren Betrag ist allerdings, dass der Kindererhöhungsbetrag als eine Teilkomponente des AFBG in der Statistik des Statistischen Bundesamtes erst seit 2010 ausgewiesen wird. Im Jahr 2017 machte dieser Posten im Durchschnitt 401 Euro pro Monat aus (Statistisches Bundesamt, 2018; 2011; 2007).

Jahr	nach BAföG geförderte Personen insgesamt (Voraussetzung: abgeschl. Berufsausbildung)	davon						
		Abenhaupt-schulen	Abendreal-schulen	Berufsauf-bauschulen	Fachober-schulklassen	Abend-gymnasien	Kollegs	Fachschul- klassen
2006	113.049	811	7.823	3.230	25.175	3.495	37.902	34.613
2007	110.182	919	8.348	3.927	22.486	3.530	36.913	34.059
2008	110.838	1.091	9.205	3.996	22.045	3.459	36.424	34.618
2009	119.297	1.221	10.450	4.510	24.522	3.502	38.830	36.262
2010	121.809	1.195	11.404	4.366	25.261	3.704	41.744	34.135
2011	120.904	1.273	11.992	4.191	23.720	3.923	43.573	32.232
2012	116.835	1.383	12.004	3.830	21.227	4.118	42.723	31.550
2013	110.327	1.290	11.684	3.630	18.497	3.912	40.441	30.873
2014	104.651	1.312	11.246	3.279	16.411	3.740	38.520	30.143
2015	97.520	1.020	10.430	2.781	13.474	3.569	36.373	29.873
2016	85.896	657	6.793	2.608	10.876	3.223	33.315	28.424
2017	74.822	370	4.116	2.865	8.834	3.002	30.096	25.539

Tabelle 3: Entwicklung der Zahl der BAföG-Geförderten an Schulen, die eine abgeschlossene Berufsausbildung voraussetzen. Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 7, diverse Jahrgänge

Ab dem Jahr 2010 sind die Gesamtzahlen der BAföG-Bezieher/innen an den genannten Schulformen sukzessive zurückgegangen (siehe Abbildung 2); zunächst vergleichsweise langsam, in den letzten Jahren jedoch recht deutlich. Der Rückgang ist bei sämtlichen Bildungsstätten zu beobachten und betrifft insbesondere die Anzahl geförderter Schüler/innen an Abendhaupt- und Abendrealschulen sowie Fachoberschulen. Im Jahr 2017, dem aktuell letzten Jahr, für das diesbezügliche Daten vorliegen, wurden in diesen beiden Gruppen insgesamt nur noch knapp 75.000 Schüler/innen gefördert – 11.000 weniger als im Vorjahr, was einem Rückgang von 14,8% gegenüber dem Vorjahr entspricht (Statistisches Bundesamt, 2018).

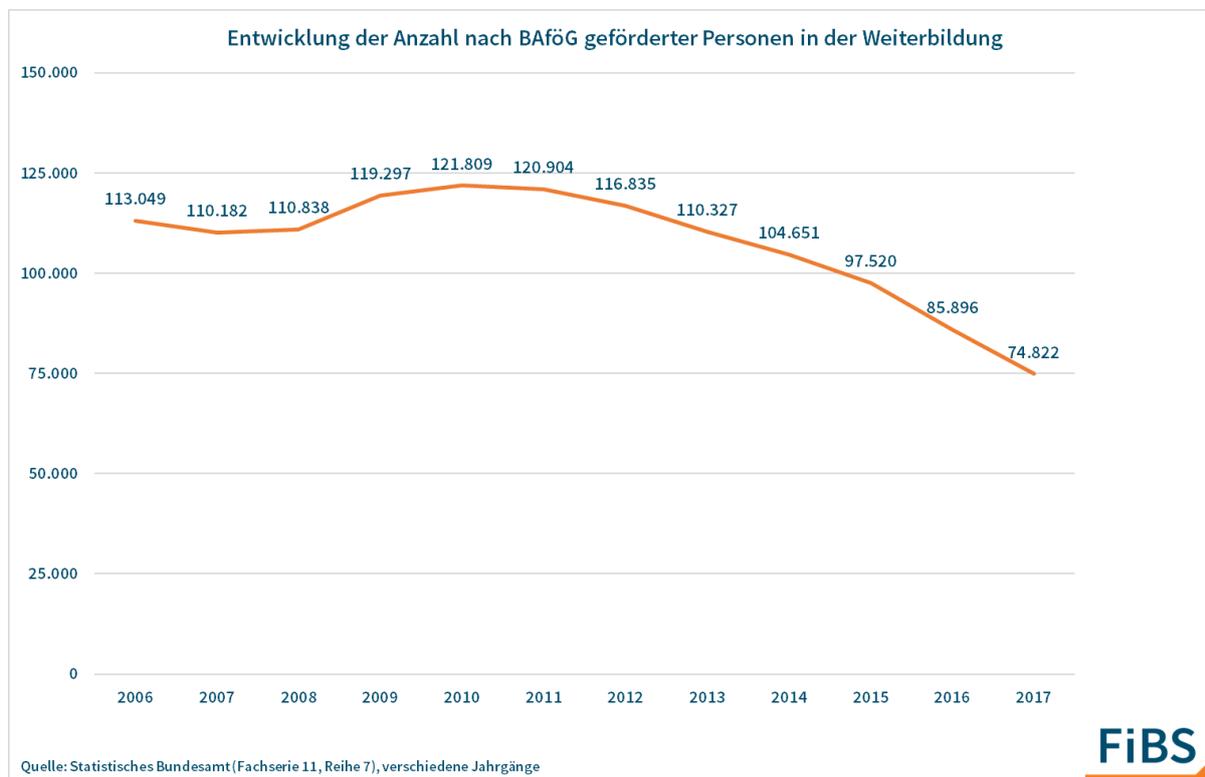


Abbildung 2: Nach BAföG geförderte Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung als Voraussetzung.

Welche Rolle das Studierenden-BAföG im Hinblick auf die Förderung von Weiterbildungen spielt, lässt sich aus den vorliegenden, veröffentlichten Daten nicht ableiten, da diese keine altersdifferenzierten Informationen bereitstellt und auch darüber hinaus, z.B. auch bei jüngeren Studierenden, Information zu

einer vorhergehenden Berufsausbildung vorliegen müssten. 20% bis 25% der Studienanfänger/innen haben vor Beginn des Studiums eine Berufsausbildung abgeschlossen (Dohmen, Laps, & Cristóbal Lopez, 2017; Scheller, Isleib, & Sommer, 2013); in diesen Fällen wäre das Studierenden-BAföG daher der Weiterbildungsförderung zuzurechnen.

2.4. Bildungsprämie

Die Bildungsprämie wurde 2007 von Dohmen/de Hesselde/Himpele (2007) in Zusammenarbeit mit Rürup/Kohlmeier (Rürup & Kohlmeier, 2007) entwickelt. Sie zielt darauf ab, Personen mit niedrigem Einkommen Weiterbildungen zu ermöglichen. Eine ihrer Besonderheiten ist, dass der Fördergegenstand im Gegensatz zu FbW, AFBG und BAföG weitaus weniger stark auf Maßnahmen der formalen Weiterbildung bezogen ist und sich demnach im besonderen Maße auch auf nonformale Bildungsangebote bezieht. Die Bildungsprämie ist ein Förderprogramm des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF).

Das Instrument besteht aus zwei miteinander kombinierbaren Bausteinen: Mit dem Prämiegutschein werden derzeit erstens Erwerbstätige mit einem Arbeitspensum von mindestens 15 Stunden die Woche gefördert, soweit ihr Einkommen 20.000 Euro, bei gemeinsam veranlagten Paaren 40.000 Euro, nicht übersteigt. Die Fördersumme umfasst die Hälfte der Teilnahmeentgelte, ist aber bei Kurskosten ab 1.000 Euro auf 500 Euro beschränkt. In einigen Bundesländern sind von vornherein Angebote mit einer Teilnahmegebühr von über 1.000 Euro nicht förderfähig. Der zweite Baustein, das Weiterbildungssparen, ermöglicht eine Entnahme des nach dem Vermögensbildungsgesetz angesparten Guthabens bereits vor Ablauf der siebenjährigen Sperrfrist. Quantitativ gesehen spielt dieser Baustein jedoch so gut wie keine Rolle¹⁴, so dass sich die nachfolgenden Ausführungen auf den Prämiegutschein beschränken.

Für die Betrachtung der Entwicklung der Nutzungszahlen ist es wichtig zu beachten, dass seit der Einführung der Bildungsprämie im Dezember 2008 die Fördermodalitäten mehrfach geändert wurden. Die wichtigsten Anpassungen waren:

- Einkommensgrenze: Die zunächst auf 17.900 Euro festgesetzte Einkommensgrenze wurde bereits nach vier Monaten auf 20.000 Euro und ab 2010 auf 25.600 Euro angehoben. Seit Dezember 2011 liegt sie wieder bei 20.000 Euro (bei gemeinsam Veranlagte 40.000 Euro).
- Höchstförderung: Der maximale Förderbetrag lag zunächst nur bei 154 Euro. Seit 2010 werden bis zu 500 Euro gefördert.
- Die Mindestarbeitszeit von 15 Stunden pro Woche gilt seit Dezember 2011.
- Von Dezember 2011 bis Juni 2017 konnten Interessenten einen Prämiegutschein nur alle zwei Jahre erhalten, in der übrigen Zeit war ein Bezug einmal jährlich möglich.
- Im Juli 2014 wurde eine Höchstgrenze für die Veranstaltungsgebühren von 1.000 Euro gesetzt. Inzwischen wurde diese Grenze von den meisten Bundesländern wieder aufgehoben.¹⁵

Ferner galt zwischenzeitlich, d.h. von Juli 2014 bis Juni 2017, eine Altersuntergrenze von 25 Jahren eingeführt. Darüber hinaus sind seit Dezember 2011 Berufsrückkehrer/innen nicht mehr berechtigt. Insgesamt gesehen kann man diese Entwicklungen dahingehend zusammenfassen, dass die Förderkonditionen in den ersten drei Jahren sukzessive verbessert und der Kreis der Zielgruppe erweitert

¹⁴ Eine Auswertung der Abrufzahlen zwischen Juli 2014 und September 2018 ergab, dass pro Jahr im Schnitt nur einige wenige hundert Spargutscheine ausgestellt wurden (Bundesinstitut für Berufsbildung, 2018).

¹⁵ Bestand hat die Grenze nach wie vor in Brandenburg, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein. In diesen Ländern existieren jedoch entsprechende Landesprogramme, die spezielle Förderungen für Angebote über 1.000 Euro vorsehen.

wurde. Ab Dezember 2011 wurden dagegen die Bedingungen wiederum eingegrenzt und in Teilen erst wieder ab Juli 2017 gelockert.

Es ist anzunehmen, dass diese Änderungen in der Vergangenheit maßgeblichen Einfluss auf die Nachfrage nach Prämiengutscheinen bzw. auf die diesbezüglichen Schwankungen im Zeitverlauf ausübten. Bis Ende 2017 wurden insgesamt etwa 320.000 Prämiengutscheine ausgegeben, die sich demnach sehr ungleichmäßig auf die einzelnen Jahre verteilen (siehe Tabelle 4):

Jahr	Anzahl Prämiengutscheine		Einlöse- quote
	ausgegebene Gutscheine	eingelöste Gutscheine	
2009	7.128	4.896	
2010	63.340	50.353	
2011	95.424	73.097	
2012	41.570	31.403	
2013	36.791	27.244	
2014	25.374	18.380	
2015	19.124	13.824	
2016	14.368	10.007	
2017	17.405	8.548	
Gesamt	320.524	237.752	

Tabelle 4: Ausgegebene und eingelöste Prämiengutscheine nach Jahren. Quelle: Bundesinstitut für Berufsbildung.

Fast genau die Hälfte der Förderung entfällt somit auf die Jahre 2010 mit über 63.000 und 2011 mit über 95.000 ausgegebenen Gutscheinen, also in der Zeit, in der die Einkommensgrenze und der maximale Förderbetrag deutlich angehoben wurden. Mit der Begrenzung der Förderkonditionen ab Dezember 2011 setzte zugleich auch ein deutlicher Rückgang, mit der partiellen Rücknahme der Begrenzungen wiederum ein zuletzt leichter Anstieg der ausgegebenen Gutscheinzahlen ein.

Stellt man der Summe der ausgegebenen Prämiengutscheine die Anzahl derjenigen gegenüber, die tatsächlich zu einer geförderten Bildungsmaßnahme führten, so kommt man auf eine Einlösequote von gerade einmal 74%.¹⁶ Über die Ursachen hierfür kann an dieser Stelle nur spekuliert werden. Denkbare Gründe könnten sein, dass aufgrund der Angebotslage vor Ort kein relevanter Kurs verfügbar war bzw. dass interessante Kurs z.B. mangels Teilnehmer nicht zustande kamen. Dies ergab zumindest eine Evaluation der erste Förderphase der Bildungsprämie (RWI, GIB, & infas, 2012). Möglicherweise führte auch die Höhe der selbst zu tragenden Kostenanteile dazu, dass letztlich von einer Teilnahme abgesehen wurde. Eingelöst wurden bislang insgesamt rund 238.000 Prämiengutscheine, wobei anzumerken ist, dass ausgegebene Gutscheine sechs Monate gültig sind. Dadurch könnte die Quote geringfügig um diejenigen Gutscheine steigen, die 2017 ausgegeben wurden und 2018 zum Einsatz kamen.

2.5. Stipendienprogramme

Von kleinerer Bedeutung, nichtsdestotrotz aber mit langer Tradition ist das Weiterbildungsstipendium. Dieses existiert bereits seit 1991, zunächst unter der Bezeichnung „Begabtenförderung berufliche Bildung“, und richtet sich an Fachkräfte unter 25 Jahre¹⁷ und mit abgeschlossener Berufsausbildung. Voraussetzung sind besondere Leistungen, etwa ein Abschluss mit einer Durchschnittsnote von mindestens 1,9. Die Laufzeit des Stipendiums beträgt das Kalenderjahr des Antrags sowie die beiden

¹⁶ Diese Angabe bezieht sich auf den gesamten Zeitverlauf. Eine auf einzelne Jahre bezogene Interpretation ist an dieser Stelle aufgrund der Gültigkeitsdauer der Gutscheine kritisch. Da die Maßnahme innerhalb von sechs Monaten nach Ausstellung des Gutscheins begonnen werden muss, führt dies in vielen Fällen zu einer Einlösung erst im Folgejahr.

¹⁷ In zu begründenden Ausnahmefällen erhöht sich die Altersgrenze auf maximal 27 Jahre.

Folgejahre. Stipendiat/innen erhalten Zuschüsse in Höhe von bis zu 7.200 Euro¹⁸ für beliebig viele Weiterbildungen. Für diese Weiterbildung ist von ihnen ein Eigenanteil von 10% aufzubringen. Förderfähig sind neben fachbezogenen Maßnahmen auch Vorbereitungskurse auf eine Aufstiegsfortbildung, fachübergreifende Kurse oder berufsbegleitende Studiengänge – letztere, sofern diese auf Berufstätigkeit oder Ausbildung des/der Stipendiaten/in aufbauen. Bezuschusst werden Maßnahme- und Fahrtkosten, eine Tagesgeldpauschale, nötige Arbeitsmittel sowie seit Januar 2017 auch Prüfungskosten und einmalig 250 Euro zur Anschaffung eines PC in Verbindung mit einer Maßnahme.

2008 kam als zweites Programm das Aufstiegsstipendium für Personen hinzu, die über eine abgeschlossene Berufsaus- oder Aufstiegsfortbildung sowie über mindestens zwei Jahre Berufserfahrung verfügen und die ein Erststudium beginnen möchten. Voraussetzung ist auch hier der Nachweis der besonderen Leistungsfähigkeit. Das Aufstiegsstipendium umfasst für Studierende im Vollzeitstudium eine monatliche Zahlung in Höhe von 735 Euro zuzüglich 80 Euro Büchergeld und gegebenenfalls eine Betreuungspauschale von 130 Euro pro Kind unter 10 Jahren. In berufsbegleitenden Studiengängen erhalten Studierende einen jährlichen Zuschuss in Höhe von maximal 2.400 Euro. Die Förderdauer richtet sich nach der jeweiligen Regelstudienzeit.

Ebenso wie die Bildungsprämie sind auch diese beiden Stipendien Förderprogramme des BMBF.

Wie in Tabelle 5 zu sehen ist, werden jährlich rund 6.000 Weiterbildungs- und 1.000 Aufstiegsstipendien vergeben. Diese Zahlen sind seit 2009 weitgehend konstant, lediglich 2014 lag die Zahl der Weiterbildungsstipendien etwas niedriger.

Jahr	Weiterbildungsstipendium	Aufstiegsstipendium	Summe
2006	4.548	0	4.548
2007	5.330	0	5.330
2008	5.991	500	6.491
2009	6.111	1.100	7.211
2010	5.703	1.100	6.803
2011	6.080	1.100	7.180
2012	6.552	1.100	7.652
2013	6.329	946	7.275
2014	5.490	964	6.454
2015	5.869	1.015	6.884
2016	6.403	1.009	7.412
2017	6.204	1.113	7.317

Tabelle 5: Anzahl der ausgegebenen Weiterbildungs- und Aufstiegsstipendien nach Jahren. Quelle: Datenreport des Bundesinstituts für Berufsbildung, verschiedene Jahre.

Die Zahl derer, die im Jahr von einem der beiden Stipendienprogramme profitieren, errechnet sich aus den Neu- und den Bestandsstipendiaten. Für das Weiterbildungsstipendium ergibt sich der Bestand aus den beiden Vorjahren.¹⁹ Beim Aufstiegsstipendium wird als Berechnungsgrundlage von einer durchschnittlichen Regelstudienzeit von acht Semester ausgegangen.²⁰

¹⁸ Die Gesamtförderhöhe wurde ab 2017 um 20% angehoben und lag demnach bis Dezember 2016 bei 6.000 Euro.

¹⁹ Da für 2004 und 2005 keine entsprechenden Daten vorliegen, wird für diese beiden Jahre eine hypothetische Anzahl von je 4.000 neu vergebenen Stipendien angenommen.

²⁰ Für Bachelorstudiengänge beträgt die Regelstudienzeiten im Vollzeitstudium zumeist sechs, in einigen Fällen auch sieben oder acht Semester. Für Masterstudiengänge beträgt sie zwei bis vier Semester, bei konsekutiven Studiengängen zehn Semester (Kultusministerkonferenz, 2010). Auf dieser Grundlage wird der Durchschnittswert auf 8 Semester geschätzt.

Jahr	Weiterbildungsstipendium	Aufstiegsstipendium	Summe
2006	12.548	0	12.548
2007	13.878	0	13.878
2008	15.869	500	16.369
2009	17.432	1.600	19.032
2010	17.805	2.700	20.505
2011	17.894	3.300	21.194
2012	18.335	4.400	22.735
2013	18.961	4.246	23.207
2014	18.371	4.110	22.481
2015	17.688	4.025	21.713
2016	17.762	3.934	21.696
2017	18.476	4.101	22.577

Tabelle 6: Anzahl der jährlich durch Weiterbildungs- und Aufstiegsstipendien Geförderten. Quelle: Datenreport des Bundesinstituts für Berufsbildung, verschiedene Jahre.

2.6. Gutscheine der Länder

Was die Förderinstrumente der Länder angeht, so zeichnen sich diese wie bereits erwähnt durch ein kaum überschaubares Spektrum aus (vgl. Kapitel 2). Etwas transparenter wird die Situation, wenn man den Fokus auf die hier relevanten gutscheinähnlichen Modelle legt. Allerdings unterscheiden sich diese je nach Bundesland teils beträchtlich im Zielgruppenzuschnitt und in den Fördermodalitäten. Derzeit bieten zehn Länder Instrumente an, die für Privatpersonen in Frage kommen, nämlich:

- Brandenburg (Bezeichnung: *Bildungsscheck Brandenburg*)
- Bremen (*Bremer Bildungsscheck*)
- Hamburg (*Hamburger Weiterbildungsbonus 2020*)
- Hessen (*Qualifizierungsschecks*)
- Nordrhein-Westfalen (*Bildungsscheck NRW*)
- Rheinland-Pfalz (*QualiScheck*)
- Sachsen (*Weiterbildungsscheck individuell*)
- Sachsen-Anhalt (*Weiterbildung direkt*)
- Schleswig-Holstein (*Weiterbildungsbonus Schleswig-Holstein*)
- Thüringen (*Weiterbildungsscheck Thüringen*)

Weiterhin zu erwähnen sind der Bildungsscheck Mecklenburg-Vorpommern und das Förderprogramm „Kompetenz durch Weiterbildung“ aus dem Saarland, die jedoch beide Unternehmen und nicht Privatpersonen als Zuwendungsempfänger vorsehen. In Sachsen existiert mit dem „Weiterbildungsscheck betrieblich“ ein auf Unternehmen bezogenes zusätzliches Programm; ähnliches gilt für den Bildungsscheck NRW, für den es nicht nur einen individuellen, sondern weiterhin auch einen betrieblichen Zugang gibt. Keine entsprechenden Förderinstrumente gibt es demnach aktuell in Baden-Württemberg, Bayern, Berlin und Niedersachsen.²¹

²¹ Das bedeutet nicht, dass diese Länder im Bereich der Weiterbildungsförderung inaktiv wären: Auf weitere nachfrageorientierte Instrumente wurde bereits weiter oben hingewiesen (siehe Kapitel 2). Hinzu kommen angebotsorientierte Förderungen wie z.B. das Förderprogramm Fachkurse in Baden-Württemberg oder das niedersächsische Programm „Innovative berufliche Aus-, Fort- und Weiterbildung“. Niedersachsen verfügte außerdem bis 2015 über das inzwischen ausgelaufene nachfrageorientierte Programm „Individuelle Weiterbildung in Niedersachsen (IWIn)“, das jedoch an Unternehmen mit bis zu 50 Beschäftigten adressiert war.

In welchem Umfang Bildungsschecks der Länder in der Praxis zum Einsatz kommen und wie sich die Nutzungszahlen in den vergangenen Jahren insgesamt entwickelt haben, zeigt Tabelle 7.²² Es ist wichtig anzumerken, dass diese Zahlen lediglich Größenordnungen widerspiegeln, sie dabei aber weder etwas zur Relevanz noch zur Wirksamkeit der einzelnen Instrumente aussagen: Dies würde eine tiefere und individuelle Analyse der einzelnen Förderprogramme unter Beachtung der jeweiligen Zielgruppenzuschnitte und intentionalen Ausrichtungen erfordern – was nicht Ziel dieses Beitrags ist. Aufgrund der Unterschiedlichkeit der Instrumente ist demnach und erst recht auch keine vergleichende Bewertung der Wirksamkeit möglich. Weiterhin muss darauf hingewiesen werden, dass sich einige der Förderrichtlinien mehrfach und zum Teil sehr umfassend geändert haben, so dass ohne tiefere Untersuchung auch die zeitlichen Entwicklungen der Nutzungszahlen innerhalb eines Landes nicht interpretierbar sind. Besonders offensichtlich wird dies anhand der Daten für Nordrhein-Westfalen und Hessen: So ist der von 2008 bis März 2014 ausgegebene Qualifizierungsscheck Hessen nicht vergleichbar mit dem Qualifizierungsscheck in seiner späteren Form. Beide Varianten sind verschiedenen Programmen zugeordnet und unterscheiden sich deutlich in Zielsetzung, Adressatenkreis und Förderbedingungen. Der Bildungsscheck Nordrhein-Westfalen wurde in den letzten Jahren gleich mehrfach modifiziert. So konnten Beschäftigte z.B. bis 2008 jährlich noch zwei Bildungsschecks beziehen, seit 2009 wurde dies auf einen Scheck pro Jahr reduziert (Dohmen, 2015).

Die in Tabelle 7 zusammengetragenen Daten liefern trotz alledem Informationen über die Verbreitung der Bildungsschecks und helfen dadurch, ihren quantitativen Stellenwert im Förderspektrum des Bundes und der Länder zu verdeutlichen.

Jahr	BB	HH	HE	NW	RP ¹	SN	ST ²	TH	Gesamt ³
2006	-	-	-	19.836	k.A.	-	-	-	19.836
2007	-	-	-	53.636	k.A.	-	-	-	53.636
2008	-	-	444	47.196	k.A.	-	-	-	47.640
2009	13	5	1.421	20.790	k.A.	-	-	-	22.229
2010	497	430	2.321	11.700	k.A.	195	-	-	15.143
2011	827	1.332	3.981	11.818	k.A.	2.854	-	5	20.817
2012	1.085	2.576	4.254	15.246	1.114	3.212	-	31	27.518
2013	1.065	2.721	4.583	18.054	2.478	3.365	-	82	32.348
2014	708	2.396	2.639	25.596	1.160	980	547	118	34.144
2015	460	2.329	30	11.685	624	2.086	926	3	18.143
2016	776	1.368	212	5.856	578	1.617	785	60	11.252
2017	359	1.122	188	4.564	705	1.560	726	63	9.287

¹ Angaben zum QualiScheck Rheinland-Pfalz erst ab 2012 verfügbar.

² Daten für 2014 und 2015 nicht eindeutig zuordbar, Verteilung geschätzt.

³ Ohne Bremen und Schleswig-Holstein. Zahl bewilligter Förderungen in Schleswig-Holstein zw. 2014 und 2017: 4.322. Angaben zum Weiterbildungsscheck Bremen liegen nicht vor.

Tabelle 7: Gutscheine und gutscheinähnliche Instrumente für Privatpersonen in den Ländern. Quelle: eigene Erhebung.

Blickt man auf die Gefördertenanzahlen insgesamt, haben in einzelnen Jahren (2007) bis zu 54.000 Personen einen Gutschein über diese Programme erhalten. Im Jahr 2017 waren es dagegen weniger als

²² Die Zahlen basieren auf eine Befragung des FiBS bei den zuständigen Landesstellen. Für Rheinland-Pfalz liegen nur Daten ab 2012 vor. Für den Zeitraum von 2009 bis 2012 nennt Dohmen die Zahl von 3.800 ausgegebenen QualiSchecks (Dohmen, 2015). Für den Weiterbildungsbonus Schleswig-Holstein ist keine jahresbezogene Auswertung verfügbar. Die Nutzungszahlen dort lagen seit Einführung und bis 2017 insgesamt bei 4.332 ausgegebenen und 3.344 eingelösten Boni. Keine Angaben aus der betreffenden Landesstelle liegen für den Weiterbildungsscheck Bremen vor. Dohmen gibt in diesem Zusammenhang für den Zeitraum 2012 bis 2014 eine Planzahl von 400 Förderungen durch den Bremer Weiterbildungsscheck an (Dohmen, 2017; 2015).

10.000. Den größten Anteil besitzt über den gesamten Betrachtungszeitraum gesehen der Bildungsscheck NRW, auf den bis 2016 mehr als die Hälfte aller ausgegebenen Gutscheine entfielen. Nicht berücksichtigt sind in Tabelle 7 dabei die betrieblichen Zugänge. In Nordrhein-Westfalen wurden z.B. in den Jahren 2007 und 2008 insgesamt 122.000 bzw. 103.000 Bildungsschecks NRW ausgegeben, wobei der Anteil der individuellen Zugänge eben nur bei 44% bzw. 46% lag.

3. Reichweite der Instrumente öffentlicher Weiterbildungsförderung

3.1. Übersicht zur Anzahl geförderter Personen

Die vorhergehenden Abschnitte haben die verschiedenen nachfrageorientierten Werkzeuge dargestellt, die von Individuen zur Finanzierung ihrer beruflichen Weiterbildungsaktivitäten genutzt werden können. Fasst man die Zahl der über diese verschiedenen Regelungen erreichten Personen zusammen, dann lässt sich die Frage beantworten, in welchem Umfang die Gruppe der Erwerbspersonen in ihren Weiterbildungsaktivitäten mittels nachfrageorientierter Instrumente tatsächlich gefördert wird. Tabelle 8 gibt hierzu einen Gesamtüberblick zu den Nutzungszahlen der genannten Bundes- und Landesinstrumente zur Weiterbildung zwischen den Jahren 2006 und 2017. Die Angaben beziehen sich auf Förderfälle, nicht auf geförderte Personen. Dies ist insofern relevant, als dass z.B. bei der FbW oder bei einigen Länderprogrammen auch Mehrfachförderungen einer Person innerhalb eines Jahres möglich sind. Weiterhin kann nicht ausgeschlossen werden, dass vereinzelt Personen innerhalb eines Jahres verschiedene Instrumente genutzt haben. Darüber hinaus ist außerdem zu beachten, dass es sich bei den Daten zu FbW, AFBG, BAföG und Stipendienprogramme um jahresbezogene Förderzahlen handelt. Überjährige Weiterbildungen werden dementsprechend für jedes Jahr gezählt, in dem die entsprechende Förderung erfolgt. Bei der Bildungsprämie und den Länderprogrammen werden jeweils die bewilligten Förderungen im Jahr der Bewilligung veranschlagt.

Es zeigt sich in Tabelle 8, dass die Summe der jährlichen Förderfälle zunächst zwischen 2006 und 2009 um rund 70% von 675.000 auf über 1,14 Mio. anstieg, danach aber bis 2017 kontinuierlich auf zuletzt auf 764.000 sank. Ursächlich hierfür war zunächst eine bis 2009 forcierte und dann bis 2012 abnehmende FbW-Förderung. Während seitdem die Förderzahlen bei der FbW und des Weiteren auch beim Aufstiegs-BAföG, also den beiden zahlenmäßig stärksten Instrumenten, nahezu gleichgeblieben sind, sanken im gleichen Zeitraum sowohl die Zahl der BAföG-beziehenden Schüler/innen mit abgeschlossener Berufsausbildung als Voraussetzung als auch die Anzahl der ausgegebenen Gutscheine im Rahmen der Bildungsprämie und der Landesprogramme.

Jahr	FbW	AFBG	BAföG	Bildungsprämie	Stipendienprogramme	Länderprogramme	Gesamt
2006	393.301	135.915	113.049	-	12.548	19.836	674.649
2007	499.432	133.592	110.182	-	13.878	53.636	810.720
2008	616.643	139.520	110.838	-	16.369	47.640	931.010
2009	819.168	157.543	119.297	7.128	19.032	22.229	1.144.397
2010	713.506	166.395	121.809	63.340	20.505	15.143	1.100.698
2011	527.053	166.467	120.904	95.424	21.194	20.817	951.859
2012	465.395	168.284	116.835	41.570	22.735	27.518	842.337
2013	482.785	171.396	110.327	36.791	23.207	32.348	856.854
2014	476.856	171.815	104.651	25.374	22.481	34.144	835.321
2015	471.687	162.013	97.520	19.124	21.713	18.143	790.200
2016	482.021	161.725	85.896	14.368	21.696	11.252	776.958
2017	475.722	164.537	74.822	17.405	22.577	9.287	764.350

Tabelle 8: Anzahl öffentlich geförderter Weiterbildungen zwischen 2006 und 2017 nach Förderinstrumenten.

Die dargestellten Werte sind ausschließlich hinsichtlich ihrer (kumulativen) Verbreitung zu interpretieren. Um zu klären, ob und inwieweit jeweils die Potenziale der einzelnen Instrumente

ausgeschöpft werden, müssten zum Beispiel die Nutzungsquoten nicht der Gesamtgruppe der Erwerbspersonen, sondern der spezifischen Zielgruppengröße gegenübergestellt werden – ganz abgesehen von der Frage nach dem jeweiligen Nutzwert, den die Instrumente hinsichtlich Zielsetzung, Fördervoraussetzungen oder Förderhöhe für die Geförderten besitzen.

Was indes die Anteilswerte der Instrumente im gesamten Förderkatalog betrifft, so zeigt sich, dass der Förderung durch die Bundesagentur für Arbeit die quantitativ gesehen mit Abstand größte Bedeutung zukommt – zumindest gemessen an den Förderfällen. Ihr Anteil an allen Förderungen liegt im dargestellten Zeitraum zwischen 55% und 72%. Zählt man AFBG und BAföG hinzu, so machen diese drei Instrumente in den letzten Jahren mehr als 90%, zuletzt sogar fast 94% aller Förderfälle der berücksichtigten Instrumente aus. Anders gesagt: In ihrer Quantität nehmen Gutscheinsysteme und Stipendienprogramme lediglich eine kleine Nische ein.

Zur Ermittlung der summierten Reichweite der hier genannten Förderinstrumente in der Weiterbildung müssen die Werte zur Anzahl der Erwerbspersonen – oder der Weiterbildungsaktiven - in Beziehung gebracht werden. In Deutschland lag diese im Betrachtungszeitraum zwischen 41,6 (2006) und 43,3 (2017) Millionen Erwerbspersonen, auf die sich die zuletzt etwa 764.000 Förderungen verteilen. Abbildung 3 zeigt die Durchdringung der Förderinstrumente innerhalb der Gruppe aller Erwerbspersonen, gemessen in erfolgten Förderungen auf je 100 Personen.

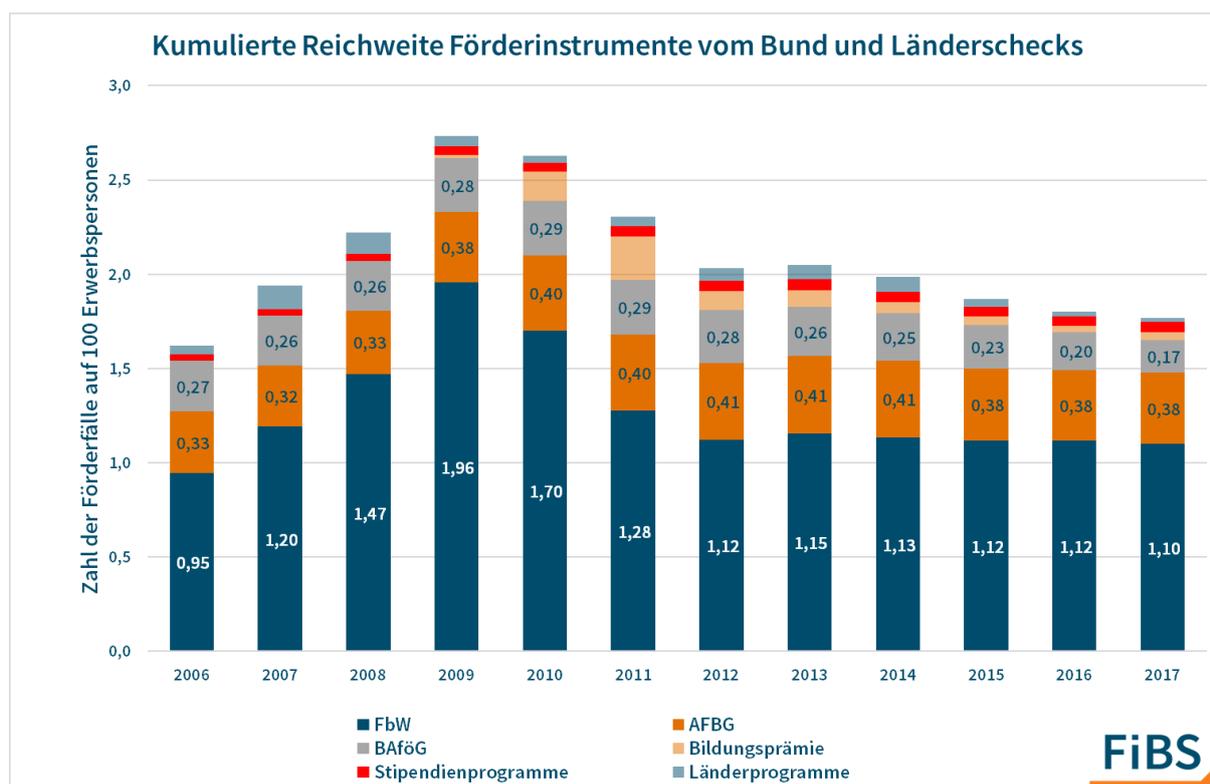


Abbildung 3: Zahl der Förderfälle aller Instrumente bezogen auf je 100 Erwerbspersonen.

Demnach entfielen selbst im Jahr, dem Jahr mit der höchsten Förderintensität, 2009 auf 100 Erwerbspersonen gerade einmal 2,7 Förderfälle, 2017 waren es sogar nur noch knapp 1,8. Selbst wenn man die Möglichkeit von Mehrfachförderungen einer Person ignoriert und damit Förderfälle und Geförderte gleichsetzen würde hieße das, dass gerade einmal eine/r von 57 Erwerbspersonen in den Genuss einer öffentlichen Weiterbildungsförderung käme. Aussagekräftiger werden diese Zahlen indes, wenn man zusätzlich den Aspekt der Weiterbildungsbeteiligung berücksichtigt. Nach den Ergebnissen des Adult Education Survey 2016 ist von einer Beteiligungsquote aller 25 bis 64-Jährigen von zuletzt 52%

an formaler und non-formaler Weiterbildung auszugehen (Behringer & Schönfeld, 2017). Dies schließt betriebliche, individuell berufsbezogene und auch nicht-berufsbezogene Weiterbildung mit ein und ist demnach nicht auf Erwerbspersonen, sondern auf die Gesamtbevölkerung in diesem Alter (Stand 2016: 44,05 Millionen) zu beziehen. Würde man rein hypothetisch die im AES ermittelte Quote von 52% auch für Personen unter 25 Jahren annehmen, dann entspräche dies für das Jahr 2016 demnach 3,3 Förderfälle auf 100 Personen, die in diesem Jahr an mindestens einer Weiterbildung teilgenommen haben. Das heißt, das maximal jede dreißigste Person in diesem Alter bei seinen Weiterbildungsaktivitäten eine nachfrageorientierte öffentliche Weiterbildungsförderung erhält.

Interessant wäre es sicherlich, die hier genannten öffentlichen Förderungen nur auf diejenigen zu beziehen, die privat auch in ihre beruflichen Weiterbildungsaktivitäten investieren und damit den Anteil der betrieblich veranlassten und nicht beruflich motivierten Maßnahmen herauszurechnen. Diese Frage lässt sich allerdings nicht zufriedenstellend beantworten: Zwar liefert der AES entsprechende segmentbezogene Daten: Demnach liegt die Teilnahmequote für betriebliche Weiterbildungsaktivitäten bei 36%, für individuell berufsbezogene bei 7% und für nicht berufsbezogene bei 13% (Bilger & Strauß, 2017).²³ Kritisch anzumerken ist hierbei allerdings die im AES angelegte Kategorisierungssystematik: Diese fasst unter den Begriff „betriebliche Weiterbildung“ alle Maßnahmen, die erstens ganz oder überwiegend während der Arbeitszeit oder einer bezahlten Freistellung erfolgen und/oder an denen zweitens der Arbeitgeber direkte Kosten übernimmt. Hierzu würde dann konsequenterweise z.B. auch der Bildungsurlaub gehören, bei dem die indirekten Kosten (Lohnfortzahlungen) beim Arbeitgeber, die direkten Kosten jedoch in voller Höhe bei den Beschäftigten verbleiben. Auch individuelle Teilfinanzierungsmodelle, bei denen sich der Betrieb finanziell oder in Form von zur Verfügung gestellter Arbeitszeit an der Weiterbildung eines/r Mitarbeiter/in beteiligt, würden der betrieblichen Weiterbildung zugeschlagen. Solche Mischfinanzierungen sind allerdings recht verbreitet und betreffen rund ein Viertel aller betrieblichen Weiterbildungen (Bläsche, et al., 2017). Anders ausgedrückt: Wenn für individuelle berufsbezogene Weiterbildungen eine Teilnahmequote von nur 7% angegeben wird, so bedeutet das nicht, dass deswegen zugleich nur 7% der Erwerbspersonen privat in ihre berufliche Weiterbildung investieren.

3.2. Refinanzierung der Weiterbildungskosten über Steuern

Ausgaben für berufliche Weiterbildung seitens der Unternehmen oder Privatpersonen haben steuerliche Effekte. Für die Betriebe wirken sich Weiterbildungskosten gewinnmindernd und damit auf die Höhe der zu zahlenden Körperschaft- und Gewerbesteuer aus. Privatpersonen können die entstehenden direkten Fortbildungskosten im Rahmen der Einkommensteuer geltend machen. Weiterhin wirken sich indirekte Kosten, die in Form von Verdienstaufschlägen entstehen, auf die Höhe der zu zahlenden Steuer aus.²⁴

Sofern man die Regelung, Fortbildungskosten im Rahmen der Einkommensteuer anrechnen zu können als eine Art von Kofinanzierung versteht, lohnt sich ergänzend zu den vorangegangenen Abschnitten ein Blick auf die Zahl derer, die diese Möglichkeit in Anspruch nehmen. Diese zu bestimmen ist allerdings anhand der Datenlage nur annäherungsweise und lediglich in Form einer groben Schätzung möglich: Für 2010 liegt aus der Lohn- und Einkommensteuerstatistik des Statistischen Bundesamtes die Zahl der Steuerfälle mit angegebenen Fortbildungskosten für Nordrhein-Westfalen vor. Wenn man diese Angabe auf das Bundesgebiet hochrechnet und dabei die unterschiedliche Weiterbildungsbeteiligung in den einzelnen Bundesländern mitberücksichtigt, kommt man auf 1,86 Millionen Steuerfälle mit im Rahmen

²³ Es besteht die Möglichkeit, dass Personen an Weiterbildungen verschiedener Segmente teilgenommen haben. Insofern lassen sich die drei Werte nicht zu einer Gesamtbeteiligung aufaddieren.

²⁴ Zur Berechnung steuerlicher Effekte im Zuge von Weiterbildungsaktivitäten vgl. Dohmen und Cordes (2019).

der Steuer anzurechnenden Fortbildungskosten in Deutschland. Unklar bleibt dabei noch, inwieweit hiermit tatsächlich eine Refinanzierung verbunden ist: Fortbildungskosten gelten als Werbungskosten, die Werbungskostenpauschale lag 2010 bei 920 Euro. Die Ausgaben für berufliche Weiterbildung wirken sich erst dann steuermindernd aus, wenn dieser Betrag durch die Summe aller Werbungskosten überschritten wird. Wie hoch der Anteil derer ist, für die dies der Fall ist, bleibt offen. Allerdings liegt die durchschnittlich angesetzte Höhe für Fortbildungskosten allein schon mit rund 1.050 Euro bereits über der Grenze der Werbungspauschale. Da zudem unter Werbungskosten in erster Linie Fahrtkosten zur Arbeitsstätte, beruflich veranlasste Reisekosten, doppelte Haushaltsführung etc. fallen und Fortbildungskosten dagegen zusammen mit einigen anderen Positionen, wie z.B. Bewerbungskosten oder Kontoführungsgebühren, unter „übrige Werbungskosten“ mit einem Anteil von gerade einmal 12,2% laufen (Statistisches Bundesamt, 2015),²⁵ ist davon auszugehen, dass in den allermeisten Fällen die im Rahmen der Einkommensteuer angegebenen Fortbildungskosten eine Rückerstattung nach sich ziehen.

Die Gegenüberstellung der 1,86 Millionen Steuerfälle mit anrechenbaren Fortbildungskosten zu den zuvor dargestellten Fördermitteln des Bundes ergibt ein sehr eindeutiges Bild über (Re-) Finanzierungsquellen privat initiiertes Weiterbildungsaktivitäten (vgl. Abbildung 4). Dies schließt noch keine steuerlichen Effekte im Kontext indirekter Kosten mit ein.

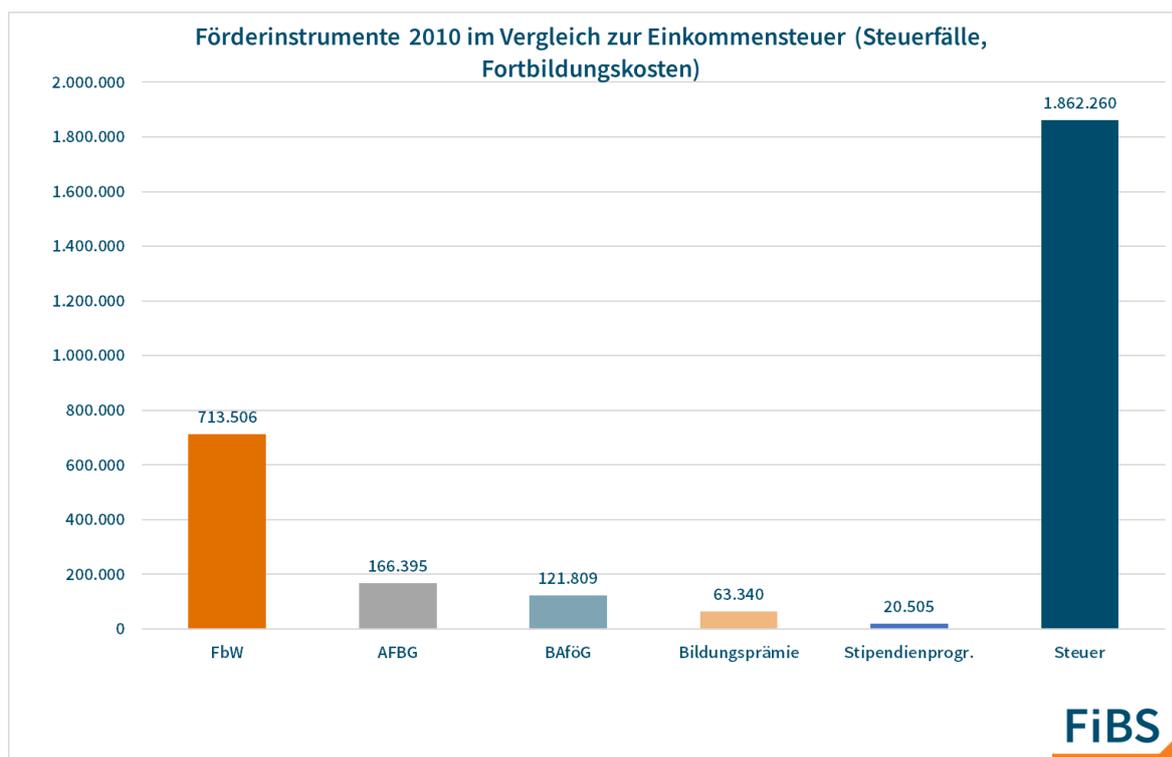


Abbildung 4: Anzahl der Steuerfälle mit Fortbildungskosten im Vergleich zu Weiterbildungsförderinstrumenten des Bundes für 2010.

Fasst man die Zahl der über die verschiedenen Regelungen erreichten Personen zusammen, dann ergibt sich folgendes Bild: Das mit Abstand größte staatliche Re- bzw. Ko-Finanzierungsprogramm dürfte die Berücksichtigung der individuellen Weiterbildungskosten als Werbungskosten im Rahmen des Einkommensteuergesetzes sein. Die steuerliche Berücksichtigung privater Aus- oder Fortbildungsausgaben ist in diesem Zusammenhang dabei durchaus gerechtfertigt bzw. sogar zwingend

²⁵ Allein auf die Werbungskostenart „Wege zwischen Wohnung und Arbeitsstätte“ kommen rund 12 Mio. Steuerfälle mit durchschnittlich über 1.600 Euro.

notwendig, da die öffentliche Hand von den bildungsbedingt höheren Einkommenserträgen in Form höherer Einkommensteuerzahlungen – und ggf. sinkenden Sozialausgaben – profitiert (Barr, 1998). Würde die öffentliche Hand die Aus- bzw. Fortbildungsaufwendungen nicht berücksichtigen, dann würde dies zu einer „staatlichen Bereicherung“ privat erbrachter Ausbildungskosten führen und somit ein Mitnahmeeffekt generiert. Problematisch ist allerdings, dass die staatliche Ko-Finanzierung an dieser Stelle aufgrund des progressiven Steuersatzes mit dem zu versteuerndem Einkommen ansteigt, und somit – ceteris paribus – Bezieher/innen höherer Einkommen niedrigere Netto-Weiterbildungskosten zu tragen haben, als Bezieher/innen niedrigerer Einkommen. Eine systemische Betrachtung des Systems der Weiterbildungsfinanzierung legt daher eine komplementäre Finanzierungsstruktur nahe. D.h. Personen, die nicht bzw. unzureichend von Steuerfreibeträgen für Weiterbildungskosten profitieren, sollten durch andere Regelungen ko-finanziert werden (Cordes & Dohmen, 2018; Dohmen, 2017).

4. Verbreitung der Förderinstrumente in den Ländern

Während die Weiterbildungsfinanzierung sowohl national als auch international bereits wiederholt untersucht wurde (FiBS/DIE, 2013; PPMI/FiBS, 2011; Dohmen & Timmermann, 2010; Dohmen, 2007), wurden die Finanzierungsstrukturen in den 16 Bundesländern in Deutschland bisher vergleichsweise wenig betrachtet. Daten zur Verbreitung wurden von Dohmen (2017; 2015) vorgelegt.²⁶ Unbeantwortet bleibt jedoch insbesondere die Frage, welche Auswirkungen sich daraus für die Höhe bzw. Erhöhung der Weiterbildungsbeteiligung ergeben. Die vorliegende Studie soll vor diesem Hintergrund auch einen Beitrag zur umfassenderen Beschreibung der Finanzierungsstruktur der Weiterbildung und zur Systematisierung der vorhandenen Informationen und Daten hinsichtlich der Finanzierungsinstrumente in den Ländern leisten. Hierzu werden zunächst die jeweiligen Weiterbildungsbeteiligungsquoten in den Ländern und anschließend die Nutzungsquoten der Förderinstrumente des Bundes – soweit bekannt – beschrieben.

4.1. Weiterbildungsbeteiligung in den Ländern

Für die längerfristige Betrachtung der Entwicklung der Weiterbildungsbeteiligung in den 16 Bundesländern in Deutschland existieren nur zwei Datenquellen, die jedoch eng miteinander verbunden sind. Zum einen stehen regional differenzierte Daten auf Basis des europäischen Labour Force Survey und zum anderen durch den Mikrozensus zur Verfügung. Während der LFS auf die Weiterbildungsbeteiligung innerhalb der letzten vier Wochen vor der Befragung rekurriert, ermöglicht der Mikrozensus eine Betrachtung der letzten zwölf Monate – faktisch werden die Daten für beide Quellen jedoch im Rahmen des Mikrozensus erhoben.

Die Ergebnisse des Mikrozensus zur Weiterbildungsbeteiligung sind nicht vergleichbar mit den Ergebnissen des AES (vgl. Kapitel 3.1). Während der AES für das Jahr 2016 wie beschrieben von einer Partizipationsquote von 52% ausgeht, liegt der Anteil der an allgemeiner und beruflicher Weiterbildung Teilnehmenden laut Mikrozensus in diesem Jahr bei der identischen Altersgruppe bei 17,4%. Ursächlich hierfür sind insbesondere unterschiedliche methodische Herangehensweisen und Begriffsdefinitionen.²⁷ Es ist demzufolge für die Fragestellung zwar alternativlos, dennoch aber nicht ganz unproblematisch, bei der Beschreibung der Weiterbildungsbeteiligung in den Ländern gegenüber der Beteiligungsquote auf Bundesebene (vgl. Kapitel 3.1) die Datenquelle zu wechseln.

Daten zur Weiterbildungsbeteiligung auf Landesebene auf Basis des Mikrozensus liegen bis 2016 vor (siehe Tabelle 9).²⁸

²⁶ Beim Vergleich mit den Werten aus diesem Dokument ist zu bedenken, dass in den von Dohmen genannten Zahlen betriebliche und individuelle Zugänge zusammengefasst werden.

²⁷ Zur Problematik der Vergleichbarkeit unterschiedlicher Studien zur Weiterbildungsbeteiligung vgl. Käßlinger, Kulmus und Haberzeth (2013). Allerdings überrascht in diesem Fall die Höhe der Abweichungen zwischen AES und Mikrozensus, die sich kaum allein aufgrund der voneinander abweichenden Weiterbildungsdefinitionen hinreichend erklären lässt. Eine weitere Ursache könnte in der Unterschiedlichkeit der Befragungssettings zu finden sein: Beim AES handelt es sich um eine reine Weiterbildungsbefragung. Der Ablauf der Interviews erfolgt auf Basis eines Manuals, wobei der eigentlichen Befragung ein einleitender Text vorausgeht (Bilger & Strauß, 2017). Demgegenüber basiert der Mikrozensus auf einem Katalog von über 180 Fragen, von denen der Block zur allgemeinen und beruflichen Weiterbildung sieben Fragen umfasst (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2019). Es erscheint nicht unwahrscheinlich, dass diese Aspekte der beiden Untersuchungsanlagen in unterschiedlichem Maße sensibilisierend für das Thema Weiterbildung wirken und das Antwortverhalten dementsprechend beeinflussen könnten.

²⁸ Eine detailliertere Auswertung der Mikrozensusdaten zur Weiterbildungsbeteiligung auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte für 2015 liefert der deutsche Weiterbildungsatlas (Wittenbrink & Frick, 2018). Die dort aufgeführten Daten liegen

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
BW	18,1	19,6	20,8	20,8	20,4	20,7	20,2	19,7	19,5	20,3	21,2
BY	16,4	18,2	19,6	19,5	19,8	20,4	18,2	17,0	16,8	17,2	16,9
BE	16,7	17,1	18,7	17,9	16,6	16,9	14,9	14,3	13,5	13,8	14,2
BB	17,6	19,4	19,3	20,4	19,9	19,3	17,0	15,6	15,5	15,1	16,6
HB	14,4	17,0	15,2	14,4	15,7	16,5	16,4	14,8	14,1	14,3	17,1
HH	14,9	17,0	15,6	16,0	17,9	19,2	17,0	15,8	16,6	15,9	17,6
HE	18,7	19,9	20,7	21,1	20,8	21,4	19,8	19,9	18,5	17,7	18,9
MV	16,5	15,8	17,4	17,1	17,1	16,1	14,6	14,4	14,9	16,1	19,4
NI	14,0	15,3	16,4	16,1	16,4	17,4	15,8	15,7	15,8	15,9	15,6
NW	13,7	15,1	15,9	16,0	15,2	15,1	14,7	14,1	14,0	14,7	15,3
RP	14,5	16,5	17,8	18,0	19,3	19,4	17,7	17,7	17,8	18,8	19,3
SL	13,6	13,7	15,8	17,2	16,7	15,9	13,6	15,5	12,7	11,1	12,8
SN	15,5	17,1	18,5	17,9	16,1	17,0	14,8	17,1	17,7	19,0	20,4
ST	15,1	15,5	16,8	16,2	15,7	16,8	15,6	15,1	15,3	15,7	16,7
SH	18,0	19,4	19,9	18,9	19,4	19,1	17,7	16,9	17,4	17,7	17,7
TH	16,3	16,9	17,3	18,7	18,8	18,9	17,8	18,0	18,0	17,6	19,0
D (gesamt)	15,8	17,2	18,2	18,2	18,0	18,3	16,9	16,5	16,4	16,8	17,4

Tabelle 9: Weiterbildungsbeteiligung in den Bundesländern zwischen 2006 und 2016 in Prozent. Quelle: Mikrozensus.

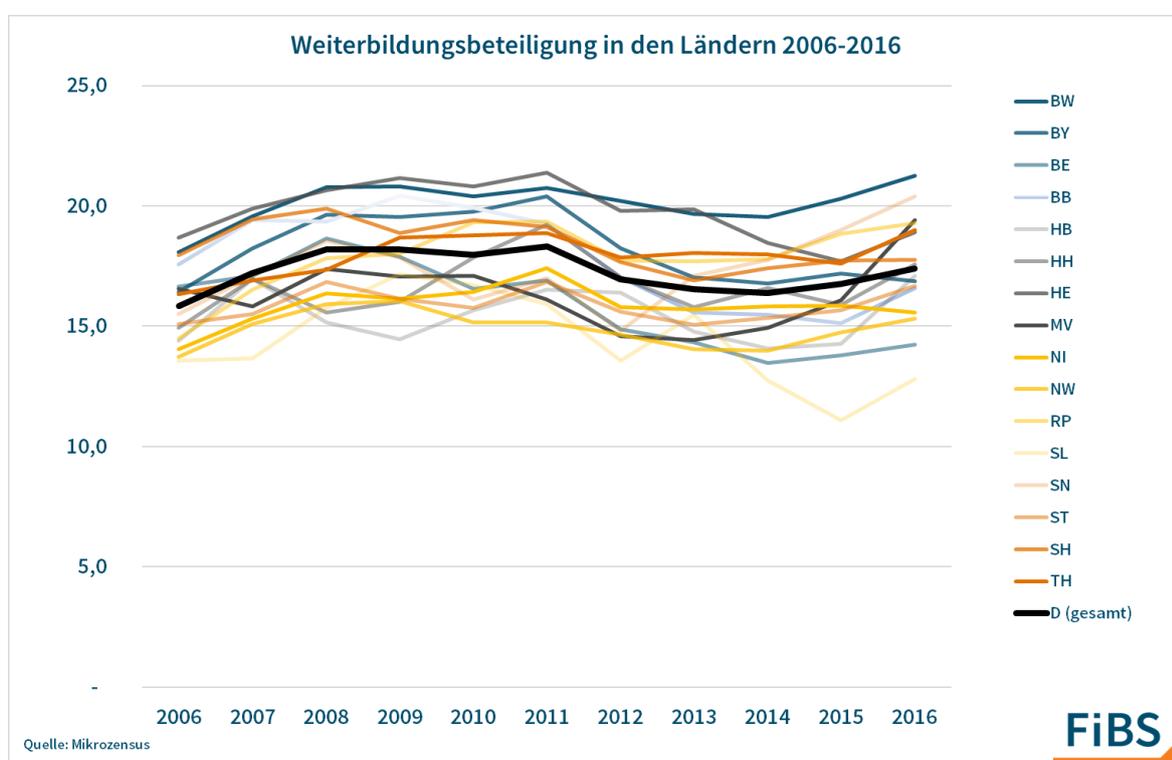


Abbildung 5: Entwicklung der Weiterbildungsbeteiligungsquote in den Ländern zw. 2006 und 2016. Quelle: Mikrozensus.

Die graphische Darstellung (siehe Abbildung 5) ermöglicht eine Betrachtung aus drei Perspektiven: erstens lässt sich innerhalb einzelner Jahre die Spannweite der Beteiligungsquote zwischen den Ländern feststellen, zweitens geben die Daten Aufschluss über kollektive Trendentwicklungen und drittens werden die Beteiligungsverläufe innerhalb eines Bundeslandes erkennbar.²⁹

allerdings aufgrund unterschiedlicher Altersbegrenzungen unter den in dieser Studie genannten Werten: Während sich der deutsche Weiterbildungsatlas auf alle Personen ab 25 Jahren bezieht, werden dagegen, um den Fokus stärker auf Erwerbspersonen zu legen, in dieser Studie lediglich die 25-64-Jährigen berücksichtigt.

²⁹ Vgl. hierzu auch die länderbezogenen Darstellungen zur Weiterbildungsbeteiligung und zu Förderinstrumenten im Anhang.

Zu 1: Während wobei die Weiterbildungsquote im Bundesdurchschnitt seit 2006 zwischen 15,8% und 18,3% schwankte, zeigt sich im Ländervergleich eine Bandbreite von 11% im Jahr 2015 im Saarland und 21% im Jahr 2016 in Baden-Württemberg. In den meisten Jahren die Spannweite jedoch deutlich geringer, was insbesondere durch höhere Werte am „unteren Rand“ bedingt ist. In der Regel liegt die Spanne zwischen den Ländern zwischen 13,6% und 18,7% zu Beginn der Zeitreihe und 12,7% und 19,5%, d.h. die Differenz ist von 5,1 Prozentpunkten (2006) auf 6,8 Prozentpunkte im Jahr 2014 angewesen. Das in den beiden Folgejahren zu beobachtende, weitere Auseinanderdriften auf 9,2 (2015) bzw. 8,5 Prozentpunkte (2016) ist letztlich auf die geringeren Beteiligungquoten im Saarland zurückzuführen. Traditionell sehr hohe Werte von meist über 20% sind in Baden-Württemberg zu verzeichnen. Die 20% Marke wurde seit 2012 ansonsten nur einmal in Sachsen (2016 mit 20,4%) erreicht. Die Ursachen der divergierende Partizipationsraten dürften multikausal sein.³⁰ Als mögliche Gründe für regionale Unterschiede werden im Deutschen Weiterbildungsatlas 2018 u.a. Strukturfaktoren wie die soziale und ökonomische Lage der Bevölkerung, die Wirtschaftskraft, die Siedlungsstruktur oder die Verfügbarkeit von Angeboten ausgemacht. In diesem Zusammenhang gelingt es besonders Baden-Württemberg gut, gemessen an den regionalen Voraussetzungen Menschen für Weiterbildung zu aktivieren – für das Saarland und Berlin trifft dies am wenigsten zu (Wittenbrink & Frick, 2018). Dies bestätigt allerdings nur die vorliegenden Ergebnisse. Warum letztlich aber die Weiterbildungspotenziale regional so unterschiedlich ausgeschöpft werden, bleibt hingegen offen. In den beiden früheren Ausgaben des Deutschen Weiterbildungsatlas kommen die Autoren zu dem Schluss, dass Weiterbildung im hohen Maße mit der wirtschaftlichen Dynamik und dem demografischen Wandel der Region verknüpft ist (Bürmann & Frick, 2016; 2015). Ein weiterer naheliegender Aspekt ist, dass die unterschiedliche Nutzung der öffentlichen Förderangebote in den Ländern einen Einfluss auf die Weiterbildungsbeteiligung haben. Dieser Frage wird im Kapitel 4.2 nachgegangen. Allerdings ist anzumerken, dass die Nutzung der Förderinstrumente nur einer von vielen denkbaren Einflussfaktoren ist, der an dieser Stelle separiert und nicht in seinen Wechselwirkungen mit anderen Faktoren betrachtet wird.

Zu 2: Abbildung 5 verdeutlicht weiterhin eine sehr moderate Wellenbewegung: Nach einem leichten Anstieg der Beteiligungsquoten von 2006 bis 2008 blieben diese bis 2011 auf einem ungefähr gleichen Niveau. Danach sanken sie bis 2014 ab³¹ und steigen seitdem wieder etwas an. Dieser Trend für Gesamtdeutschland gilt mit unterschiedlicher Intensität und, teilweise mit zeitlichen Verschiebungen, für die meisten der Bundesländer.

Zu 3: Ausschläge innerhalb eines Bundeslandes von mehr als 5 Prozentpunkten gab es über den Betrachtungszeitraum nur in Berlin, Brandenburg und im Saarland sowie außerdem in Sachsen, wo seit 2012 ein Anstieg von 5,6 Prozentpunkte zu verzeichnen ist. Auffällig ist ansonsten eine deutlich unterdurchschnittliche Weiterbildungsbeteiligung im Saarland mit zuletzt nur 12,8% im Jahr 2016 und sogar nur 11,1% im Jahr zuvor. Dagegen sticht der starke Anstieg in Mecklenburg-Vorpommern hervor, der zwischen 2013 und 2016 bei fast 5 Prozentpunkten lag. Über die Ursachen der in einigen Ländern starken Schwankungen kann an dieser Stelle nur spekuliert werden. Im Saarland könnten z.B. die im

³⁰ So weisen mit Blick auf die Steuerung regionaler Weiterbildungssysteme Martin et al. einerseits auf die Bedeutung regionaler Weiterbildungsakteure und andererseits auf den Aspekt der „regionale Aggregate individueller Bildungsentscheidungen (...), welche sich auf individuelle sozioökonomische und demografische Merkmalskombinationen, biografische Erfahrungen, Einstellungen, Werthaltungen und Lebenslagen zurückführen lassen und sich in Regionen spezifisch verdichten“ hin (Martin, Schömann, Schrader, & Kuper, 2015, S. 26).

³¹ Es ist nicht auszuschließen, dass Veränderungen im Fragebogen des Mikrozensus das Absinken der Werte zwischen 2011 und 2012 mitbegünstigen. So rückten die Fragen zur Weiterbildung um einige Seiten nach hinten, was zu ermüdungsbedingt geringeren Angaben führen könnte (Bürmann & Frick, 2015). Jedoch sanken auch in den Folgejahren die Beteiligungsquoten, wenn gleich im geringeren Tempo, weiter ab.

Vergleich zum Bundesdurchschnitt geringen Wachstumsraten ein Erklärungsansatz bieten, die (gemessen am BIP pro Kopf) 2015 bei 2,4 % und 2016 bei nur -0,3% lagen (Arbeitskreis VGRdL, 2019).

4.2. Weiterbildungsförderung in den Ländern

Unterschiede zwischen den Ländern lassen sich nicht nur hinsichtlich der Weiterbildungsbeteiligung, sondern auch bezüglich der Nutzung der zur Verfügung stehenden Finanzierungsinstrumente erkennen. In Tabelle 8 wurden bereits die absoluten Zahlen der Geförderten auf Bundesebene beschrieben. Orientiert man sich auch im Folgenden an der Zahl der Förderfälle je 100 Erwerbspersonen, so lässt sich hierdurch ein Vergleichsindikator auf Länderebene gewinnen. Tabelle 10 gibt das Ergebnis für 2016 anhand der wichtigsten Bundesinstrumente FbW, AFBG, BAföG und der Bildungsprämie sowie der gegebenenfalls vorhandenen Landesprogramme wieder.³² Dabei zeigt sich, dass der über alle Finanzierungsinstrumente aufsummierte Indikatorwert für Berlin mit 2,91 um 133% höher liegt als derjenige für Baden-Württemberg (1,25) – diese Werte spiegeln zugleich die Spannweite über alle Bundesländer wieder. Neben Berlin kommen noch in fünf weiteren Ländern mehr als zwei Förderfälle auf 100 Erwerbspersonen, nämlich in Bremen (2,64), Sachsen-Anhalt (2,34), Sachsen (2,27), Mecklenburg-Vorpommern (2,22) und Hamburg (2,11). Unterhalb des Bundesdurchschnitts von 1,75 Förderfällen je 100 Erwerbspersonen liegen neben Baden-Württemberg auch noch Hessen (1,33), Rheinland-Pfalz (1,39) und – wenngleich sehr knapp – Bayern (1,68).

	BW	BY	BE	BB	HB	HH	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH	D (ges.)
FbW	0,69	0,78	2,48	1,37	2,10	1,47	0,86	1,73	1,15	1,19	0,87	1,21	1,41	1,69	1,18	1,21	1,12
AFBG	0,45	0,64	0,12	0,19	0,28	0,22	0,26	0,25	0,42	0,28	0,34	0,58	0,36	0,22	0,30	0,31	0,38
BAföG	0,09	0,22	0,24	0,10	0,23	0,25	0,18	0,20	0,19	0,20	0,14	0,06	0,35	0,33	0,33	0,30	0,20
Bildungsprämie	0,02	0,03	0,06	0,03	0,04	0,03	0,03	0,04	0,03	0,04	0,02	0,01	0,07	0,03	0,03	0,05	0,03
Bildungsschecks der Länder ¹	entf.	entf.	entf.	0,06	k.A. ²	0,13	0,01	entf.	entf.	0,06	0,03	entf.	0,08	0,07	k.A. ²	0,01	0,02
Gesamt	1,25	1,68	2,91	1,76	2,64	2,11	1,33	2,22	1,80	1,77	1,39	1,86	2,27	2,34	1,84	1,86	1,75

¹ Soweit an Privatpersonen gerichtet.
² Jahresbezogene Daten liegen nicht vor.

Tabelle 10: Förderfälle auf 100 Erwerbspersonen im Jahr 2016 pro Bundesland und Finanzierungsinstrument.

Auffällig ist weiterhin die ungleiche Verteilung der Instrumente in den Ländern, was insbesondere die beiden Hauptfinanzierungsinstrumente FbW und AFBG betrifft (siehe Abbildung 6): So lag der Anteil an FbW-Förderungen an allen Förderfällen in Bayern bei 47%, in Baden-Württemberg bei 55%, was angesichts der in diesen Ländern niedrigen Arbeitslosenquoten für 2016 von 3,5% bzw. 3,8% auch nicht verwundert. Zugleich sind in Bayern und Baden-Württemberg stattdessen mit 38% bzw. 36% überdurchschnittlich viele AFBG-Förderungen zu verzeichnen. Einen ähnlich hohen Anteil an AFBG-Förderungen besitzt ansonsten nur noch das Saarland mit 31%. In anderen Ländern, insbesondere in den Stadtstaaten, zeichnet sich dagegen ein anderes Bild ab: Förderungen nach der FbW machten demnach in Berlin einen Anteil von 85% aller Förderfälle aus, in Bremen sind es 79%, in Hamburg 70%. Einen ähnlich hohen Stellenwert besitzt die FbW auch in Brandenburg, und Mecklenburg-Vorpommern (beide 78%) sowie in Sachsen-Anhalt (72%). Der AFBG-Anteil in Bremen, Hamburg, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt liegt zwischen 10% und 11%, in Berlin bei lediglich 4%.

³² Angaben zur Anzahl der Aufstiegs- und Weiterbildungsstipendien liegen auf Länderebene nicht vor.

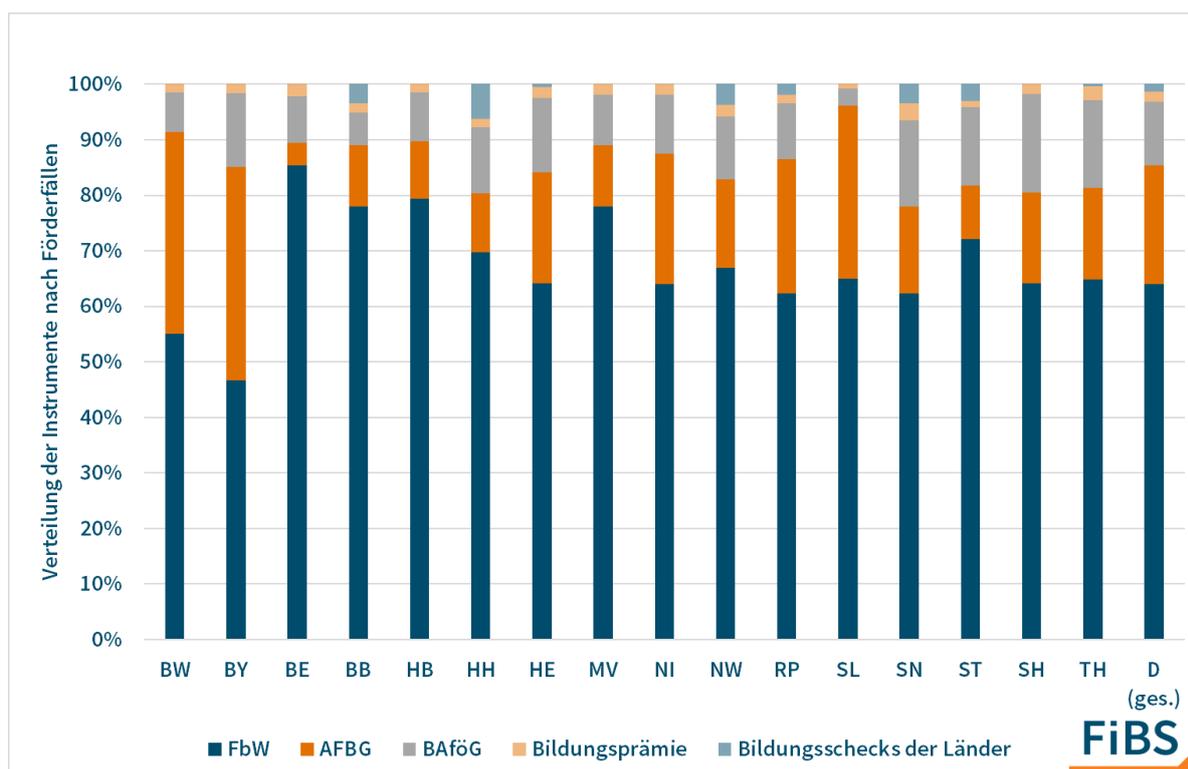


Abbildung 6: Anteile der Finanzierungsinstrumente an allen Förderfällen in den Ländern im Jahr 2016.

Zu betonen ist, dass sich diese Werte lediglich auf die Zahl der Förderfälle beziehen, ohne dass dabei jedoch Art und Umfang der Förderung mitberücksichtigt wären. Insofern lässt sich auch nichts darüber aussagen, wie sich die Förderinstrumente hinsichtlich des damit verbundenen Finanzvolumens verteilen. Dennoch veranschaulicht Abbildung 6 zweierlei: Zum einen wird bezogen auf die Gesamtzahl der Erwerbspersonen die flächendeckend geringe Bedeutung der Bildungsprämie und der regionalen Gutscheinsysteme deutlich, die nirgendwo zusammengezählt mehr als 8% der Förderfälle ausmachen (obgleich diese Systeme natürlich nicht an alle Erwerbspersonen, sondern an jeweils mehr oder minder eingegrenzte Zielgruppen adressiert sind). Zum anderen zeigt die Abbildung aber auch die Spezifität regionaler Förderkonstellationen.

In Kapitel 3.1 wurde bereits beschrieben, dass bundesweit gesehen nur ein vergleichsweise geringer Teil an Erwerbspersonen von einer öffentlichen Weiterbildungsförderung (außerhalb steuerlicher Regelungen) profitiert - selbst, wenn man dies nur auf die Gruppe der an Weiterbildung Teilnehmenden bezieht. Für einen Vergleich auf Länderebene kann dabei an dieser Stelle aus den beschriebenen Gründen nicht auf den AES 2016, sondern lediglich auf den Mikrozensus zurückgegriffen werden, der, wie erwähnt, wesentlich geringere Teilnahmequoten anzeigt. Dennoch verdeutlicht Abbildung 7 für das Jahr 2016, dass der überwiegende Teil der an Weiterbildung partizipierenden Personen ihre Kosten ausschließlich entweder selbst trägt und/oder die Finanzierung über den Arbeitgeber erfolgt.

Ein Zusammenhang zwischen der Beteiligungsquote in den Ländern und der jeweiligen Förderintensität, bezogen auf die relative Anzahl der Förderfälle, kann indes im Querschnitt für das Jahr 2016 nicht festgestellt werden, zumindest nicht, wenn man die kumulierten Förderfälle betrachtet. Eine geringe negative Korrelation von -0,36 besteht lediglich zwischen der Bildungsbeteiligung und der FbW, d.h., dass

in Ländern mit geringer Weiterbildungsbeteiligung tendenziell mehr FbW-Fälle verzeichnet werden können.³³

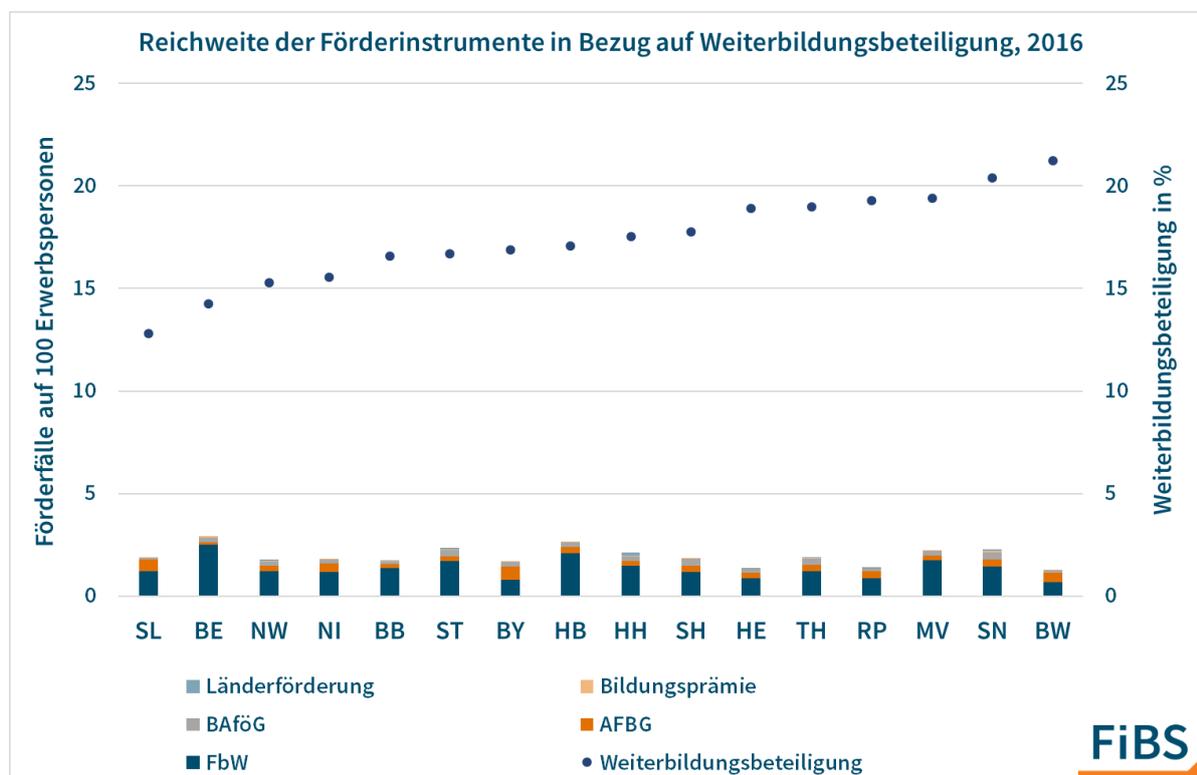


Abbildung 7: Gesamtzahl der Förderfälle in den Ländern im Vergleich zur Weiterbildungsbeteiligung im Jahr 2016.

Länderbezogene Darstellungen zur Verbreitung der Förderinstrumente und zur Weiterbildungspartizipation sind über den gesamten Betrachtungszeitraum von 2006 bis 2016 im Anhang zu finden. In einigen Ländern zeigen sich dabei Parallelen zwischen der Entwicklung der Förderfälle und der Beteiligungsquote, so z.B. in Bayern, Brandenburg oder Nordrhein-Westfalen.

Schaut man sich dagegen die Entwicklungen von Weiterbildungsbeteiligung und Förderintensität zwischen 2006 und 2016 separat für die einzelnen Länder an,³⁴ so deuten sich hier weitere Zusammenhänge an. Bei einer Berechnung der Korrelationen der beiden Variablen „Weiterbildungsbeteiligung“ und „Summe der Förderfälle“ weisen immerhin 11 der 16 Bundesländer einen Korrelationswert von über 0,3, davon sechs von über 0,5 und zwei von über 0,7 auf. Diese Tendenz spricht für die Annahme, dass mit einer Intensivierung der öffentlichen Förderaktivitäten eine erhöhte Weiterbildungsbeteiligung einhergeht. Dieses Ergebnis ist zwar logisch einleuchtend, statistisch gesehen aber dennoch mit Vorsicht zu interpretieren: Erstens müssten, um zu zuverlässigen Aussagen zu kommen, weitere Indikatoren wie BIP pro Kopf, Arbeitslosenquote oder verfügbares Nettoeinkommen (um nur einige zu nennen) im Rahmen einer multivariaten Analyse hinzugezogen werden. Und zweitens werden in dieser Betrachtung nur an Privatpersonen gerichtete Förderinstrumente berücksichtigt, wohingegen betriebliche Förderungen ausgeklammert werden. Anhand des Beispiels von Mecklenburg-Vorpommern wird dies deutlich: Mecklenburg-Vorpommern gehört zu den fünf Bundesländern, für die kein Zusammenhang zwischen Förderintensität und Weiterbildung festgestellt wurde. Allerdings wurde bei den Förderinstrumenten der an Betriebe gerichtete Bildungsscheck nicht berücksichtigt, der jedoch

³³ Dieser Zusammenhang kann über mehrere Jahre beobachtet werden, allerdings mit abschwächender Tendenz. Der Koeffizient für 2013 lag noch bei $-0,69$, für 2014 bei $-0,58$ und für 2015 bei $-0,49$.

³⁴ Siehe dazu auch im Anhang die Schaubilder zur Entwicklung der Förderzahlen und Weiterbildungsbeteiligung innerhalb der Länder.

gerade in den beiden Jahren 2015 und 2016, in denen die Weiterbildungsbeteiligung in Mecklenburg-Vorpommern besonders stark angestiegen ist, mehr als 8.000 mal herausgegeben wurde. Anzumerken ist ferner, dass bei oben genannter Korrelationsrechnung in die Zahl der Förderfälle die im Jahr ausgegebenen Prämiegutscheine und, sofern vorhanden, Bildungsschecks eingegangen sind. Der Umstand, dass diese zeitverzögert eingesetzt werden können und dann erst im Folgejahr zu einer Weiterbildungsaktivität führten, kann das Ergebnis zusätzlich im geringen Umfang verzerren.

5. Fazit

Der vorliegende Beitrag zielt darauf ab, Förderdaten zur beruflichen Weiterbildung auf Bundes- und Landesebene zusammenzutragen und gegenüberzustellen. Er knüpft damit an die Studie von Cordes und Dohmen zur Verteilung der Weiterbildungskosten auf Unternehmen, Privatpersonen und öffentliche Hand an (Cordes & Dohmen, 2019). Dort wurde aufgezeigt, dass sich Bund, Länder, Gemeinden und Bundesagentur für Arbeit mit knapp 20% an den direkten Weiterbildungsausgaben von insgesamt 23,2 Mrd. Euro (2015, ohne indirekte Kosten) beteiligen.³⁵ Rechnet man steuerbedingte Umverteilungseffekte mit ein, so steigt der öffentliche Beteiligungssatz auf 33%. In dem vorliegenden Beitrag geht es jedoch weniger um die Frage nach der Höhe öffentlicher Weiterbildungsinvestitionen, sondern vielmehr darum, die Anzahl der Förderungen der unterschiedlichen Instrumente zu bestimmen und auf dieser Basis Rückschlüsse über Verbreitung bzw. Reichweite zu erhalten.

Es ist offensichtlich und wird zudem anhand der vorangegangenen Ausführungen deutlich, dass sich der oben genannte öffentliche Finanzierungsanteil nicht in gleichen Teilen in der Anzahl öffentlich geförderter Weiterbildungsteilnehmer/innen bzw. in der Partizipationsquote niederschlägt. Dennoch überrascht die letztlich sehr geringe Zahl der Förderfälle, wenn man sie mit der Gesamtzahl der Erwerbspersonen oder auch nur mit der Zahl der Teilnehmenden an Weiterbildungsmaßnahmen konfrontiert: 1,8 Förderfälle auf 100 Erwerbspersonen bedeuten, dass (selbst wenn man außer Acht lässt, dass in Einzelfällen von einer Person mehrere Förderungen im Jahr in Anspruch genommen werden) in etwa nur jede/r Sechzigste von einer Förderung profitiert. Alle weiteren Teilnehmenden finanzieren ihre Bildungsaktivitäten ausschließlich selbst oder über ihren Arbeitgeber. Eine Refinanzierung mit öffentlichen Mitteln findet in diesen Fällen allenfalls über steuerliche Regelungen statt.

Nachfrageorientierte öffentliche Förderung erfolgt weitgehend fokussiert, indem zumeist eindeutig umrissene Zielgruppen eine mehr oder minder umfassende Unterstützung erhalten. Der Blick auf die Beschaffenheit der zentralen Instrumente zeigt dabei zwei Stoßrichtungen: Auf der einen Seite richten sie sich an benachteiligte Gruppen, in erster Linie Arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit bedrohte Personen (FbW). Hinzu kommen Programme für Ältere und Geringqualifizierte (FbW-Sonderprogramm WeGebAU) oder Geringverdiener/innen (Bildungsprämie) sowie diverse Landesprogramme mit jeweils individuellem Zuschnitt. Auf der anderen Seite ist eine starke Aufstiegsorientierung unverkennbar, indem das Aufstiegs-BAföG, das BAföG für Schüler/innen mit abgeschlossener Berufsausbildung, das Aufstiegsstipendium und teilweise auch FbW eindeutig auf abschlussorientierte Maßnahmen, die dem Bereich formaler Weiterbildung zuzuordnen sind, abzielen. Die Sinnhaftigkeit beider Stoßrichtungen kann und soll nicht in Frage gestellt werden, allerdings stellt sich angesichts der geringen Reichweiten durchaus die Frage, ob die damit verbundenen Förderintensitäten ausreichend sind. Betrachtet man zum Beispiel die Gruppe der Geringverdienenden, so stehen diesen die Bildungsprämie und gegebenenfalls Landesprogramme als Unterstützung zur Verfügung. Mit insgesamt weniger als 27.000 ausgegebenen Gutscheinen im Jahr 2017 ist deren Verbreitung allerdings sehr gering. Hier besteht daher Handlungsbedarf. Ähnliches gilt für die Gruppe der Geringqualifizierten, die mit den derzeitigen Werkzeugen vermutlich noch nicht im ausreichenden Maße erreicht werden, insbesondere, wenn sie nicht arbeitslos sind.

³⁵ Auf einen etwas höheren Anteil kommt Walther (2016) mit 24%. In einer etwas älteren Studie kommen Beicht, Berger und Moraal (2005) unter Berücksichtigung steuerlicher Effekte und indirekter Kosten dagegen auf einen geringeren öffentlichen Anteil, der rechnerisch nur etwa 13% ausmacht. Ursächlich für diesen eher niedrigen Wert dürfte vor allem die Einschätzung der steuerlichen Effekte sein. Diese wurden auf ca. 0,4 Mrd. Euro beziffert (2004). Nach derzeitiger Datenlage ist indes von einem deutlich höheren Wert auszugehen.

Auffallend ist weiterhin der deutliche Förderschwerpunkt auf formalen Bildungsangeboten, die nur geringe Teilnahmequoten haben. Laut AES betrug die Teilnahmequote an formaler Weiterbildung 2016 zwar nur rund 3%, was verdeutlicht, dass gerade, wenn es um formale Bildungsangebote geht, öffentliche Förderung eine sehr hohe Relevanz und Durchdringung³⁶ besitzt. Aufgrund der Bedeutung formaler Abschlüsse und Qualifizierungen für die Beschäftigungschancen einerseits und der Höhe der damit verbundenen Kosten – Müller und Wenzelmann (2018) gehen davon aus, dass rund 46% der privaten Weiterbildungsausgaben auf formale Bildungsaktivitäten fallen – andererseits ist ein solcher Schwerpunkt auch gerechtfertigt. Für intensive Förderaktivitäten in abschlussbezogene Weiterbildungen (FbW) sprechen weiterhin Eingliederungsquoten von über 60% (Statistik der Bundesagentur für Arbeit, 2017; Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hg.), 2018). Auch ist die Beschäftigungswahrscheinlichkeit mehrere Jahre nach Beginn einer Umschulung signifikant höher als bei Vergleichsgruppen (Kruppe & Lang, 2015). Hier zeigen sich nicht nur Wirkungen, sondern auch Steuerungspotenziale öffentlicher Förderstrategien, wenn insbesondere in vom Fachkräftemangel betroffene Berufsfelder investiert wird. Dies verdeutlicht ein Blick auf die häufigsten Schulungsziele abschlussbezogener FbW-Maßnahmen: Von 48.000 Austritten im Jahr 2017 entfielen knapp 29.000 auf die Schulungsziele Altenpfleger/in (7.400), Unternehmensführung/-organisation (5.500), Verkehr und Logistik (4.500), Maschinen- und Fahrzeugtechnikberufe (3.700), Informatik und andere IKT-Berufe (2.700), Metallerzeugung/-bearbeitung/-bau (2.400) und Erziehung/soziale und hauswirtschaftliche Berufe/Theologie (2.400).

Über diesen recht engen Korridor hinaus mangelt es Privatpersonen aber an Finanzierungsmöglichkeiten, die insbesondere das Angebotsspektrum der nonformalen Bildung hinreichend bedienen. Gerade diese ist aber für die Entwicklung individueller Kompetenzen maßgeblich. Wenn man die Notwendigkeit *kontinuierlichen* Lernens auch im Erwachsenenalter ernst nimmt, dann wird umgehend klar, dass dieses Lernen situativ, flexibel und anforderungsbezogen erfolgt – nicht allein, aber vor allem, um den hochdynamischen berufspraktischen Erfordernissen des individuellen Beschäftigungskontextes gerecht zu werden. Vor etwa zwanzig Jahren wurde in diesem Zusammenhang gerne der etwas allgemeine (und umstrittene) Begriff der „Halbwertszeit des Wissens“ (Gauger, 2003; Bürgel & Zeller, 1998) bemüht, heute zeigt das Tempo technologischer Entwicklungen³⁷ in deutlich verbindlicherer Form, wie sehr Beschäftigungsfähigkeit von der ständigen Anpassung der eigenen Wissensressourcen abhängt. Weiterbildung ist dabei mehr, als das Erwerben eines Abschlusses innerhalb formaler Lernsysteme! Nonformale Weiterbildung dabei vorrangig als Rolle der Betriebe zu betrachten greift zu kurz und wird der Praxis nicht gerecht. Vielmehr investieren Privatpersonen teils beträchtliche Summen in Weiterbildungen, die nicht dem formalen Bereich zuzuordnen sind – Angebote im Fernunterricht, langfristiger Sprachunterricht, fachliche und fachübergreifende seminaristische Angebotsformen oder nicht gesetzlich geregelte Lehrgänge mit institutsinternen Abschlüssen verdeutlichen dies.

³⁶ Beschränkt man sich auf Förderungen formaler Weiterbildungen, also nach FbW (nur abschlussbezogen), AFBG, BAföG und Aufstiegsstipendien, dann stehen der beschriebenen Teilnahmequote an formaler Weiterbildung von 3% ca. 0,9 Förderfälle auf 100 Erwerbsspersonen gegenüber. Unter Vernachlässigung der (theoretischen) Möglichkeit von Mehrfachförderungen einer Person im Bereich formaler Weiterbildung und davon abgesehen, dass auch mit anderen Förderinstrumenten formale Weiterbildungen gefördert werden können, entspräche dies demnach einer Durchdringung von etwa 30% aller Teilnehmenden an formalen Weiterbildungsangeboten.

³⁷ An dieser Stelle sei nur auf den Grad der Substituierbarkeit menschlicher Tätigkeiten durch technologische Entwicklungen verwiesen. Exemplarisch sei auf eine Studie von Buch, Dengler und Matthes hingewiesen: Demnach sind von einem hohen Substituierbarkeitspotenzial, d.h. dass 70 Prozent der Tätigkeiten in einem Beruf ersetzbar sind, rund 4,5 Millionen sozialversicherungspflichtige Beschäftigte betroffen (Buch, Dengler, & Matthes, 2016). Für diese Gruppe ist es ganz besonders erforderlich, durch Kompetenzanpassungen sich neu eröffnende Tätigkeitsfelder zu erschließen.

Der Fokus auf formale Weiterbildung erklärt die geringe Reichweite der Förderinstrumente. Zwar liegt die Vermutung nahe, dass mit den derzeitigen Finanzierungsinstrumenten große Teile der formalen Maßnahmen gefördert werden. Für die Gesamtquote der Weiterbildungsbeteiligung ist die nachfrageorientierte öffentliche Förderung dagegen von eher geringer Relevanz. Will man dies ändern, dann muss die öffentliche Weiterbildungsfinanzierung deutlich stärker auf non-formale Maßnahmen ausgerichtet und die Begrenzung auf enge Zielgruppen gelockert werden.

Das im Januar 2019 in Kraft getretene Qualifizierungschancengesetz setzt an dieser Stelle an, indem zielgruppenübergreifend auch im nonformalen Sektor Weiterbildungen mit Blick auf Strukturwandel und Fachkräfteengpässe gefördert werden. Inwieweit die Lücke damit bereits geschlossen wird, bleibt abzuwarten.

Kritisch ist in diesem Kontext weiterhin das Fehlen eines Komplementärinstrumentes zu den steuerlichen Weiterbildungsregelungen zu sehen (Dohmen, 2017; Cordes & Dohmen, 2018): Die Berücksichtigung von Weiterbildungsausgaben bei der Berechnung der zu zahlenden Steuern ist zwingend geboten (vgl. Kapitel 3.2). Problematisch ist allerdings das steuerprogressionsbedingte unterschiedliche Refinanzierungspotenzial: Ein bei höherem Einkommen steigender Grenzsteuersatz bedeutet, dass sich Fortbildungskosten steuerlich stärker auswirken, als dies bei einem niedrigen Steuersatz der Fall ist. Im Extremfall heißt das: Bei einem Spitzensteuersatz von 42% führen Fortbildungskosten in Höhe von 1.000 Euro zu einer Refinanzierung von 420 Euro. Bei einem geringeren Steuersatz sinkt dieser Betrag auf 150 bzw. null Euro, was nichts anderes bedeutet, als dass Personen mit niedrigeren Einkommen einen höheren Teil dieser Kosten selbst tragen. Es bedarf an dieser Stelle eine Form der Zuschussförderung, die den systemisch bedingt ungleich verteilten Nutzwert der steuerlichen Regelung kompensiert.

Insgesamt ist festzustellen, dass gemessen an der Vielzahl der zur Verfügung stehenden Bundes- und Landesinstrumente das Förderspektrum in Deutschland auf den ersten Blick wildwüchsig erscheint. Richtet man das Augenmerk jedoch auf nachfrageorientierte Instrumente für Privatpersonen, so konzentriert sich fast die gesamte Förderintensität auf drei Komponenten, nämlich die FbW, das AFBG und das BAföG für Schüler/innen mit Berufsausbildung. Hinzu kommen steuerliche Regelungen, alle anderen Werkzeuge besitzen in ihrer Verbreitung eine eher geringe Relevanz. Nach wie vor nicht erkennbar ist jedoch angesichts der beschriebenen Lücken und der beschränkten Konnexität eine übergreifende und systematische Förderstruktur. Eine solche Struktur könnte durchaus auf bereits Vorhandenes aufbauen, indem die schon bestehenden Komponenten eingebunden, erweitert und in einen übergreifenden Förderrahmen, der im adäquaten Umfang die unterschiedlichen Bedarfslagen abdeckt, gestellt werden können. Ergänzend dazu erforderlich sind z.B. die bereits erwähnten Komplementärsysteme „Steuern“ und „Zuschussförderung“ sowie Unterstützungskonzepte für kostenintensive Bildungsvorhaben außerhalb des formalen Bereiches (z.B. in Form eines Darlehens oder Bildungskredits). Darüber hinaus sollten z.B. Unterstützungsmodelle bei Lebenshaltungs- oder Betreuungskosten während einer Weiterbildung programmübergreifend in Betracht gezogen werden. Ausgehend davon wäre die Entwicklung eines solchen Systems die Grundlage dafür, um eine sozial gerechte, wirtschaftlich effektive und finanzpolitisch effiziente Weiterbildungsförderung langfristig zu gewährleisten.

Quellen

- Arbeitskreis VGRdL. (2019). *Bruttoinlandsprodukt – in jeweiligen Preisen – 1991 bis 2017*. Abgerufen am 07. 02. 2019 von <https://www.statistik-bw.de/VGRdL/tbls/tab.jsp?rev=RV2014&tbl=tab01&lang=de-DE>
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hg.). (2018). *Bildung in Deutschland 2018. Ein Indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Wirkungen und Erträgen von Bildung*. Bielefeld.
- Barr, N. (1998). *Economics of the Welfare State*. Oxford.
- Behringer, F., & Schönfeld, G. (2017). Bildungsbeteiligung Erwachsener. In F. B. F. Bilger, *Weiterbildungsverhalten in Deutschland 2016 - Ergebnisse des Adult Education Survey (AES)* (S. 162-170). Bielefeld.
- 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.
- Bilger, F., & Strauß, A. (2017). Beteiligung an non-formaler Weiterbildung. In F. Bilger, F. Behringer, H. Kuper, & J. Schrader, *Weiterbildungsverhalten in Deutschland 2016 - Ergebnisse des Adult Education Survey (AES)* (S. 25-55). Bielefeld.
- Bläsche, A., Brandherm, R., Eckhardt, C., Käßlinger, B., Knuth, M., Kruppe, T., . . . Schütt, P. (2017). *Qualitätsoffensive strukturierte Weiterbildung in Deutschland. Working Paper Forschungsförderung*. Düsseldorf.
- Bosch, G. (2012). Weiterbildungsfonds – ein Finanzierungsmodell auch für Deutschland? *bwp Heft 1/2012*.
- Buch, T., Dengler, K., & Matthes, B. (2016). Relevanz der Digitalisierung für die Bundesländer - Saarland, Thüringen und Baden-Württemberg haben den größten Anpassungsbedarf. *IAB-Kurzbericht 14/2016*. Abgerufen am 30. 1 2019 von <http://doku.iab.de/kurzber/2016/kb1416.pdf>
- Bundesagentur für Arbeit. (2017). Bestand an Teilnehmenden in der Maßnahme "Förderung der beruflichen Weiterbildung". Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit. (2018). Förderung der beruflichen Weiterbildung (Monatswerte) - Deutschland, Länder und Regionaldirektionen, Dezember 2017. Nürnberg.
- Bundesinstitut für Berufsbildung. (2018). *Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2018*. Bonn.
- Bundesinstitut für Berufsbildung. (2018). Statistische Daten zum Bundesprogramm "Bildungsprämie" (unveröffentlicht). Bonn.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung. (2019). *Aufstiegs-BAföG*. Abgerufen am 4. 2 2019 von <https://www.aufstiegs-bafoeg.de/de/wer-wird-gefoerdert-1699.html>
- Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz. (2016). Gesetz zur Förderung der beruflichen Aufstiegsfortbildung – Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz – (AFBG), zuletzt geändert durch Art. 4 G vom 12.7.2018.

- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. (18. 12 2018). *Förderdatenbank - Förderprogramme und Finanzhilfen des Bundes, der Länder und der EU*. Abgerufen am 18. 12 2018 von <http://www.foerderdatenbank.de>
- Bürgel, H. D., & Zeller, A. (1998). Forschung & Entwicklung als Wissenscenter. In H. D. (Hg.), *Wissensmanagement: Schritte zum intelligenten Unternehmen* (S. 53-65). Berlin.
- Bürmann, M., & Frick, F. (2015). *Deutscher Weiterbildungsatlas - Teilnahme und Angebot in Bundesländern und Raumordnungsregionen*. Gütersloh.
- Bürmann, M., & Frick, F. (2016). *Deutscher Weiterbildungsatlas, Kreise und kreisfreie Städte – Zusammenfassung und Ergebnisse*. Gütersloh.
- Caetano, G., Patrinos, H. A., & Palacios, M. (2011). *Measuring Aversion to Debt: an Experiment among Student Loan Candidates, World Bank Working Paper*.
- 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). *Kosten der Weiterbildung in Deutschland – Verteilung der Finanzlasten auf Unternehmen, Privatpersonen, öffentliche Hand*. Berlin.
- Dohmen, D. (2007). Aktuelle Trends der nachfrageorientierten Weiterbildungsfinanzierung in Europa – Eine Synopse. *FiBS-Forum 40*.
- Dohmen, D. (2013). Nachfrageorientierte Finanzierung von Kompetenzentwicklungsprozessen. In A. B.-E.-M. (QUEM), *Jahrbuch Kompetenzentwicklung 2003: Technik – Gesundheit – Ökonomie*. Münster.
- Dohmen, D. (2015). *Finanzierung beruflich-betrieblicher Weiterbildung: Aktuelle Reformen und Erfahrungen (unveröffentlicht)*. Berlin.
- Dohmen, D. (2017). Finanzierung beruflicher und betrieblicher Weiterbildung: Stand der Förderung, der Diskussion und Ansätze für die Weiterentwicklung. *FiBS-Forum Nr. 59*.
- Dohmen, D. (2017). Weiterbildung als Wachstums- und Innovationstreiber. *Die Österreichische Volkshochschule, Magazin für Erwachsenenbildung, Heft 262/68*. Von <http://magazin.vhs.or.at/magazin/2017-2/262-november-2017/bildungsthemen/weiterbildung-als-wachstums-und-innovationstreiber/> abgerufen
- Dohmen, D., & Hoi, M. (2004). *Bildungsaufwand in Deutschland – eine erweiterte Konzeption des Bildungsbudgets, FiBS-Forum Nr. 20*. Von www.fibs.eu abgerufen
- Dohmen, D., & Timmermann, D. (2010). *Background Report for the Workshop „Financing Adult Learning in Times of Crisis“*. Brüssel.
- Dohmen, D., & Yelubajeva, G. (2018). Adult education and innovation. *FiBS-Forum Nr. 59*. Retrieved from <https://www.fibs.eu/referenzen/publikationen/publikation/adult-education-and-innovation/>

- Dohmen, D., de Hessel, V., & Himpele, K. (2007). *Analyse möglicher Modelle und Entwicklung eines konkreten Konzepts zum Bildungssparen*. Hg. vom Bundesministerium für Bildung und Forschung. Bonn/Berlin.
- Dohmen, D., Laps, J., & Cristóbal Lopez, V. (2017). *Öffentliche und private Weiterbildungsausgaben*. Berlin.
- Expertenkommission Finanzierung lebensl. Lernens. (2004). *Der Weg in die Zukunft. Schlussbericht*. Bielefeld.
- FIBS/DIE. (2013). *Financing the Adult Learning Sector, Studie im Auftrag der Europäischen Kommission/DG Education and Culture, Final Report*. Berlin/Bonn.
- Gauger, J.-D. (2003). Bildung als ökonomische Ressource? Zwischen Effizienzsteigerung und Bildungswissen. *Die politische Meinung* 03/2003.
- Hans, J. P., Hofmann, S., Sesselmeier, W., & Yollu-Tok, A. (2017). *Umsetzung, Kosten und Wirkungen einer Arbeitsversicherung*. Bonn.
- Hummelsheim, S. (2010). *Finanzierung der Weiterbildung in Deutschland*. Bielefeld.
- Käpplinger, B. (2013). Weiterbildungsgutscheine wirken - jedoch anders als erwartet. *DIE aktuell*. Abgerufen am 4. 2 2019 von <https://www.die-bonn.de/doks/2013-weiterbildungsgutschein-01.pdf>
- Käpplinger, B., Kulmus, C., & Haberbeth, E. (2013). *Weiterbildungsbeteiligung - Anforderungen an eine Arbeitsversicherung*. Bonn.
- 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.
- Kruppe, T., & Lang, J. (2015). Weiterbildungen mit Berufsabschluss - Arbeitslose profitieren von Qualifizierungen. *IAB-Kurzbericht 22/2015*. Von <http://doku.iab.de/kurzber/2015/kb2215.pdf> abgerufen
- Kultusministerkonferenz. (2010). *Ländergemeinsame Strukturvorgaben für die Akkreditierung von Bachelor- und Masterstudiengängen. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 10.10.2003 i.d.F. vom 04.02.2010*. Abgerufen am 06. 02 2019 von https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/2003/2003_10_10-Laendergemeinsame-Strukturvorgaben.pdf
- Martin, A., Schömann, K., Schrader, J., & Kuper, H. (2015). *Deutscher Weiterbildungsatlas*. Bielefeld.
- Müller, N., & Wenzelmann, F. (2018). *Berufliche Weiterbildung: Aufwand und Nutzen für Individuen. BiBB Report 2/2018*. Bonn.
- Palacios, M. (2002). Human Capital Contracts: "Equity-like" Instruments for Financing Higher Education. (C. I. (ed.), Hrsg.) *Policy Analyse, No. 462*. Abgerufen am 15. 7 2015 von <http://www.cato.org/publications/policy-analysis/human-capital-contracts-equity-instruments-financing-higher-education>
- PPMI/FiBS. (2011). *Financing training, Final Report für Cedefop (unveröff.)*. Berlin/Vilnius.

- Rahner, S. (2014). *Zukunftsaufgabe Weiterbildung. Stand der Debatte und internationale Anknüpfungspunkte zur Entwicklung einer Arbeitsversicherung, Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung*. Bonn.
- Rürup, B., & Kohlmeier, A. (2007). *Wirtschaftliche und sozialpolitische Bedeutung des Weiterbildungssparens. Hg. vom Bundesministerium für Bildung und Forschung*. Binn/Berlin.
- RWI, GIB, & infas. (2012). *Datenmonitoring und Evaluation des Programms "Bildungsprämie". Endbericht*. Essen.
- Scheller, P., Isleib, S., & Sommer, D. (2013). Studienanfängerinnen und Studienanfänger im Wintersemester 2011/12. *Forum Hochschule* 6/2013.
- Seyda, S., & Placke, B. (2017). *Die neunte IW-Weiterbildungserhebung. Kosten und Nutzen betrieblicher Weiterbildung*. Abgerufen am 7. 8 2018 von https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2017/369145/IW-Trends_2017-04_Seyda_Placke.pdf
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit. (2017). Bestand an Teilnehmenden in der Maßnahme "Förderung der beruflichen Weiterbildung". Nürnberg.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder. (2019). *Stichprobenerhebung über die Bevölkerung und den Arbeitsmarkt - Mikrozensus 2014 und die Arbeitskräftestichprobe 2014 der Europäischen Union (Musterfragebogen)*. Abgerufen am 29. 1 2019 von https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/MikrozensusFragebogenMuster.pdf?__blob=publicationFile
- Statistisches Bundesamt. (2007). *Aufstiegsförderung nach dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG) 2006, Fachserie 11 Reihe 8*. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt. (2008). *Berufliche Weiterbildung in Unternehmen. Dritte europäische Erhebung über die berufliche Weiterbildung in Unternehmen (CVTS3)*. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt. (2011). *Aufstiegsförderung nach dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG)*. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt. (2013). *Berufliche Weiterbildung in Unternehmen. Vierte europäische Erhebung über die berufliche Weiterbildung in Unternehmen (CVTS4)*. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt. (2014). *Aufstiegsförderung nach dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG) 2013, Fachserie 11 Reihe 8*. 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). *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit: Ergebnisse des Mikrozensus zum Arbeitsmarkt 2016*. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt. (2017a). *Bildungsfinanzbericht 2017*. Abgerufen am 28. 11 2018 von https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/BildungForschungKultur/BildungKulturFinanzen/Bildungsfinanzbericht1023206177004.pdf?__blob=publicationFile
- Statistisches Bundesamt. (2017b). *Berufliche Weiterbildung in Unternehmen. Fünfte Europäische Erhebung über die berufliche Weiterbildung in Unternehmen (CVTS5)*. Wiesbaden.

- Statistisches Bundesamt. (16. 10 2018). *Aufstiegs-BAföG - Geförderte Personen, finanzieller Aufwand: Deutschland, Jahre, Bewilligung/Inanspruchnahme, Voll-/Teilzeit, Art des finanziellen Aufwandes*. Von https://www-genesis.destatis.de/genesis/online;sid=9D2129408611A21B1E0B5C7156147406.GO_1_1?operation=previous&levelindex=2&levelid=1539682254823&step=2 abgerufen
- Statistisches Bundesamt. (2018). *Aufstiegsförderung nach dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG) 2017*, Fachserie 11 Reihe 8. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt. (2018). *Ausbildungsförderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) 2017*, Fachserie 11 Reihe 7. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt. (2018). *Bildungsfinanzbericht 2018*. Wiesbaden. Abgerufen am 17. 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). *Weiterbildungsfinanzierung in Deutschland - Aktueller Stand, Entwicklung, Problemlagen und Perspektiven*.
- Weber, B., & Weber, E. (2013). *Bildung ist der beste Schutz vor Arbeitslosigkeit. IAB-Kurzbericht 4/2013*.
- Wittenbrink, L., & Frick, F. (2018). *Deutscher Weiterbildungsatlas 2018 - Teilnahme und Angebot in Kreisen und kreisfreien Städten*. Gütersloh.

Anhang

6. Weiterbildungsbeteiligung und Förderfälle in den Ländern

6.1. Baden-Württemberg

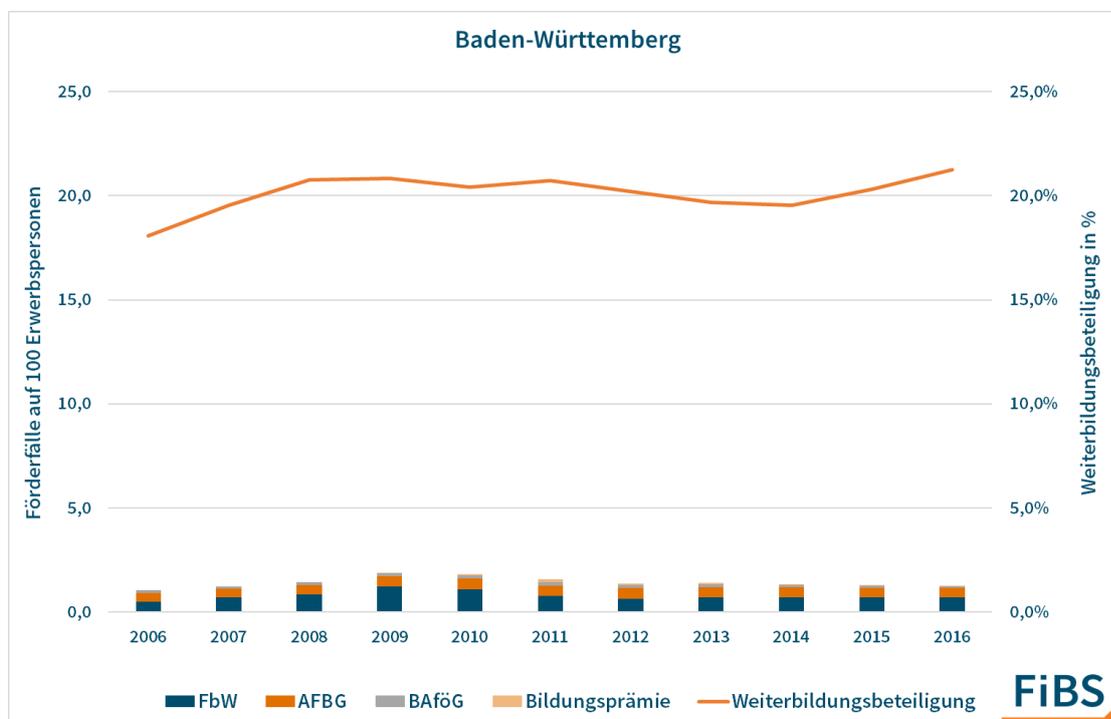


Abbildung 8: Weiterbildungsbeteiligung und der Zahl der Förderfälle in Baden-Württemberg zwischen 2006 und 2016.

6.2. Bayern

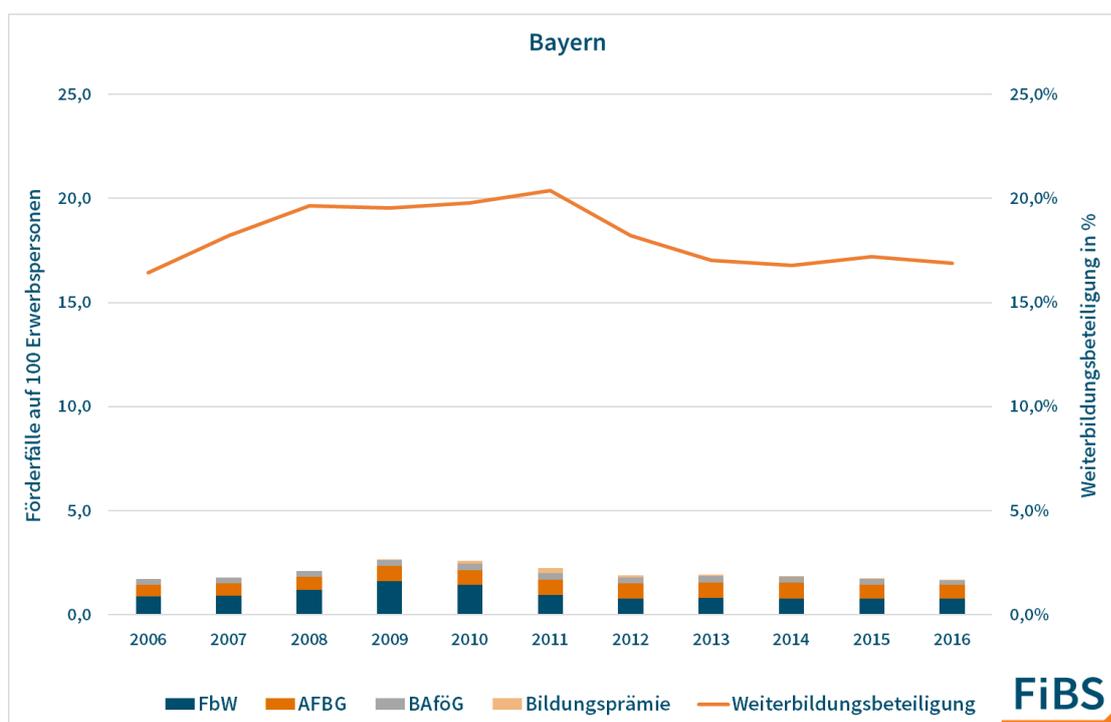


Abbildung 9: Weiterbildungsbeteiligung und der Zahl der Förderfälle in Bayern zwischen 2006 und 2016.

6.3. Berlin

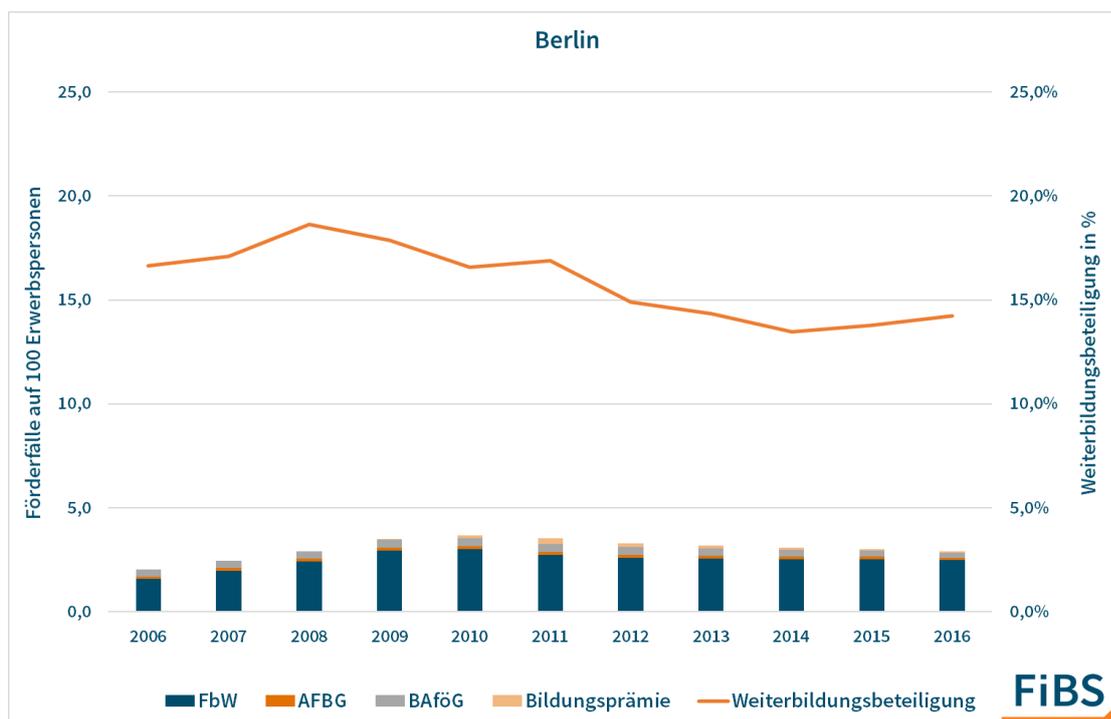


Abbildung 10: Weiterbildungsbeteiligung und der Zahl der Förderfälle in Berlin zwischen 2006 und 2016.

6.4. Brandenburg

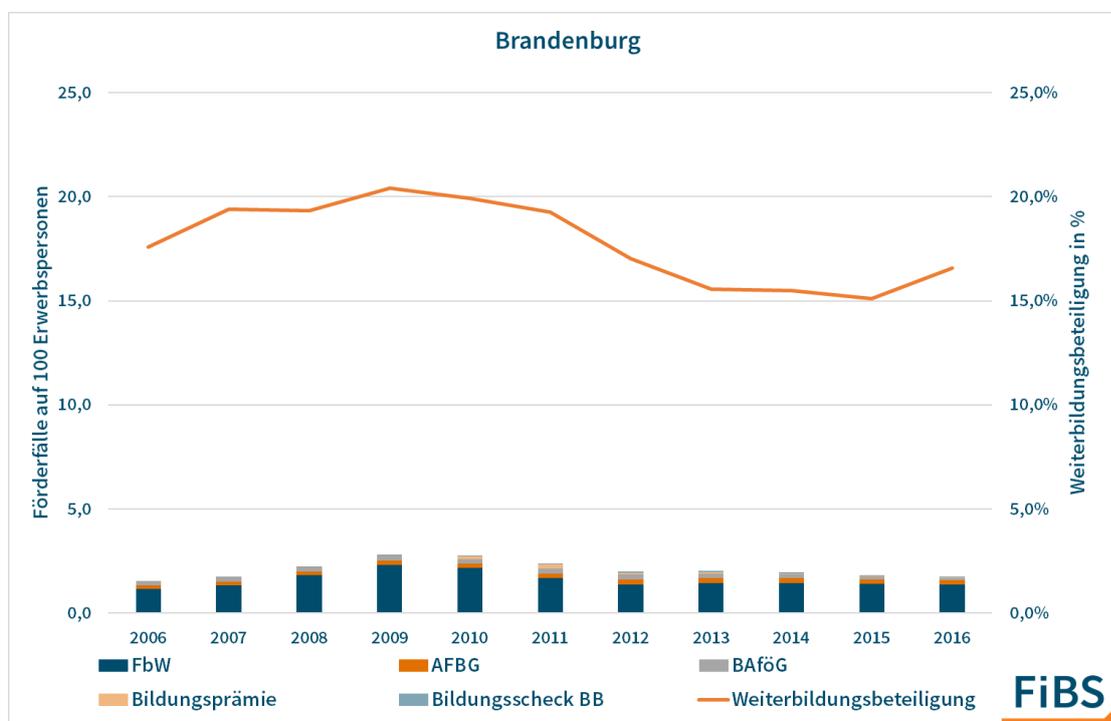


Abbildung 11: Weiterbildungsbeteiligung und der Zahl der Förderfälle in Brandenburg zwischen 2006 und 2016.

6.5. Bremen

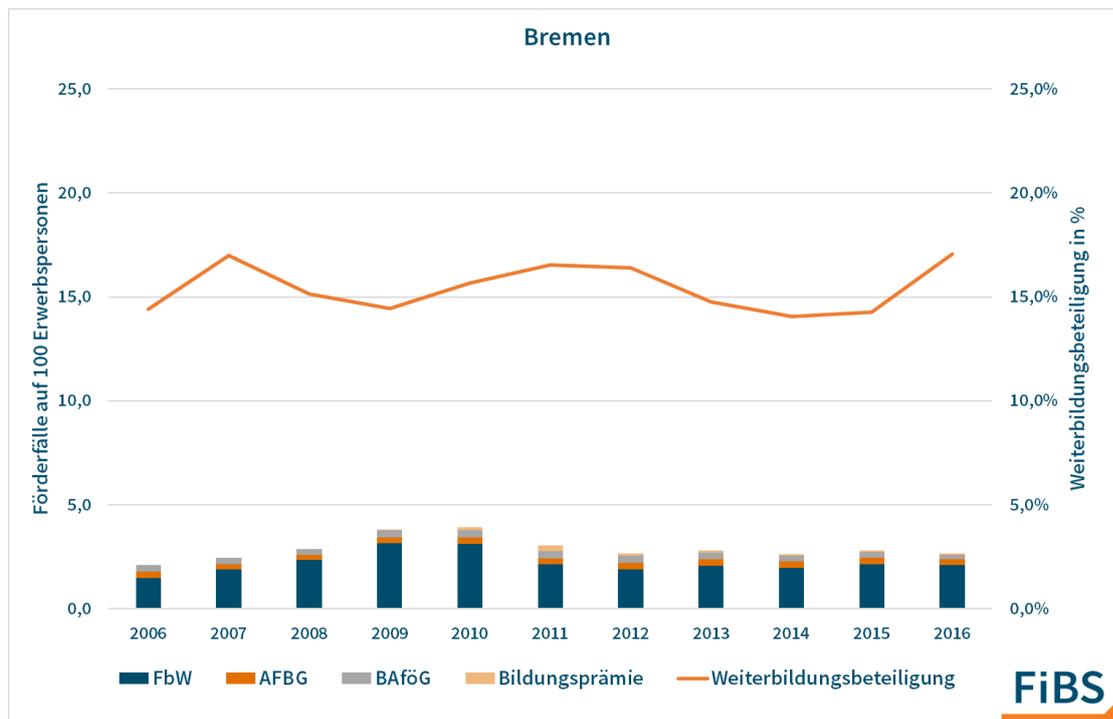


Abbildung 12: Weiterbildungsbeteiligung und der Zahl der Förderfälle in Bremen zwischen 2006 und 2016.

6.6. Hamburg

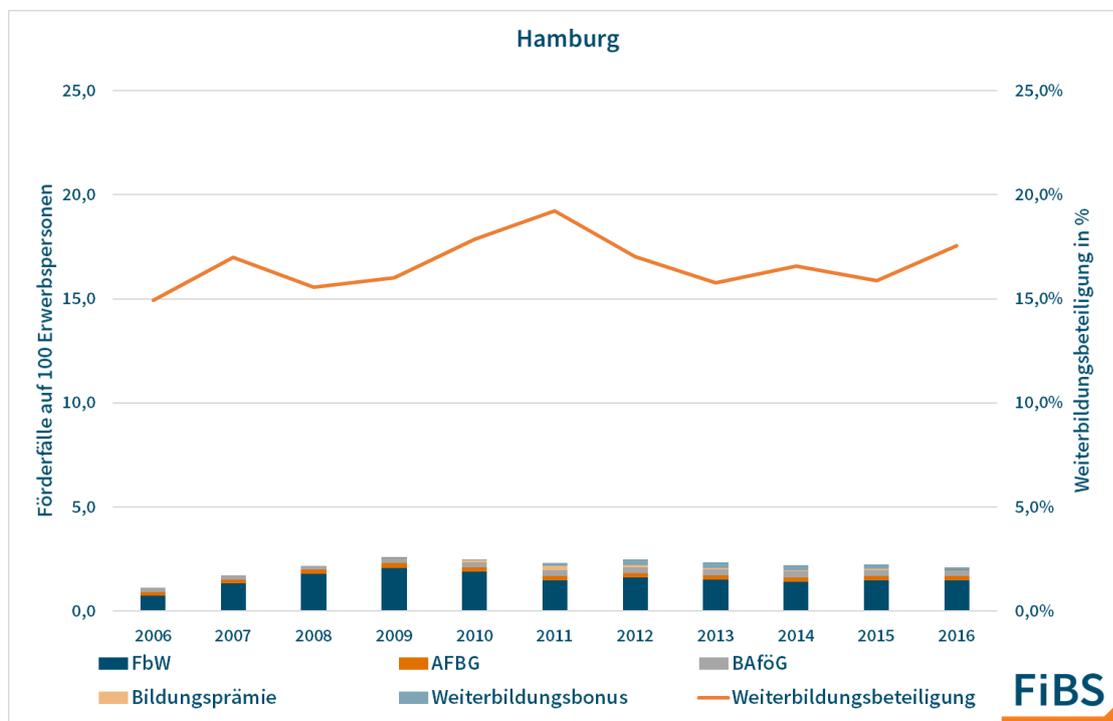


Abbildung 13: Weiterbildungsbeteiligung und der Zahl der Förderfälle in Hamburg zwischen 2006 und 2016.

6.7. Hessen

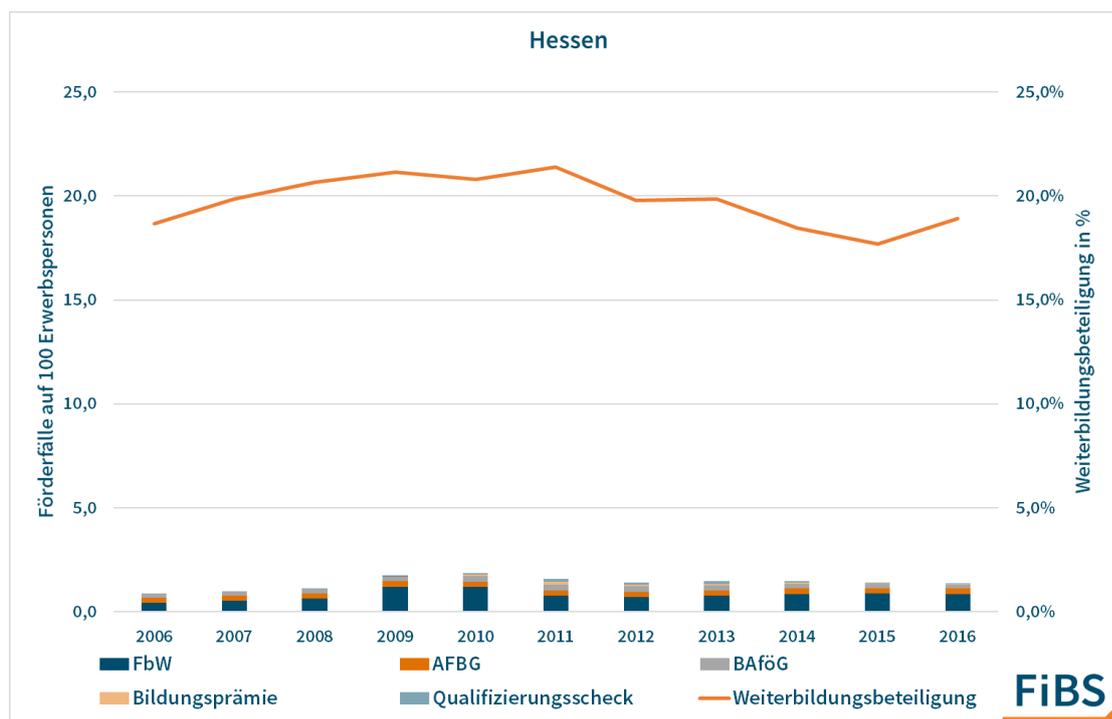


Abbildung 14: Weiterbildungsbeteiligung und der Zahl der Förderfälle in Hessen zwischen 2006 und 2016.

6.8. Mecklenburg-Vorpommern

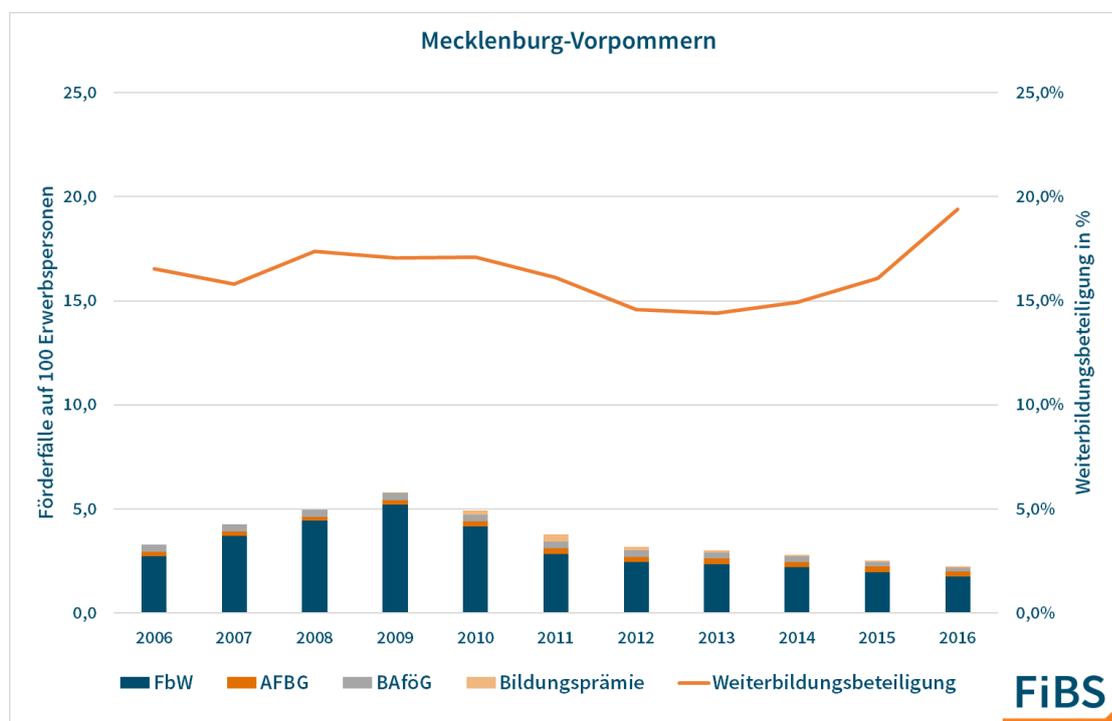


Abbildung 15: Weiterbildungsbeteiligung und der Zahl der Förderfälle in Mecklenburg-Vorpommern zw. 2006 und 2016.

6.9. Niedersachsen

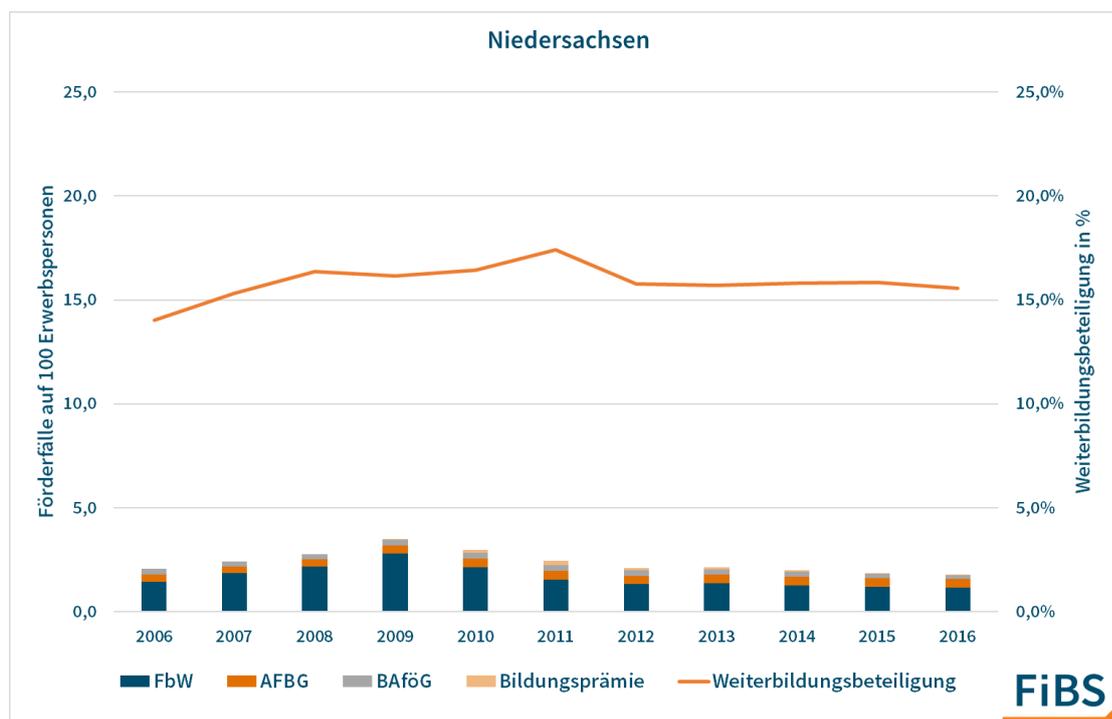


Abbildung 16: Weiterbildungsbeteiligung und der Zahl der Förderfälle in Niedersachsen zwischen 2006 und 2016.

6.10. Nordrhein-Westfalen

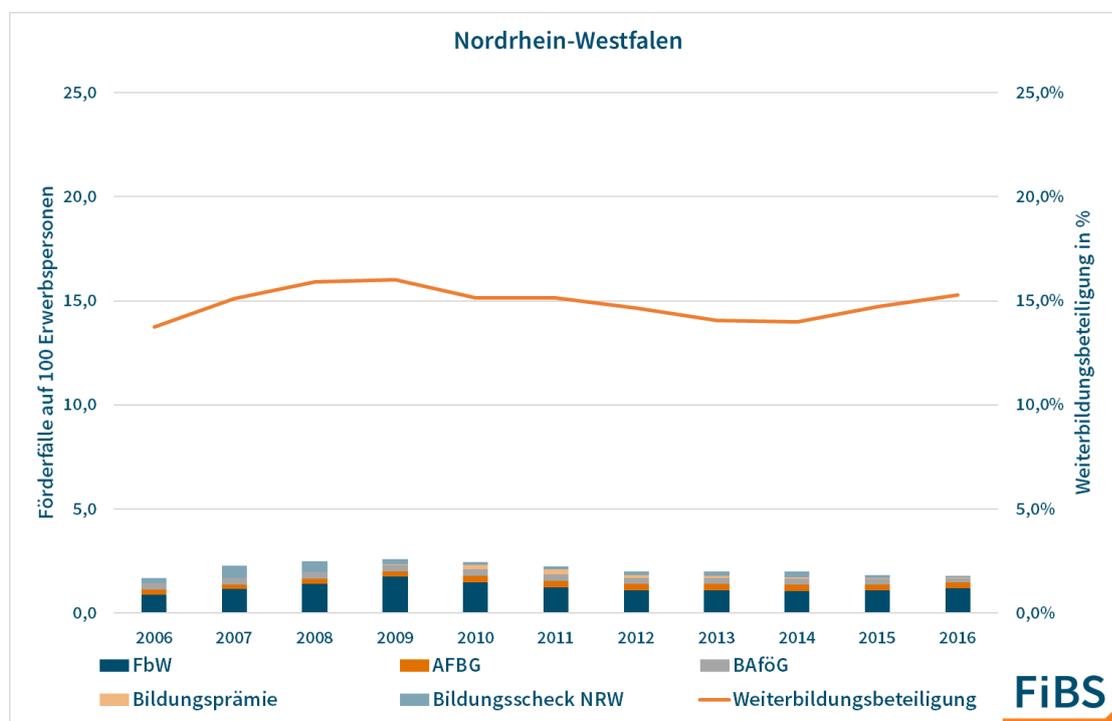


Abbildung 17: Weiterbildungsbeteiligung und der Zahl der Förderfälle in Nordrhein-Westfalen zwischen 2006 und 2016.

6.11. Rheinland-Pfalz

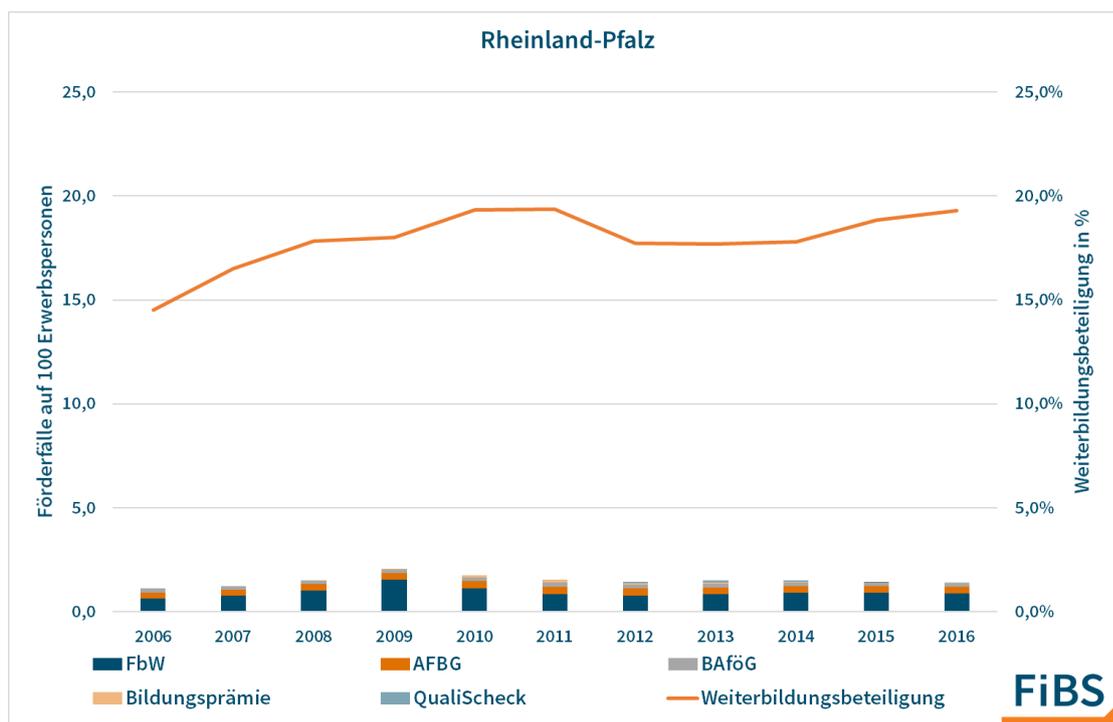


Abbildung 18: Weiterbildungsbeteiligung und der Zahl der Förderfälle in Rheinland-Pfalz zwischen 2006 und 2016.

6.12. Saarland

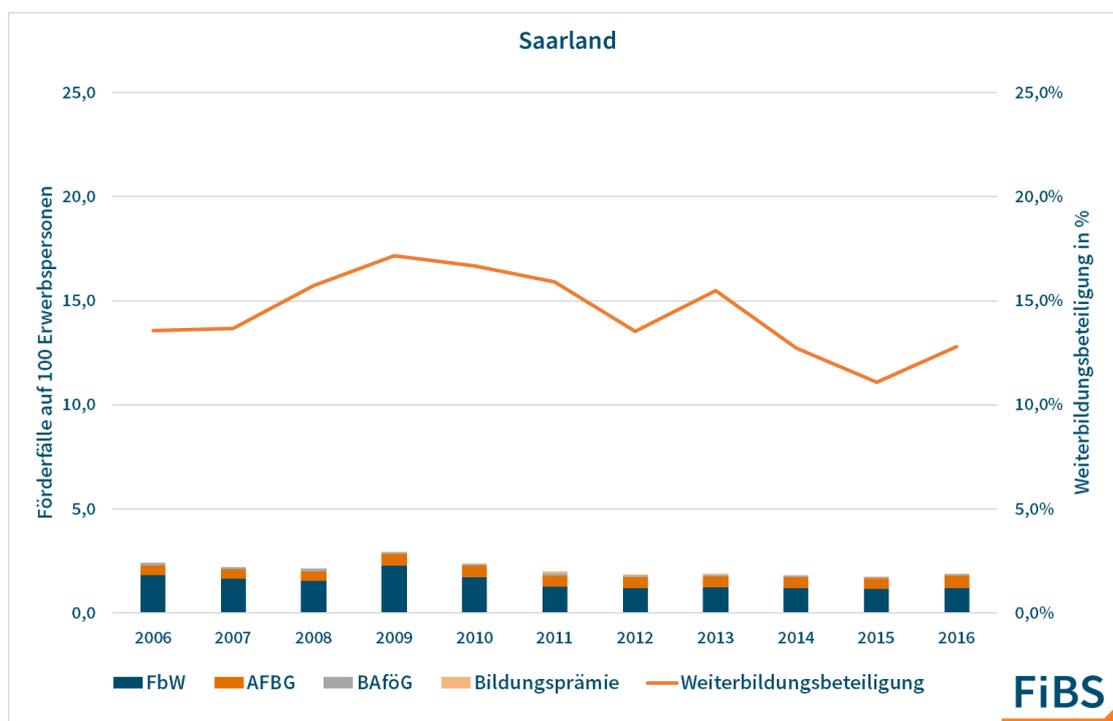


Abbildung 19: Weiterbildungsbeteiligung und der Zahl der Förderfälle im Saarland zwischen 2006 und 2016.

6.13. Sachsen

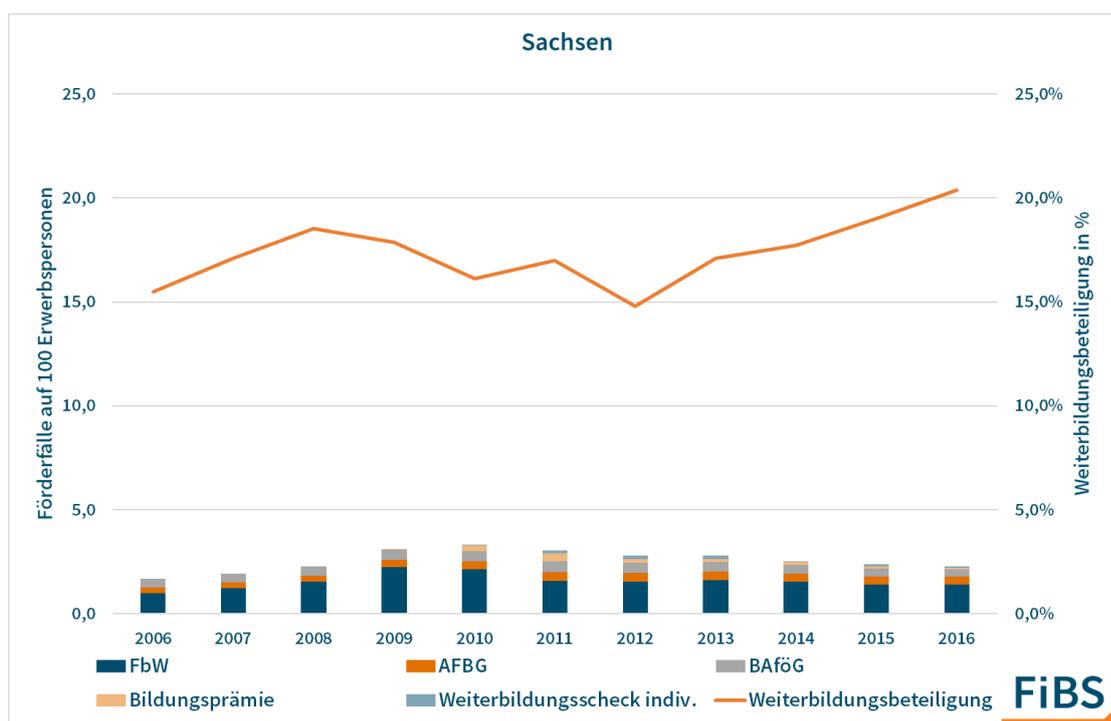


Abbildung 20: Weiterbildungsbeteiligung und der Zahl der Förderfälle in Sachsen zwischen 2006 und 2016.

6.14. Sachsen-Anhalt

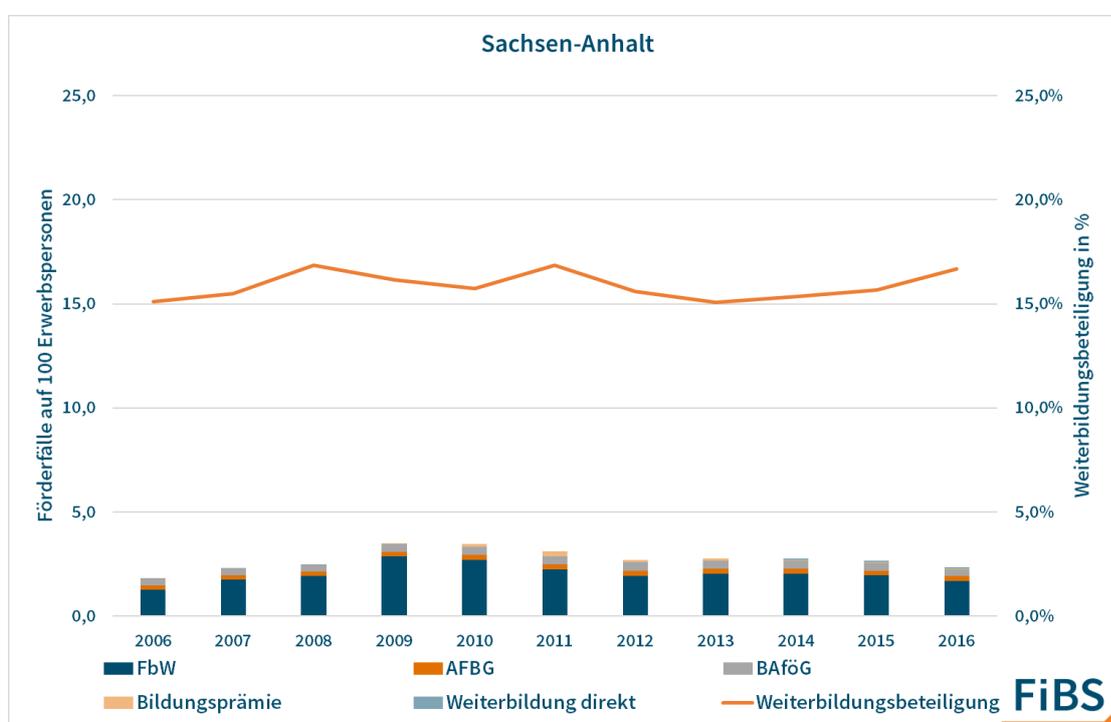


Abbildung 21: Weiterbildungsbeteiligung und der Zahl der Förderfälle in Sachsen-Anhalt zwischen 2006 und 2016.

6.15. Schleswig-Holstein

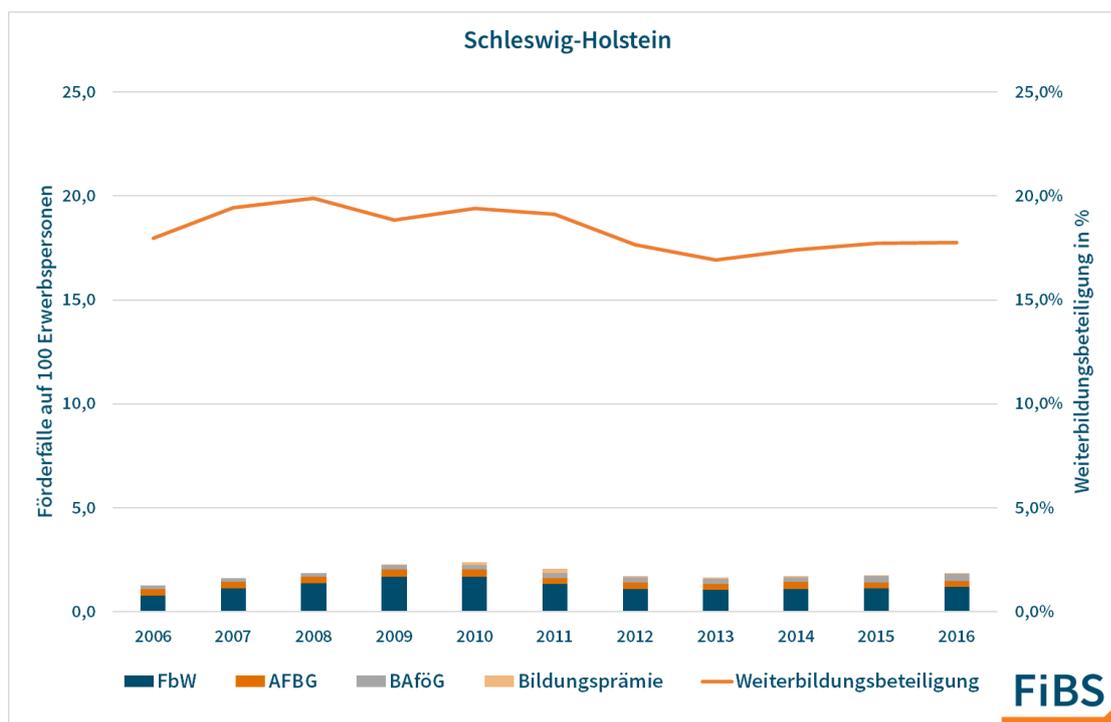


Abbildung 22: Weiterbildungsbeteiligung und der Zahl der Förderfälle in Schleswig-Holstein zwischen 2006 und 2016.

6.16. Thüringen

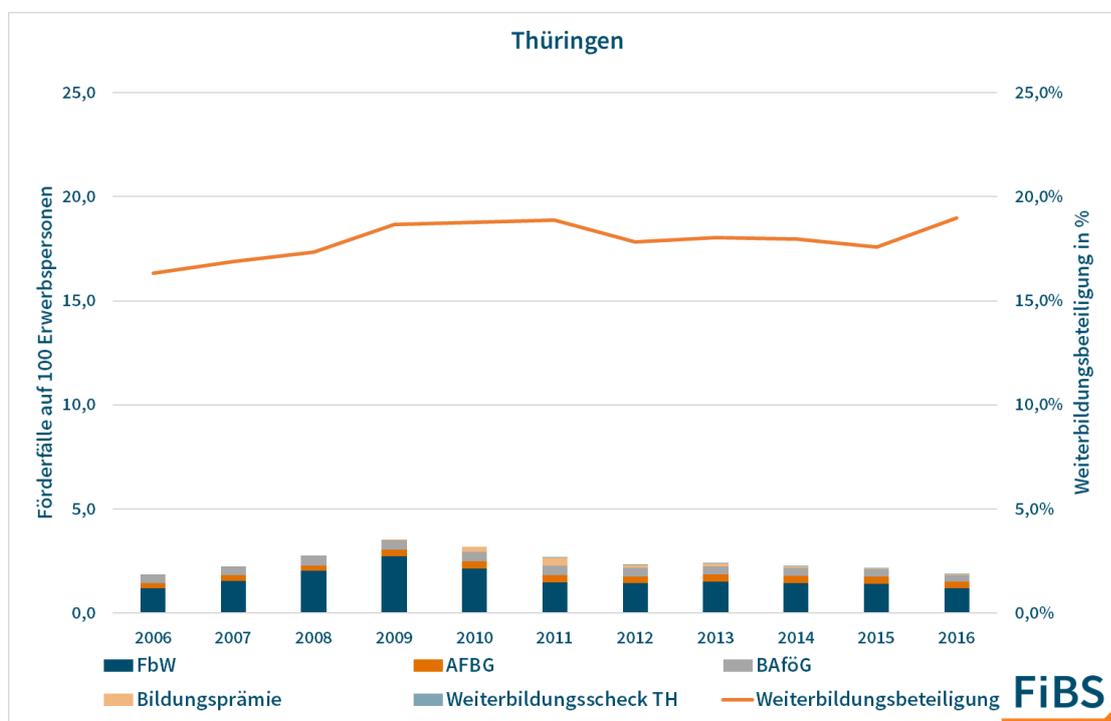


Abbildung 23: Weiterbildungsbeteiligung und der Zahl der Förderfälle in Thüringen zwischen 2006 und 2016.