

Weiterbildungsfonds – ein Finanzierungsmodell auch für Deutschland?

► Weiterbildungsfonds gehören zu den international etablierten Instrumenten, mit denen der Staat, die Sozialpartner oder beide gemeinsam versuchen, die Finanzierung der Weiterbildung auf eine breitere Basis zu stellen und die Weiterbildungsbereitschaft zu erhöhen. Angesichts eines drohenden Fachkräftemangels und sinkender Weiterbildungsinvestitionen stellt sich auch in Deutschland die Frage, inwieweit die Einrichtung von Weiterbildungsfonds und somit eine Umlagefinanzierung von Weiterbildung ein geeignetes Mittel sein kann, den genannten Problemen zu begegnen. Im Beitrag werden am Beispiel von Frankreich, den Niederlanden und Korea zunächst verschiedene gängige Fondsmodelle skizziert und die wichtigsten Konstruktionsmerkmale von Fonds dargestellt. Auf dieser Basis wird schließlich ein Modell eines Weiterbildungsfonds für Deutschland entwickelt.

Verbreitung und Zielsetzung von Weiterbildungsfonds

Nach einer Untersuchung des CEDEFOP (2008) finden sich in der EU Weiterbildungsfonds in insgesamt 16 Ländern. Auch außerhalb Europas sind Weiterbildungsfonds verbreitet und werden etwa in Südamerika, Marokko, Québec und Korea genutzt (vgl. GASSKOW 2001). In Deutschland haben die Sozialpartner in einzelnen Branchen (z. B. Bauhauptgewerbe, Gerüstbaugewerbe) Umlagen zur Förderung der Erst- und Weiterbildung eingeführt. (vgl. BOSCH/WEINKOPF/WORTHMANN 2011, S. 40–42; Expertenkommission Finanzierung lebenslangen Lernens 2004, S. 66).

Fonds finanzieren sich in der Regel über eine Umlage (vgl. Tab.) in Höhe eines festgelegten Prozentsatzes der Bruttolohnsumme, die von Unternehmen eines Landes, einer Branche, einer Region oder eines Unternehmensverbundes erhoben wird. Die Erhebung einer Umlage wird in der Regel damit begründet, dass bei einer rein betrieblichen oder individuellen Finanzierung zu wenig in Weiterbildung investiert wird. Besonders bei hoher zwischenbetrieblicher Mobilität der Beschäftigten sind Bildungsinvestitionen für die Unternehmen risikoreich. Bei geringer Betriebsbindung laufen bildungsintensive Betriebe Gefahr, auf den Kosten ihrer Investitionen sitzen zu bleiben, während andere Betriebe die Erträge einstreichen. Über Fonds werden im Idealfall die Kosten für Bildungsinvestitionen auf alle potenziell begünstigten Unternehmen verteilt, sodass Trittbrettfahren nicht mehr belohnt und durch den Risikoausgleich zwischen Unternehmen Marktversagen korrigiert wird.

Im Unterschied zu Steuern, deren Verwendung nicht vorab festgelegt ist, sind Mittel aus Umlagen in der Regel zweckgebunden. Die geförderten Weiterbildungsmaßnahmen sollen weiterhin einen konkreten Nutzen für die umlagepflichtigen Unternehmen haben. Allgemeine Weiterbildung ohne direkten Bezug zu den Anforderungen der Unternehmen wäre gemäß dieser Logik eher aus Steuermitteln zu finanzieren oder individuell zu tragen.

Würde in Deutschland hinreichend in Weiterbildung investiert, gäbe es keine Notwendigkeit, über eine Umlagefinanzierung nach dem Vorbild anderer Länder nachzudenken. Davon ist allerdings nicht auszugehen. Die Weiterbil-



GERHARD BOSCH

Prof. Dr., Geschäftsführender Direktor
des Instituts Arbeit und Qualifikation im
Fachbereich Gesellschaftswissenschaften
der Universität Duisburg-Essen

dungsinvestitionen in Deutschland sind in den letzten Jahren sogar zurückgegangen (DIE 2008), obgleich wir auf Fachkräfteengpässe zusteuern und ein Überangebot an gering Qualifizierten prognostiziert wird (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2010, S. 168). Gleichzeitig steigt der Bedarf an Weiterbildung durch die Heraufsetzung der Lebensarbeitszeit, da die Beschäftigungsfähigkeit alternender Belegschaften nur durch eine kontinuierliche Weiterbildung gesichert werden kann. Es ist also lohnend, auch in Deutschland über eine Fondsfinanzierung nachzudenken. Anregungen zur Gestaltung eines solchen Fonds bieten bereits existierende Fonds in Frankreich, den Niederlanden und Korea, die ganz unterschiedlich konstruiert sind.

Tabelle Modelle für Weiterbildungsfonds

Umlage-Ausnahme-Fonds (levy-exemption fonds)	Unternehmen zahlen eine Abgabe nur dann, wenn sie zu wenig in Weiterbildung investieren. Die betriebliche Investition kann in Geld (Anteile an der Bruttolohnsumme) oder Köpfen (Teilnahmequote) erfolgen.
Umlage-Zuschuss-Fonds (levy-grant Fonds)	Die gesamte Umlage fließt an die Fonds, die dann diese Einnahmen über Förderprogramme in Weiterbildung investieren. Steuerungs- und Umverteilungsmöglichkeiten des Fonds sind hier erheblich größer. Gleichzeitig steigt aber der Verwaltungsaufwand.

Quelle: eigene Darstellung nach GASSKOW 2001

Ausgewählte Länderbeispiele

FRANKREICH: STEIGERUNG DER WEITERBILDUNGSTEILNAHME DURCH FONDS

In Frankreich finden wir ein Mischmodell von einem Umlage-Ausnahme- und Umlage-Zuschuss-System. Alle Unternehmen mit mehr als zehn Beschäftigten müssen 1,6 Prozent der Bruttolohnsumme für Weiterbildung aufwenden (La Cour de Comptes 2008, S. 74). Kleinbetriebe zahlen weniger, da sie die Fondsmittel auch weniger in Anspruch nehmen. 0,9 Prozent der Lohnsumme entfallen auf den betrieblichen Weiterbildungsplan und müssen nur dann an einen Fonds abgeführt werden, wenn die Aufwendungen des Betriebes für Weiterbildung unterhalb dieser Grenze bleiben. 0,45 Prozent werden für Weiterbildung im Rahmen von Eingliederungsmaßnahmen von Jüngeren erbracht. 0,25 Prozent werden für einen Bildungsurlaub mit externen, meist einjährigen Weiterbildungsmaßnahmen mit einem nach Einkommen gestaffelten Unterhaltsgeld von 80 bis 100 Prozent des Lohns auf Antrag der Beschäftigten verwendet. Bei befristet Beschäftigten beträgt die Abgabe für den Bildungsurlaub 1,0 Prozent der Lohnsumme. Leiharbeitsunternehmen müssen insgesamt 2,0 Prozent der Lohnsumme für Weiterbildung aufwenden, wobei 1,3 Prozent auf den betrieblichen Weiterbildungsplan entfällt. Das Weiterbildungsgesetz von 1971 (Loi n° 71-575 du 16 juillet 1971 portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente)

hat es den Sozialpartnern überlassen, Fonds zu gründen und sie selbst zu verwalten. Gegenwärtig gibt es 99 Fonds, darunter 40 Branchenfonds, 25 regionale Fonds und 31 Fonds, die für den Bildungsurlaub zuständig sind. Große Unternehmen zahlen meist nicht in einen Fonds ein, sondern organisieren die Weiterbildung in eigener Verantwortung. Kleine und mittlere Unternehmen zahlen eher die Abgabe in einen Fonds ein und nutzen die Angebote dieses Fonds. In einzelnen Branchen (z. B. Automobilinstandhaltung) wurde vereinbart, von der Umlage-Ausnahme-Regelung keinen Gebrauch zu machen und die gesamte betriebliche Weiterbildung gemeinschaftlich zu organisieren.

Der Anteil der Fonds an den Einnahmen aus der gesetzlichen Umlage für die Unternehmen ist in den letzten Jahren deutlich gestiegen. Die Unternehmen haben sogar freiwillig ihre Beiträge an die Fonds erhöht, die wiederum den Unternehmen neue Dienstleistungen und Bildungsmaßnahmen anbieten. Der Anteil der freiwilligen Abgaben an die Fonds ist von 3,3 Prozent im Jahre 2000 auf 13,4 Prozent der Fondseinnahmen im Jahr 2005 gestiegen (La Cour des Comptes 2008, S. 71).

In der französischen Literatur ist unbestritten, dass die Fonds ganz wesentlich dazu beigetragen haben, die Weiterbildungsaufwendungen der Betriebe zu erhöhen (LICHTENBERGER/MEHAUT 2001). Kritisiert wurden aber die unzureichenden Wahlmöglichkeiten für Beschäftigte. Daher wurden 2003 individuelle Weiterbildungsansprüche tariflich vereinbart und 2004 gesetzlich verankert. Jede/-r Beschäftigte hat danach ein Anrecht auf 20 Stunden Weiterbildung pro Jahr. Die Inanspruchnahme ist langsam angelaufen: 2005 wurden die Stunden von 29.000 Personen beansprucht, 2006 von 166.000 und 2007 schon von 400.000 und 2008 rund 500.000 (La Cour des Comptes 2008, S. 39). Diese neuen individuellen Bildungsansprüche scheinen auch einer der Gründe des Bedeutungszuwachses der Fonds zu sein.

NIEDERLANDE: AKTIV GESTALTENDE BRANCHENFONDS

Im Unterschied zu Frankreich gibt es in den Niederlanden keine gesetzliche Grundlage für Weiterbildungsfonds (CEDEFOP 2008). Die mehrheitlich in den letzten drei Jahrzehnten gegründeten 89 Branchenfonds wurden von den Sozialpartnern über Tarifvereinbarungen geschaffen, die in der Regel für allgemeinverbindlich erklärt wurden. Die durchschnittliche Umlage lag 2005 bei 0,65 Prozent der Bruttolohnsumme, wobei die Umlagehöhe bis 2,5 Prozent reicht. Rund 40,0 Prozent der niederländischen Unternehmen mit etwa 38,0 Prozent der Beschäftigten sind Mitglied eines Fonds.

Die Branchenfonds haben sehr unterschiedliche Schwerpunkte in ihrer Arbeit gesetzt. Die Maßnahmen reichen von der finanziellen Förderung der Weiterbildung von Beschäftigten, über Information und Beratung, Untersuchungen über Weiterbildungsbedarf, die Entwicklung von Karrierewegen für Studierende in die Branche, Qualifizierungspro-

jekte für bestimmte Beschäftigtengruppen, die Anerkennung informell erworbener Kompetenzen, um die Beschäftigungsfähigkeit zu erhöhen, bis hin zur Kinderbetreuung auch ohne konkreten Bildungsbezug für die arbeitenden Eltern. Die Rolle dieser Umlage-Zuschuss-Fonds hat sich in den letzten Jahren von einer eher umverteilenden zu einer aktiv gestaltenden Rolle des Beratens, Initiierens und Unterstützens gewandelt. Als Stärke der niederländischen Branchenfonds wird die Erhöhung der Weiterbildungsbereitschaft der Unternehmen und die passgenaue Information und Beratung angesehen. Zu den Schwächen zählt die geringe Beteiligung von KMU.

KOREA: WEITERBILDUNGSFONDS FLANKIEREN INDUSTRIALISIERUNG

Korea hat Weiterbildungsfonds zur Förderung seiner nachholenden Industrialisierung eingesetzt. 1976 mussten Unternehmen mit mehr als 300 Beschäftigten (seit 1992 mehr als 150 Beschäftigte), die nicht den von der Regierung festgelegten Prozentsatz ihrer Belegschaft (bis zu 6 % der Belegschaft) weiterbildeten, eine Abgabe zahlen, aus der berufliche Bildungsmaßnahmen finanziert wurden. Da viele Unternehmen lieber ihre eigenen Maßnahmen durchführen anstatt in Weiterbildung außerhalb ihres Einflussbereichs zu finanzieren, nahm die Zahl der innerbetrieblichen Weiterbildungsteilnahmen deutlich zu. Mittlerweile ist der Fonds zu einer Beschäftigungsversicherung ausgebaut worden, die zum einen die Arbeitslosenunterstützung verwaltet und zum anderen die Weiterbildung fördert. Durch seine Interventionen gelang es dem koreanischen Staat, die Weiterbildung stark zu erhöhen und seine Strategien der Industrialisierung und der wirtschaftlichen Entwicklung zu flankieren. Die starke Staatsintervention war offensichtlich notwendig, da die Sozialpartner zu schwach und zersplittert sind, um in gesamtwirtschaftlichem Interesse handeln zu können. Die staatliche Intervention war jedoch nur bei der Förderung der Weiterbildung in den Großbetrieben erfolgreich (LEE/KIM 2004). Die Einbeziehung der hohen Anteile der irregulär Beschäftigten in Weiterbildung ist nicht geglückt. Auch die starke Dominanz der Senioritätsentlohnung untergräbt die Weiterbildungsbereitschaft, weil nur Betriebstreue belohnt wird.

Vergleich unterschiedlicher Fondsmodelle

Ein Vergleich zeigt, dass man mit Fonds sehr unterschiedliche Ziele verfolgen kann, die von der Erhöhung der Weiterbildungsbereitschaft von Unternehmen und Beschäftigten, der Verbesserung der Weiterbildungsberatung, der Förderung neuer Weiterbildungsstrukturen, bestimmter Unternehmenstypen und Beschäftigtengruppen bis hin zur Förderung der industriellen Entwicklung reichen können. Die gezielte Förderung bestimmter Unternehmen oder Per-

sonengruppen kann über die Einnahme- oder die Ausgabenseite erfolgen. Auf der Einnahmeseite sind oft kleinere Unternehmen von der Umlagezahlung ausgenommen oder zahlen geringere Beiträge als größere Unternehmen (Korea, Frankreich). Die Höhe der Umlage kann nach Personengruppen gestaffelt werden. Auf der Ausgabenseite können bestimmte Unternehmen, Personengruppen oder Maßnahmentypen bevorzugt unterstützt werden. So werden in Frankreich beim Bildungsurlaub befristet Beschäftigte und Leiharbeiter/-innen vorrangig gefördert. Korea versucht KMU über Verbundmaßnahmen mit Großunternehmen stärker in Weiterbildung einzubeziehen.

Die Wirkungen von Fonds auf Weiterbildung hängen nicht alleine von ihrer institutionellen Ausgestaltung, sondern auch von der Politik der Fonds ab. Diesbezüglich kann man zwischen eher passiven umverteilenden Fonds und aktiv gestaltenden Fonds unterscheiden. Umverteilende Fonds warten auf Förderanträge der Unternehmen. Gestaltende Fonds gehen auf die Unternehmen ein, erkunden ihren Bedarf, informieren und beraten und entwickeln geeignete Projekte. Die drei untersuchten Beispiele zeigen, wie sich die Fonds in den letzten Jahren in diese Richtung entwickelt haben und ein Forum gemeinschaftlicher Planung von Weiterbildungsmaßnahmen auf regionaler oder Branchenebene geworden sind. Wichtig ist auch das Zusammenwirken mit anderen Instrumenten der Weiterbildungsförderung. Die Stärkung individueller Weiterbildungsrechte in Frankreich hat zum Beispiel in kurzer Zeit für die Fonds ein neues beachtliches Gestaltungsfeld entstehen lassen.

Eckpunkte zu einem Weiterbildungsfonds in Deutschland

Für die deutsche Weiterbildungsdiskussion sind insbesondere vier Lehren aus den Erfahrungen anderer Länder mit Fonds interessant:

1. Unternehmen kaufen sich in Umlage-Ausnahme-Fonds durch Zahlung der Umlage nicht frei. Sie sind selbst interessiert, die Weiterbildung durchzuführen oder über den Fonds gemeinsam mit anderen Unternehmen zu planen.
2. Man kann über Fonds insbesondere die Weiterbildung in KMU gemeinschaftlich planen und organisieren.
3. Die Weiterbildungschancen gering Qualifizierter und prekär Beschäftigter können verbessert werden.
4. Auch individuelle Initiativen zu längerfristigen Weiterbildungen können mit einem Unterhaltsgeld unterstützt werden.

Auf der Grundlage dieser vier Lehren schlage ich für Deutschland eine Mischung zwischen einem Umlage-Ausnahme- und einem Umlage-Zuschuss-Fonds vor, in den zunächst 1,0 Prozent der Lohn- und Gehaltssumme einfließt (BOSCH 2010). Bei dieser Umlagehöhe könnte man (Stand

2009) mit einem Einnahmevermögen von ca. 8 Milliarden Euro rechnen. Die Weiterbildungsteilnahme kann am ehesten erhöht werden, wenn sowohl individuelle als auch betriebliche Initiativen unterstützt werden. Daher wird eine geteilte Finanzierung (0,7 % Arbeitgeberumlage, 0,3 % Arbeitnehmerumlage) vorgeschlagen. Für befristete Beschäftigte und Leiharbeiter/-innen sollte ein höherer Beitrag von 2,0 Prozent erhoben werden, der sich auch in gezielten Leistungen für diese beiden Gruppen niederschlagen muss. Soloselbstständige, die hohe Beschäftigungsrisiken tragen, sollen ebenfalls eine Abgabe in Höhe von 2,0 Prozent leisten, die nach dem Vorbild der Künstlersozialkasse über eine „Bildungskasse für Selbstständige“ erhoben werden kann.

Entsprechend der anteiligen Finanzierung sollten 0,7 Prozent der Bruttolohnsumme für betriebliche Maßnahmen verwendet werden. Dies entspricht einer Summe von rund 5,6 Milliarden Euro. Auf individuell beantragte Maßnahmen entfallen 0,3 Prozent der Bruttolohnsumme, was ein Budget von rund 2,4 Milliarden Euro ergibt. Für die betrieblichen Maßnahmen sollte ein Umlage-Ausnahme-System gelten. Viele Unternehmen investieren bereits ausreichend in Weiterbildung und werden damit nicht durch die Umlage belastet, es sei denn sie wollen die Dienstleistungen eines Fonds in Anspruch nehmen. Die Unternehmen, die weniger als 0,7 Prozent der Bruttolohnsumme in Weiterbildung investieren, werden große Anstrengungen unternehmen, den Abfluss von Mitteln durch eigene Weiterbildung zu vermeiden. Oder sie werden Einfluss auf die Fonds nehmen, geeignete Angebote zu entwickeln. Für die individuellen Maßnahmen soll ein Umlage-Zuschuss-System gelten. Alle Mittel münden in den Fonds und fließen über Zuschüsse an die Antragsteller wieder ab.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales soll nach Einführung der Umlage jeweils für die betriebliche und die individuelle Abgabe zentrale Fonds bilden, die von den Sozialpartnern paritätisch verwaltet werden. Die Mittel aus der betrieblichen Abgabe müssen an Branchenfonds weitergeleitet werden, sofern die Sozialpartner solche bilden bzw. bereits über solche verfügen (z. B. Bauhauptgewerbe). Eine solche Dezentralisierung ist wünschenswert, da hierdurch zusätzliche Akteure und eventuell auch zusätzliche Mittel über freiwillige Beiträge gewonnen werden. Es sollten allerdings Mindestgrößen für Branchenfonds (z. B. 30 Mill. € pro Jahr) festgelegt werden, um eine Zersplitterung auf viele kleine Fonds zu verhindern. Nach Erfahrungen in anderen Ländern werden sich relativ schnell Branchenfonds bilden, da die Sozialpartner großes Interesse haben, die Weiterbildung in ihren Branchen selbst zu gestalten.

Die Mittel für die betrieblichen und die individuellen Maßnahmen sollen getrennt budgetiert und verwendet werden. Es sollte zwei klar getrennte Antragswege für betriebliche und individuelle Maßnahmen geben. Ursprüngliche Überlegungen, den Weiterbildungsfonds in die Bundesagentur für Arbeit zu integrieren, wurden verworfen. So folgt die Weiterbildungsförderung der Bundesagentur der Vermitt-

lungslogik und zielt auf die schnellere Vermittlung Arbeitsloser oder von Arbeitslosigkeit Bedrohter in Beschäftigung. Alle anderen Länder, außer Korea mit seinem Staatsfonds, haben Weiterbildungsfonds und Arbeitsmarktpolitik getrennt, da die Aufgabenstellung, die Abläufe, die Denkweise der handelnden Personen und die Art der Selbstverwaltung zu unterschiedlich sind.

Die Einführung von Fonds erfordert eine Reihe von Begleitmaßnahmen. Um die Beantragung für individuelle Qualifizierungsprojekte attraktiv zu gestalten, müsste eine Freistellung für die Dauer der Maßnahme mit einem Rückkehrrecht gewährleistet werden. Ein solches Freistellungsrecht sollte nach französischem, dänischem und schwedischem Beispiel gesetzlich verankert werden.

Die Erfahrungen mit dem Fonds sollten evaluiert und die Höhe der Abgabe dann eventuell angepasst werden. Dieser Vorschlag geht von der gegenwärtigen unzureichenden Förderung betrieblicher und individueller Weiterbildung in Deutschland aus. Falls jedoch, etwa wie in Dänemark, das in Europa die höchste Weiterbildungsteilnahme aufweist, andere Instrumente der Finanzierung der Weiterbildung, wie Erwachsenenstipendien (Expertenkommission Finanzierung lebenslangen Lernens 2004) und eine Wiederaufnahme der Förderung abschlussbezogener Weiterbildung in der Arbeitsmarktpolitik (BÄCKER/BOSCH/WEINKOPF 2011) beschlossen werden, kann man die Weiterbildungsfonds erheblich schlanker als vorgeschlagen gestalten. Ihre Aufgabe bestünde dann vor allem in der branchenbezogenen oder regionalen Beratung, Information und Planung von Weiterbildungsmaßnahmen. ■

Literatur

- AUTORENGRUPPE BILDUNGSBERICHTERSTATTUNG: *Bildung in Deutschland*. Berlin 2010
- BÄCKER, G.; BOSCH, G.; WEINKOPF, C.: *Vorschläge zur künftigen Arbeitsmarktpolitik: integrativ – investiv – innovativ. Gutachten für das Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Technologie*. Duisburg 2011 – URL: www.iaq.uni-due.de/aktuell/veroeff/2011/iaq-gutachten_baecker_bosch_weinkopf.pdf (Stand: 25.11.2011)
- BOSCH, G.; WEINKOPF, C.; WORTHMANN, G.: *Die Fragilität des Tarifsystems: Einhaltung von Entgeltstandards und Mindestlöhnen am Beispiel des Bauhauptgewerbes*. Berlin 2011
- BOSCH, G.: *In Qualifizierung investieren: ein Weiterbildungsfonds für Deutschland. Expertise*. Bonn 2010
- CEDEFOP: *Sectoral training funds in Europe. Cedefop panorama series: 156*. Luxemburg 2008
- DIE: *Trends der Weiterbildung. DIE-Trendanalyse 2008*. Bielefeld 2008
- EXPERTENKOMMISSION FINANZIERUNG LEBENSLANGEN LERNENS: *Schlussbericht der unabhängigen Expertenkommission Finanzierung lebenslangen Lernens. Der Weg in die Zukunft*. Bielefeld 2004
- GASSKOW, V.: *Government interventions in private financing of training*. Genf 2001
- LA COUR DES COMPTES: *Rapport public thématique «la formation professionnelle tout au long de la vie»*. Paris 2008
- LEE, B.-H.; KIM, J.: *Skill development and training policies in Korea*. Unveröffentlichtes Manuskript. Korea Labour Institute, 2004
- LICHTENBERG, Y.; MÉHAUT, PH.: *Les enjeux d'une refonte de la formation professionnelle continue – bilan pour un futur*. 2001