

Bildungsbeteiligung im Steuer- und Transferrecht – Struktur und Wirkungen öffentlicher Förderung

Tobias Arens

In Deutschland beteiligt sich die öffentliche Hand auf vielfältige Weise an der Bildungsfinanzierung. Neben der weitgehend unentgeltlichen Bereitstellung von Schulen und Hochschulen, auf die der Hauptteil der öffentlichen Bildungsausgaben entfällt, existieren verschiedene individuelle Transfers, die zur Deckung des Lebensunterhalts während Bildungsphasen oder von Kursgebühren und ähnlichen Ausgaben bestimmt sind. Hierzu zählen unter anderem die Förderung von Schülern und Studenten nach dem BAföG und die Förderung beruflicher Weiterbildung von Arbeitslosen. Daneben führen bildungsbedingte Ausgaben unter bestimmten Voraussetzungen zu einer steuerlichen Entlastung der Bildungsteilnehmer. Den einzelnen Instrumenten liegt kein einheitliches Förderungskonzept zugrunde und sie stehen weitgehend unverbunden nebeneinander. Darstellungen ihrer gemeinsamen Wirkungen sind entsprechend selten. In diesem Beitrag wird aus zwei Perspektiven eine vergleichende Übersicht bildungsbedingter Transfers und steuerrechtlicher Regelungen geboten: Erstens wird ihr finanzielles Gesamtvolumen ermittelt und dessen Verteilung auf verschiedene Lebensphasen von Bildungsteilnehmern diskutiert. Zweitens wird ihre Wirkung bei typisierten Einzelfällen vorgestellt, um die Bedeutung einzelner Transfers für verschiedene Bildungsbiographien aufzuzeigen.

1

Rechtliche Regelungen

Teilnahme an Bildung verursacht Kosten in Form von Mehrausgaben und Einkommensverzichten, wenn bildungsbedingt keiner Erwerbstätigkeit nachgegangen werden kann. Die öffentliche Hand beteiligt sich in erheblichem Umfang an diesen Kosten durch die weitgehend unentgeltliche Bereitstellung von Bildungseinrichtungen, aber auch durch individuelle monetäre Transfers und Steuervergünstigungen wie die Förderung nach dem BAföG oder die steuerliche Absetzbarkeit von bildungsbedingten Ausgaben. In diesem Beitrag wird die Bedeutung von Transfers und steuerrechtlichen Regelungen für die Bildungsfinanzierung aus zwei Perspektiven diskutiert: Nach einer kurzen Vorstellung einzelner Maßnahmen werden zum einen aus gesamtwirtschaftlicher Sicht die Finanzvolumina und die Altersstruktur der Begünstigten betrachtet. Dabei steht vor allem im Hinblick auf Lebenslanges Lernen die Frage im Vordergrund, in welchem Verhältnis Aus- und Weiterbildung durch öffentliche Mittel unterstützt werden. Zum anderen wird aus individueller Perspektive das in verschiedenen Situationen auf einzelne Empfänger entfallende Transfervolumen ermittelt, woraus ebenfalls Rückschlüsse auf Schwerpunktsetzungen bei der öffentlichen Bildungsförderung gezogen werden.

Die hier betrachteten Transfers und steuerrechtlichen Regelungen stehen zum Teil in einem rechtlichen Zusammenhang, etwa indem der gleichzeitige Bezug von verschiedenen Leistungen ausgeschlossen wird. Zwischen anderen Regelungen besteht hingegen keine Verknüpfung, sodass sie grundsätzlich additiv wirken (können). Damit stellt sich vor allem aus sozialpolitischen Gründen die Frage nach ihren gemeinsamen Wirkungen sowohl aus rechtlicher als auch empirischer Sicht. Die berücksichtigten bildungsbedingten Transfers und steuerrechtlichen Regelungen führen zu einem Entlastungsvolumen der Begünstigten in einer Größenordnung von etwa 14 Mrd. Euro jährlich. Damit bilden sie einen relativ kleinen Teil der gesamten Bildungsausgaben der öffentlichen Hand, die überwiegend institutionelle Bildungskosten trägt.

Gesetze, die individuelle Transfers zur Förderung der Bildungsbeteiligung vorsehen, sind:

(1) Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG)

Die Förderung nach dem BAföG richtet sich an Schüler und Studierende, die bei Beginn der Ausbildung das 30. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, wobei allerdings Ausnahmen von der Altersgrenze gelten. Die Förderung besteht hauptsächlich aus monatlichen Unterhaltsbeiträgen, die je nach Art der Ausbildung bis zu 467 Euro (Schüler) und 585 Euro (Studierende) betragen. Für Schüler erfolgt die Förderung

vollständig als Zuschuss, für Studierende je zur Hälfte als Zuschuss und als Darlehen, wobei das Darlehen nur bis zu einem Höchstbetrag von 10.000 Euro zurückzahlen ist. Das BAföG deckt die Mehrzahl der Ausbildungen nach der Sekundarstufe I ab. Abschlüsse an allgemein bildenden Schulen, an beruflichen Vollzeitschulen, an Schulen des zweiten Bildungswegs und an Hochschulen und Fachhochschulen sind förderungsfähig. Die Förderung des Besuches weiterführender allgemeinbildender Schulen ist allerdings nur möglich, wenn der Auszubildende notwendigerweise nicht bei seinen Eltern wohnt. Seit 1983 ist keine generelle Förderung des Besuches der Sekundarstufe II mehr vorgesehen, was Hauptgrund dafür ist, dass die Gefördertenzahlen beim Schüler-BAföG zwischen 1982 und 1984 um fast 80 % zurückgingen (Statistisches Bundesamt 2002a). Die Förderung nach dem BAföG stellt ein Subsidiäreinkommen dar, das nur bei hinrei-

Tobias Arens, Dipl.-Volksw., Dipl.-Psych., arbeitet im Fraunhofer Institut für Angewandte Informationstechnik, Sankt Augustin. Arbeitsschwerpunkte: Bildungsfinanzierung, Simulationsmodelle zur quantitativen Gesetzesfolgenabschätzung. e-mail: tobias.aren@fit.fraunhofer.de

chend niedrigem Einkommen des Auszubildenden und seiner Eltern gewährt wird.

(2) Förderung der Berufsausbildung (Berufsausbildungsbeihilfe, BAB, §§ 59 ff. SGB III)

Die BAB lässt sich vereinfachend als BAföG für Lehrlinge skizzieren. Im Laufe der Jahre wurden die Förderkonditionen zunehmend an das Schüler-BAföG angepasst. Die im Vergleich zum BAföG geringen Gefördertenzahlen ergeben sich vor allem aufgrund des eigenen Einkommens von Auszubildenden im dualen System (Ausbildungsvergütungen).

(3) Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG, „Meister-BAföG“)

Das seit 1996 bestehende AFBG wendet sich an Fachkräfte, die eine abgeschlossene Erstausbildung aufweisen und einen darauf aufbauenden höherwertigen Abschluss anstreben. Die Förderung orientiert sich am BAföG. Im Gegensatz zum BAföG und zur BAB, bei denen der Besuch der Ausbildungsstätten überwiegend gebührenfrei ist, entfällt ein wesentlicher Anteil der Förderung des AFBG auf Maßnahmebeiträge, die überwiegend zur Begleichung von Kursgebühren dienen. Das AFBG sieht vergleichsweise großzügige monatliche Unterhaltsbeiträge vor, die bei Verheirateten mit zwei Kindern bis zu 1.187 Euro betragen können (Alleinstehende bis zu 614 Euro), führt allerdings auch zu Rückzahlungsverpflichtungen von bis zu rund 31.150 Euro bei Verheirateten mit zwei Kindern (bei Alleinstehenden bis zu etwa 17.400 Euro). Schließlich unterscheidet sich das AFBG vom BAföG und von der BAB durch die Nichtanrechnung des Elterneinkommens.

(4) Förderung der beruflichen Weiterbildung nach dem SGB III (FbW, §§ 77 ff. SGB III)

Die FbW nach dem SGB III zählt zu den Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, durch die die Beschäftigungsmöglichkeiten Arbeitsloser verbessert werden sollen. Im Gegensatz zu BAföG, BAB und AFBG, die primär der Herstellung von Chancengleichheit bei der Berufswahl dienen, kann eine Förderung nicht auf eigenen Entschluss hin erfolgen, sondern nur bei drohender oder eingetretener Arbeitslosigkeit. Wie im AFBG umfasst die Förderung Maßnahme- und Unterhaltsbeiträge. Die Höhe des Unterhaltsgeldes richtet sich jedoch nicht nach dem typisierten Bedarf eines Bildungsteilnehmers, sondern be-

misst sich als Entgeltersatzleistung im Rahmen der Arbeitslosenversicherung nach dem zuvor erzielten Einkommen. Ein wesentlicher Unterschied gegenüber den bisher vorgestellten Transfers besteht darin, dass die Gruppe der Unterhaltsgeldempfänger aus Personen besteht, die auch ohne Bildungsbeteiligung Transferempfänger sind. Der Bezug von Unterhaltsgeld als bildungsbedingtem Transfer ersetzt andere, nicht bildungsbezogene Transfers (hauptsächlich Arbeitslosengeld). Während die Maßnahmebeiträge, durch die vor allem Kursgebühren abgedeckt werden, vollständig als bildungsbedingt einzustufen sind, ergibt sich durch die Zahlung von Unterhaltsgeld, das zur Deckung des Lebensunterhalts während der Bildungsbeteiligung dient, nur in bestimmten Fällen ein finanzieller Vorteil der Geförderten. Vom Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) wurde auf Basis der Daten von 1999 ein „Kostenvergleich Arbeitslosigkeit/Weiterbildung“ durchgeführt, der unter anderem die Substitutionsbeziehungen der verschiedenen Leistungen der (damaligen) Bundesanstalt für Arbeit (BA) berücksichtigt (IAB 2004). Ein Ergebnis sind gesamtfiskalische „Selbstfinanzierungsquoten“, die die anderweitig eingesparten Ausgaben in Relation zu den Ausgaben für FbW-Maßnahmen (sowohl Maßnahme- als auch Unterhaltsbeiträge) setzen. Bei den den Berechnungen zugrunde liegenden Ausgaben für FbW-Maßnahmen von 6,7 Mrd. Euro ergibt sich, dass auch ohne das Angebot der Förderung der beruflichen Weiterbildung durch die BA Ausgaben der öffentlichen Hand von 4,0 Mrd. Euro (durch Arbeitslosengeld etc.) zu verzeichnen gewesen wären, sodass von 6,7 Mrd. Euro nur 2,7 Mrd. Euro als bildungsbedingt einzuordnen sind (Arens/Quinke 2003, S. 76).

(5) Familienlasten- und Familienleistungsausgleich (FLFLA)

Neben diesen Transfers werden über den FLFLA Eltern von volljährigen Auszubildenden entlastet, da ihnen kindbezogene Leistungen zustehen, die in der Regel nur bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres gewährt werden. Ausschlaggebend für die Berücksichtigung von Auszubildenden im Alter von bis zu 26 Jahren im FLFLA ist das deutsche Unterhaltsrecht, das Eltern über die Volljährigkeit hinaus eine Unterhaltspflicht auferlegt. Wesentliche Leistung ist das Kindergeld von 154 Euro monatlich

(ab dem vierten Kind: 179 Euro), bei höheren Elterneinkommen bewirken darüber hinaus der Kinderfreibetrag und der Freibetrag für Betreuung und Erziehung oder Ausbildung eines Kindes (§ 32 Abs. 6 S. 1, 2 EStG) eine zusätzliche Entlastung in Höhe von bis zu 980 Euro jährlich.

Als weitere Steuervergünstigung mindert der Ausbildungsfreibetrag (§ 33a Abs. 2 Satz 1 EStG) die Steuerschuld einkommensabhängig um bis zu 450 Euro jährlich. Während Kindergeld und Kinderfreibeträge für alle volljährigen Auszubildenden bis zur Vollendung des 27. Lebensjahres gewährt werden, greift der Ausbildungsfreibetrag seit 2002 nur bei auswärtig untergebrachten volljährigen Kindern. Gleichzeitig wird allerdings seit 2002 der allgemeine Ausbildungsbedarf eines Kindes durch den einheitlichen Freibetrag für Betreuung und Erziehung oder Ausbildung im Rahmen des Familienleistungsausgleichs berücksichtigt. Bis dahin existierte ausschließlich ein Betreuungsfreibetrag, für den eine Altersobergrenze von 16 Jahren bestand, sodass mit der Rechtsänderung 2002 vor allem eine Umschichtung von Ausbildungs- zu Kinderfreibeträgen erfolgte.

Eine weitere Form der finanziellen Entlastung von Bildungsteilnehmern ergibt sich aus der steuerlichen Berücksichtigung von bildungsbedingten Ausgaben. Zum einen sind Aufwendungen für Aus- oder Weiterbildung im *nicht* ausgeübten Beruf bis zu einem Höchstbetrag von 920 Euro (bzw. 1.227 Euro bei auswärtiger Unterbringung) abzugsfähig (§ 10 Abs.1 Nr. 7 EStG), wobei ihre Klassifikation als Sonderausgaben darauf hindeutet, dass diese als Steuersubvention anzusehen sind. Aufwendungen für die Weiterbildung in einem ausgeübten Beruf sind hingegen unbeschränkt steuerlich abzugsfähig. Fort- und Weiterbildungskosten von Arbeitnehmern sind Werbungskosten, von Gewerbetreibenden und Selbständigen Betriebsausgaben. Werbungskosten und Betriebsausgaben stellen keine Steuervergünstigung dar. Ihrer Berücksichtigung kommt allgemein die Funktion zu, eine Besteuerung nach dem objektiven Nettoprinzip zu gewährleisten, indem vom Roheinkommen jene Ausgaben abgezogen werden, die durch die Einkommenserzielung verursacht wurden (Tipke/Lang 2002, S. 219). Obwohl sie weder als Transfers noch als Steuervergünstigungen einzuordnen sind, sondern der Ermittlung einer die Leistungsfähigkeit

adäquat erfassenden Steuerbemessungsgrundlage dienen, werden sie hier in die Betrachtung einbezogen, da sie sich auf die effektive Belastung von Individuen durch Bildungsausgaben auswirken.

2

Quantitative Bedeutung und Altersabhängigkeit

Grundsätzlich ergibt sich aus den vorgestellten gesetzlichen Regelungen bei einer Vielzahl von Bildungsaktivitäten eine finanzielle Entlastung von Bildungsteilnehmern. Ob bildungsbedingte Transfers und Steuervergünstigungen schwerpunktmäßig zu einer Begünstigung einzelner Bildungsarten führen, lässt sich nicht beantworten, ohne das von den einzelnen Gesetzen ausgehende Entlastungsvolumen zu kennen. Zu den fiskalischen Auswirkungen existieren unterschiedlich detaillierte Angaben. Während zum BAföG, zum AFBG, zur FbW und mit Abstrichen zur BAB jährlich recht umfangreiche offizielle Daten publiziert werden, sind die Entlastungsvolumina der steuerrechtlichen Regelungen und des FLFLA für volljährige Auszubildende eher knapp dokumentiert. Zu den Steuermindereinnahmen, die sich aus der Geltendmachung von Bildungsausgaben als Werbungskosten oder Betriebsausgaben ergeben, existieren keine offiziellen Ergebnisse. Eine Schätzung der Steuerausfälle, die sich aus bildungsbedingten Werbungskosten ergibt, bewegt sich in einer Größenordnung von etwa 0,6 Mrd. Euro jährlich (Arens/Quinke 2003, S. 203 f.). Grundlage der Schätzung sind einerseits die sich aus einer Stichprobe der Einkommensteuerstatistik ergebenden durchschnittlichen Steuerausfälle aufgrund von Werbungskosten insgesamt und andererseits hochgerechnete bildungsbedingte Gesamtausgaben von Arbeitnehmern, für die eine steuerliche Berücksichtigung als Werbungskosten in Betracht kommen. Die Autoren ermitteln dabei ein Gesamtvolumen von eigenfinanzierter Weiterbildung durch Arbeitnehmer von etwa 2,6 Mrd. Euro. Während die Schätzung der auf bildungsbezogenen Werbungskosten beruhenden Steuermindereinnahmen bereits mit großer Unsicherheit behaftet ist, fehlen Ergebnisse zu Betriebsausgaben, die Selbständige für ihre eigene Weiterbildung steuerlich geltend machen, völlig.

Tabelle 1: Jährliche Entlastungsvolumina durch bildungsbedingte Transfers und Steuermindereinnahmen

Transfer	Jahr	Volumen [Mio. Euro]	davon Maßnahmebeiträge [Mio. Euro]	Quelle
Kindergeld*	2000	2.900	–	(1)
Kinderfreibetrag*	2001	(75)	–	(1)/(2)
Ausbildungsfreibetrag	2001	634	–	(2)
BAföG**	2001	1.655	~0	(3)
BAB	2001	793	389	(4)
AFBG**	2001	183	(69)	(5)
FbW nach dem SGB III	2001	6.982	2.778	
davon bildungsbedingt		(3.488)	2.778	(6)
Sonderausgaben	1995	51	–	(7)
Werbungskosten		(610)	–	(8)
Insgesamt		(13.883)	(3.236)	
davon bildungsbedingt		(10.389)	(3.236)	

* für volljährige Auszubildende

** einschließlich Darlehen

() Werte in Klammern () sind Schätzungen

– Wert nicht ermittelbar oder nicht sinnvoll

Quelle: (1) BMBF 2002a; (2) BMF 2003; (3) Statistisches Bundesamt 2002a; (4) BMBF 2002b;

(5) Statistisches Bundesamt 2002b; (6) BA 2002a; (7)/ (8) Arens/Quinke 2003

WSI Hans Böckler
Stiftung

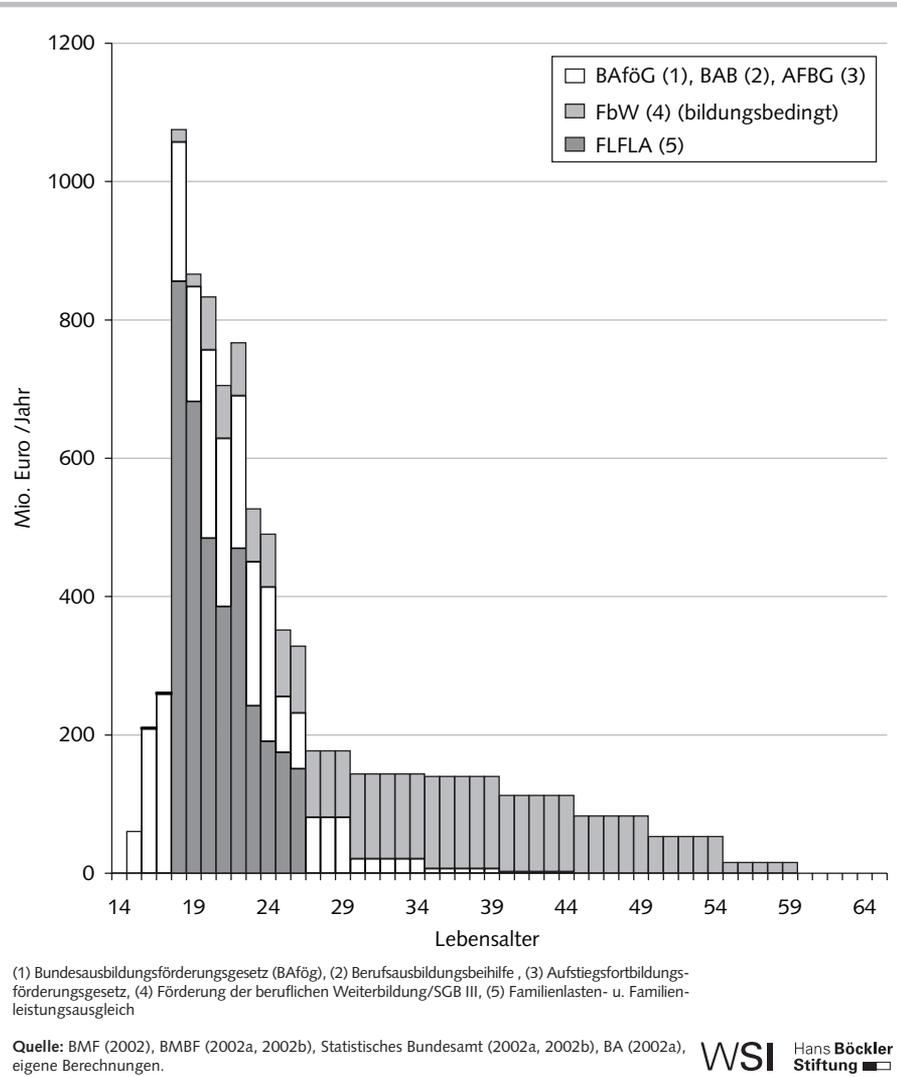
Tabelle 1 gibt die jährlichen Entlastungsvolumina der hier betrachteten Instrumente ohne Betriebsausgaben wieder. So weit wie möglich wurden offizielle Zahlen genutzt, fehlende Werte wurden durch eigene Schätzungen ergänzt. Zur FbW sind neben den von der BA veröffentlichten Ausgaben auch die sich nach den Ergebnissen des IAB ergebenden Anteile ausgewiesen, die sich originär auf die Bildungsförderung zurückführen lassen. Etwa die Hälfte von knapp 7 Mrd. Euro für die FbW entfielen auf Unterhaltsgeld, das an Stelle von Arbeitslosengeld oder -hilfe ausgezahlt wurde. Auch nach Berücksichtigung der Substitutionsbeziehungen von Unterhaltsgeld und anderen Lohnersatzleistungen bildet die FbW mit etwa 3,5 Mrd. Euro den größten Einzelposten. Kindbezogene Leistungen an Eltern volljähriger Auszubildender (Kindergeld, Kinderfreibetrag, Ausbildungsfreibetrag) erreichen mit etwa 3,6 Mrd. Euro ein ähnliches Volumen. Die Ausgaben der öffentlichen Hand für diejenigen Gesetze, die vor allem der Förderung der Chancengleichheit dienen (BAföG, BAB, AFBG), unterschreiten diese Werte erheblich. Insgesamt ergibt sich aus den verschiedenen hier betrachteten Transfers und steuerrechtlichen Regelungen ein Entlastungsvolumen von nominell knapp 13,9 Mrd. Euro, von denen etwa 10,4 Mrd. Euro originär auf eine Bildungsbeteiligung zurückzuführen sind.

Um einen Eindruck zu vermitteln, in welchem Umfang Bildungsteilnehmer in verschiedenen Lebensphasen von den in Tabelle 1 aufgeführten Transfers profitieren, wurde das Gesamtvolumen von rund

10,4 Mrd. Euro in Abhängigkeit vom Lebensalter der Begünstigten bestimmt. Dabei wird das Lebensalter als Indikator dafür aufgefasst, inwieweit die Entlastungen Teilnehmern an Ausbildungen oder an Weiterbildungen zugute kommen. Hierzu wurden die aus öffentlichen Statistiken zumindest näherungsweise bekannten Altersverteilungen der geförderten Bildungsteilnehmer herangezogen und das jeweilige Finanzvolumen entsprechend aufgeschlüsselt. Die Steuermindereinnahmen aufgrund des Sonderausgabenabzugs wurden wegen ihres geringen Finanzvolumens und Werbungskosten wegen unzureichender Kenntnis der Altersverteilung nicht berücksichtigt. Bei der empirischen Verteilung zeigt sich eine deutliche Konzentration im Altersbereich von 18 bis 26 Jahren (Abbildung 1). Über 60% des Transfer volumens kommen dieser Gruppe zugute, allein auf 18-Jährige entfallen mit fast einer Milliarde Euro über 11%. Unterhaltsgeld während FbW-Maßnahmen, das andere Lohnersatzleistungen ersetzt, wurde hierbei nicht berücksichtigt.

Im Altersbereich von 18 bis 26 Jahren zeigt sich ein mit wachsendem Alter abfallendes Transfervolumen, das sich aus dem in diesem Abschnitt mit jedem Lebensjahr sinkenden Anteil der Teilnehmer am Bildungssystem ergibt. Nach dem 26. Lebensjahr ist ein deutlich niedrigeres Transfer volumen festzustellen, das hauptsächlich auf das Erreichen der Altershöchstgrenze für den FLFLA zurückzuführen ist. Bei unter 18-Jährigen sind die Elemente des FLFLA nicht den bildungsbedingten Transfers zuzuordnen, da in diesem Alter für

Abb. 1: Finanzvolumina für Weiterbildung in Abhängigkeit vom Alter



alle Kinder (nicht nur für die, die sich in einer Ausbildung befinden) diese Leistungen gewährt werden. Bei über 26-Jährigen zeigt sich ein mit dem Lebensalter moderat abfallendes Transfervolumen. Für über 55-Jährige sind nur noch in geringem Umfang bildungsbedingte Transfers zu verzeichnen. Erkennbar ist in *Abbildung 1* auch, wie sich das Gewicht der einzelnen Transfers relativiert, wenn die Altersspanne berücksichtigt wird, während derer sie anwendbar sind. So verteilen sich beispielsweise 2,9 Mrd. Euro Kindergeld auf neun Jahrgänge, rund 3,5 Mrd. Euro für die FbW hingegen auf 44 Jahrgänge. Es ist nicht überraschend, dass bildungsbedingte Transfers überwiegend jungen Bildungsteilnehmern zugute kommen. In diesem Altersbereich befindet sich ein relativ hoher Anteil der Bevölkerung in Vollzeitausbildungen. Entsprechend kann es auch kaum bildungspolitisches Ziel sein, das Transfervolumen gleichmäßig auf die Lebens-

abschnitte zu verteilen. Ungeklärt bleibt allerdings, ob hauptsächlich die Bildungsnachfrage die Verteilung der Transfers auf einzelne Jahrgänge beeinflusst, oder ob Lücken im Transferrecht zu dieser Verteilungsform dadurch beitragen, dass Fördermöglichkeiten für ältere Bildungsteilnehmer fehlen. Im Hinblick auf lebenslanges Lernen deutet sich jedoch an, dass ergänzende Transfers notwendig sein werden, um Bildungsbeteiligung in späteren Lebensphasen zu unterstützen. Noch deutlicher wird die Schwerpunktsetzung der Bildungsförderung auf Jüngere, wenn Maßnahme- und Unterhaltsbeiträge isoliert betrachtet werden. Bei der Förderung nach dem AFBG und durch die FbW, die beide (auch) ältere Bildungsteilnehmer begünstigen, entfällt ein großer Anteil der Förderung auf Maßnahmebeiträge, die bei Ausbildungen weitgehend nicht als individuelle Förderung, sondern als institutionelle Kosten erfasst werden. Einschränkend

bleibt anzumerken, dass sich bei zusätzlicher Betrachtung von Werbungskosten und Betriebsausgaben die Proportionen geringfügig zugunsten älterer Bildungsteilnehmer verschieben würden.

3 Transfervolumina im Einzelfall

Aus gesamtfiskalischer Perspektive zeigt sich eine deutliche Konzentration von bildungsbedingten Transfers und Steuervergünstigungen auf jüngere Bildungsteilnehmer bzw. auf ihre Eltern. Unter Verteilungsgesichtspunkten schließt sich die Frage an, ob die Art der Berücksichtigung von Bildungsbeteiligung im Steuer- und Transferrecht bestimmte Bildungswege oder Bevölkerungsgruppen besonders begünstigt. Aus den einzelnen Gesetzen ergeben sich verschiedene Determinanten des individuellen Transfervolumens:

(1) *Alter bei Bildungsbeteiligung:* Für den Bezug von Leistungen aus dem FLFLA durch Eltern von Auszubildenden gilt eine Altersgrenze von 26 Jahren, die um Zeiten des Wehr- oder Zivildienstes aufgestockt wird. Unter sonst gleichen Bedingungen führt das Überschreiten des 27. Lebensjahres zu einem Wegfall von Kindergeld, Kinder- und Ausbildungsfreibetrag. Auch auf die Förderung nach dem BAföG wirkt sich das Lebensalter aus, da eine Förderung in der Regel nur bei einem Ausbildungsbeginn vor Vollendung des 30. Lebensjahres möglich ist.

(2) *Elterneinkommen:* Ein wesentliches Unterscheidungsmerkmal der betrachteten Transfers und Steuervergünstigungen besteht darin, ob diese elternabhängig oder elternunabhängig gewährt werden. Bei den Elementen des FLFLA, deren Adressat die Eltern von volljährigen Auszubildenden sind, liegt die Elternabhängigkeit auf der Hand. Auch bei der Förderung nach dem BAföG und durch BAB beeinflusst die Anrechnung des Elterneinkommens die Höhe der Förderung maßgeblich. In Bezug auf das Elterneinkommen ergeben sich aus dem FLFLA und der Förderung nach dem BAföG und durch BAB zwei entgegengesetzte Wirkungen: Die Entlastung durch den Kinder- und den Ausbildungsfreibetrag steigt mit dem Elterneinkommen, die

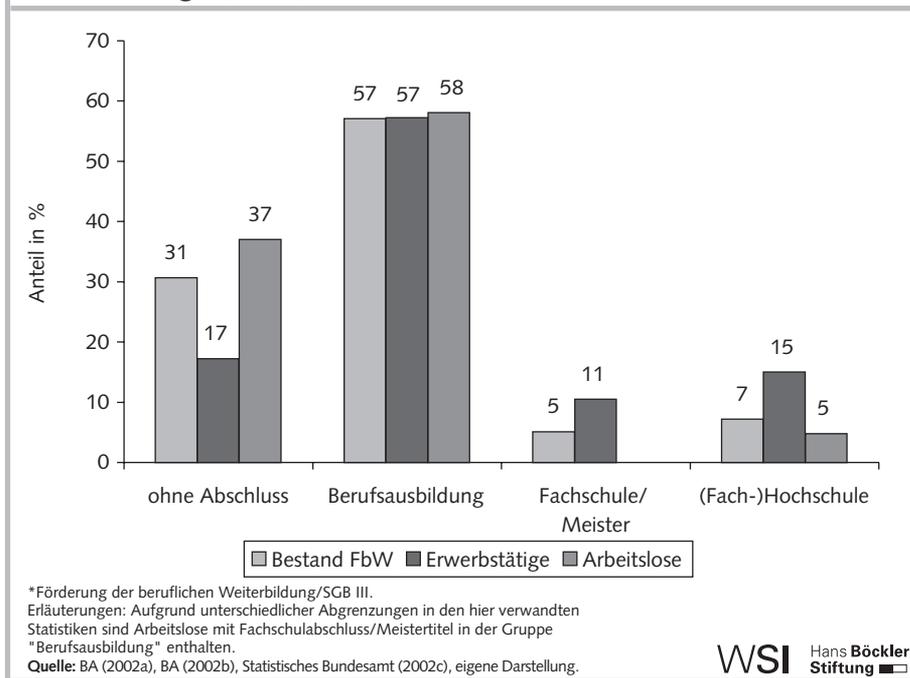
Ansprüche nach dem BAföG und auf BAB sinken jedoch. In der Gesamtwirkung ergeben sich die höchsten individuellen Transfervolumina bei niedrigen Elterneinkommen, die niedrigsten bei mittleren bis höheren Elterneinkommen (Dohmen 1999, S. 212 ff.).

(3) *Einkommen*: Alle hier betrachteten Transfers und Steuerregelungen wirken einkommensabhängig. Die Subsidiäreinkommen (BAföG, BAB, AFBG) sinken mit zunehmendem Einkommen des Bildungsteilnehmers, die Leistungen des FLFLA werden nur bei hinreichend niedrigem Einkommen des Auszubildenden gewährt. Die Entlastung durch steuerliche Abzugsbeträge steigt mit dem Einkommen.¹

(4) *Arbeitslosigkeitsrisiko*: Da die FbW auf Arbeitslose beschränkt ist, profitieren Personen mit hohem Arbeitslosigkeitsrisiko häufiger von ihr. Für die zurückliegenden Jahre zeigt sich ein deutlicher Zusammenhang von Arbeitslosigkeit und beruflichem Abschluss. Während die gesamtwirtschaftliche Arbeitslosenquote seit der zweiten Hälfte der 90er Jahre des vorigen Jahrhunderts sich um einen Wert von 10 % bewegte, lag die Arbeitslosenquote von Erwerbstätigen ohne abgeschlossene Ausbildung stets mehr als doppelt so hoch. Bei Personen mit höheren Abschlüssen (Meistertitel, [Fach-] Hochschulabschluss) unterschritt die Arbeitslosenquote im selben Zeitraum durchgängig 5 %. Im Vergleich zu ihren jeweiligen Anteilen an der Erwerbsbevölkerung sind Personen ohne Abschluss sowohl an den Arbeitslosen als auch an den Teilnehmern an FbW-Maßnahmen deutlich überrepräsentiert, Personen mit höheren Abschlüssen hingegen unterrepräsentiert. Im Jahr 2001 verfügten etwa 17% der Erwerbstätigen über keinen Abschluss, ihr Anteil an den Teilnehmern an FbW-Maßnahmen betrug 31 % (Abbildung 2). Entsprechend kann die FbW, zumindest wenn der intendierte Effekt der Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten erreicht wird, korrigierend wirken, um verpasste Ausbildungschancen nachzuholen. Die überdurchschnittlich häufige Förderung Geringqualifizierter ist jedoch weniger Folge einer gezielten Benachteiligtenförderung als eher Ergebnis des hohen Arbeitslosigkeitsrisikos dieser Gruppe.

Die gemeinsamen Wirkungen der vorgestellten Transfers und steuerrechtlichen

Abb. 2: Qualifikationsstrukturen: FbW*-TeilnehmerInnen, Arbeitslose, Erwerbstätige (2001) - in % -



Regelungen ergeben sich bei den elternabhängigen Transfers unmittelbar aus den jeweiligen Gesetzeskonstruktionen. In welchem Umfang während einer vollständigen Bildungsbiographie die Gesamtheit der Instrumente zu Entlastungen führt, ist vornehmlich eine empirische Frage, die sich nur sehr begrenzt anhand typisierter Einzelfälle erfassen lässt. In diesem Kontext relevante Ergebnisse sind neben dem mit steigender Qualifikation sinkenden Arbeitslosigkeitsrisiko die positiven Zusammenhänge von Qualifikation, Einkommen und Bildungsbeteiligung. Letztere sind zur Ermittlung von Steuererminderungen aufgrund der Deklaration von bildungsbedingten Werbungskosten oder Sonderausgaben von Interesse. Im Weiteren werden auf Einzelfälle entfallende Transfervolumina während verschiedener Phasen von Bildungsbeteiligung ermittelt. Dazu werden die sich aus den verschiedenen Transfers und steuerrechtlichen Regelungen ergebenden Entlastungen der Geförderten bei Ausbildungen, bei Fort- und Weiterbildungen und im Falle der Arbeitslosigkeit unterschieden.

3.1 AUSBILDUNGSFÖRDERUNG

Für einen Großteil der Ausbildungen nach der Sekundarstufe I besteht die Möglichkeit der Förderung nach dem BAföG. Für die folgenden vier Ausbildungsverläufe

wurde exemplarisch das zusätzliche Nettoeinkommen aufgrund bildungsbedingter Transfers ermittelt:

„Lehre“: dreijährige Ausbildung im dualen System im Alter von 17–19 Jahren.

„Berufliche Schulen“: dreijährige Berufsausbildung an einer beruflichen Vollzeitschule im Alter von 17–19 Jahren, später zweijähriger Besuch einer Fachschule im Alter von 23–24 Jahren.

„Uni“: gymnasiale Oberstufe im Alter von 17–19 Jahren, Studium im Alter von 20–24 Jahren.

„Lehre&Uni“: gymnasiale Oberstufe im Alter von 17–19 Jahren, dreijährige Ausbildung im dualen System im Alter von 20–22 Jahren, später Studium im Alter von 24–28 Jahren.

Für Auszubildende im dualen System wurde davon ausgegangen, dass kein Anspruch auf BAB besteht. Zusätzliches Nettoein-

¹ Das während FbW-Maßnahmen gezahlte Unterhaltsgeld steigt wie das Arbeitslosengeld mit dem zuvor erzielten Einkommen. Diese Form der Einkommensabhängigkeit folgt aus der Konstruktion der Arbeitslosenversicherung, bei der sowohl die Beiträge als auch die Leistungen an das Einkommen gekoppelt sind.

Tabelle 2: Zusätzliches bildungsbedingtes Nettoeinkommen bei verschiedenen Ausbildungsverläufen in Euro

Ausbildungsverlauf	24.000	Elterneinkommen [Euro/ Jahr]		
		40.000	60.000	100.000
(I) Lehre	3.696	3.868	3.984	5.288
(II) Berufliche Schulen	37.692	17.873	9.208	12.256
(III) Uni	48.036	28.488	15.494	20.608
davon Darlehen	10.000	7.442	0	0
(IV) Lehre&Uni	49.884	30.396	16.866	22.412
davon Darlehen	10.000	7.442	0	0

Quelle: EStG 2003, BAföG 2003, SolZG 2003; eigene Berechnungen

WSI Hans Bockler
Stiftung

kommen resultiert bei den vier Verläufen aus der Förderung nach dem BAföG und den Elementen des FLFLA. *Tabelle 2* gibt die Nettoeinkommenszuwächse der vier Ausbildungsverläufe wieder, die sich aus den bildungsbedingten Transfers bei verschiedenen Elterneinkommen ergeben.

Bei der „Lehre“ ergibt sich unter den hier geltenden Annahmen der aus dem FLFLA resultierende Effekt einer höheren Entlastung bei steigenden Elterneinkommen. Aus Sicht der öffentlichen Hand ist eine Ausbildung im dualen System sehr günstig. Dieser Eindruck verstärkt sich noch, wenn zusätzlich die institutionellen Ausbildungskosten berücksichtigt werden, da die Kosten des betrieblichen Teils der Ausbildung nicht durch die öffentliche Hand getragen werden, während Schulen und Hochschulen überwiegend staatlicherseits finanziert werden. Pauschal eine Benachteiligung von beruflicher gegenüber allgemeiner Bildung zu unterstellen, erscheint jedoch unangemessen. Grundsätzlich berücksichtigt das Transferrecht durchaus die beruflichen Bildungswege, was sich in dem Verlauf „Berufliche Schulen“ niederschlägt. Hier entstehen bei insgesamt fünf Ausbildungsjahren nach der Sekundarstufe I Nettoeinkommenszuwächse, die bei Beachtung der Rückzahlung der BAföG-Darlehen von Studierenden zumindest bei niedrigeren Elterneinkommen annähernd das Niveau der länger dauernden universitären Verläufe erreichen. Dabei wirkt sich neben dem FLFLA bei den Elterneinkommen von 24.000 und 40.000 Euro die Förderung nach dem BAföG aus. Allerdings sprechen die Auszubildendenzahlen in den verschiedenen Teilbereichen des Bildungssystems dafür, dass der Verlauf „Berufliche Schulen“ eher untypisch ist, während eine Ausbildung im dualen System von der Mehrheit der Auszubildenden gewählt wird.

Der Vergleich der Verläufe „Uni“ und „Lehre&Uni“ zeigt bei jedem Elternein-

kommen recht geringe Unterschiede. Hauptursache ist, dass beim Verlauf „Lehre&Uni“ eine Bildungsbeteiligung über das 26. Lebensjahr hinaus vorliegt, sodass in den beiden letzten Ausbildungsjahren die Entlastung durch den FLFLA wegfällt. Obwohl der Verlauf „Lehre&Uni“ sich als Kombination der Verläufe Lehre und Uni bilden lässt, ergeben sich dessen Nettoeinkommenssteigerungen nicht als Summe der Werte von „Lehre“ und „Uni“, sondern liegen darunter. In welcher Höhe staatlicherseits ein Ausbildungsabschnitt unterstützt wird, lässt sich nicht absolut ausdrücken, sondern hängt von den Umständen des Falles ab.

3.2 FORT- UND WEITERBILDUNG

Bei Fort- und Weiterbildungen besteht zum einen – bei Erfüllung der formalen Voraussetzungen – die Möglichkeit der Förderung nach dem AFBG, ansonsten verbleibt die steuerliche Geltendmachung von selbst getragenen Bildungskosten. Die Förderung von Fortbildungen durch das AFBG („Meister-BaföG“) fällt im Vergleich zum BAföG eher niedrig aus. Zwar können auch aus dem AFBG hohe Förderbeträge resultieren, die durch die im Vergleich zum Studenten-BAföG hohen Darlehensanteile jedoch größtenteils wieder an die öffentliche Hand zurückfließen. Bei einer Vollzeitfortbildung von 24 Monaten beträgt die Förderung nach dem AFBG für einen verheirateten Bildungsteilnehmer mit zwei Kindern bis zu etwa 40.250 Euro, von denen etwa 31.150 Euro als Darlehen vergeben werden, sodass der Zuschussanteil rund 9.100 Euro beträgt. Bei Alleinstehenden ergibt sich eine Förderung nach dem AFBG von bis zu 26.500 Euro, wobei auch hier der Zuschussanteil bei 9.100 Euro liegt.

Der Vergleich der Förderkonditionen des AFBG und des Studenten-BAföG deutet auf unterschiedliche Fördergrundsätze hin: Das BAföG betrachtet Geförderte als

unterhaltsberechtigte Kinder, das AFBG hingegen als eigenständige Bildungsteilnehmer. Das BAföG führt einerseits zu niedrigeren Einkommen während der Bildungsbeteiligung, belastet andererseits späteres Einkommen nur in geringerem Umfang durch Darlehensrückzahlungen. Hierzu trägt auch bei, dass die Darlehen an Studierende nach dem BAföG im Gegensatz zu den AFBG-Darlehen überwiegend nicht verzinst werden. Während die Förderung nach dem BAföG vorrangig als sozialpolitisch motivierter Transfer erscheint, durch den sozialer Selektion bei der Ausbildungswahl entgegengewirkt werden soll, tritt beim AFBG stärker die Auffassung in den Vordergrund, dass Bildung eine langfristig rentable Investition ist. Mit einer abgeschlossenen Fortbildung verbessern sich die beruflichen Perspektiven und Einkommenserwartungen. Um auch ohne finanzielle Rücklagen diese Möglichkeit ergreifen zu können, stellt der Staat eine Förderung für die Zeit der Bildungsbeteiligung bereit, fordert diese später jedoch auch zu großen Teilen zurück.

Die Steuerersparnisse von Bildungsteilnehmern durch die Geltendmachung von Werbungskosten lassen sich nur sehr begrenzt anhand repräsentativer Einzelfälle illustrieren. Empirische Befunde sprechen dafür, dass vorrangig höher Qualifizierte hiervon profitieren: Erstens weisen diese höhere Teilnahmequoten an Weiterbildung auf. Im Jahr 2000 nahmen etwa 9% der Personen ohne beruflichen Abschluss an beruflicher Weiterbildung teil, unter den Hochschulabsolventen lag dieser Anteil bei 43% (Kuwan/Thebis 2001, S. 30). Zweitens steigen mit dem Bildungsabschluss die durchschnittlichen Einkommen (OECD 2002, S. 137 ff.), was bei einem progressiven Steuertarif zu tendenziell größeren Steuerersparnissen durch steuerliche Abzugsbeträge bei höher Qualifizierten führt. *Arens/Quinke* (2003) berücksichtigen empirische Befunde zu qualifikationsabhängigen Einkommensunterschieden, Weiterbildungshäufigkeiten und von Teilnehmern selbst getragenen Kosten und ermitteln in Modellrechnungen die Steuerminderungen durch bildungsbedingte Werbungskosten in Abhängigkeit vom beruflichen Abschluss. Den Berechnungen liegen durchschnittliche selbst getragene Kosten in Höhe von 568 Euro je Teilnahmejahr zugrunde. Nach diesem Ansatz resultieren im Laufe der Erwerbsphase, die je nach Abschluss zwischen 41 und 49 Jahren dauert,

Steuerersparnisse zwischen 756 Euro bei Personen ohne beruflichen Abschluss und 4.090 Euro bei Hochschulabsolventen (Tabelle 3). Die Steuererminderungen folgen aus insgesamt fünf (ohne Abschluss) bis 19 Weiterbildungsteilnahmen (Personen mit Meistertitel), die sich aus der jeweiligen Dauer der Erwerbsphase und den qualifikationsabhängigen Teilnahmequoten ergeben. Diese Ergebnisse deuten darauf hin, dass die von der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Bildungskosten ausgehenden Entlastungen im Vergleich zu den übrigen Transfers von eher geringerer Bedeutung für Bildungsteilnehmer sind.

3.3 FÖRDERUNG NACH ARBEITSLOSIGKEIT

In welcher Höhe bei Arbeitslosigkeit Transfers durch die FbW im Einzelfall anfallen, hängt wesentlich von Art und Dauer der geförderten Maßnahme ab. Aus den Gesamtausgaben und Teilnehmerzahlen bei FbW-Maßnahmen aus dem Jahr 2001 ergeben sich durchschnittliche Maßnahmekosten von 8.057 Euro, an Unterhaltsgeld wurden durchschnittlich 14.290 Euro (jeweils je Teilnehmer und Jahr) aufgewandt (BMBF 2002b, Tabelle 21; BA 2002a). Nach Abzug der Einsparungen bei anderen Lohnersatzleistungen verbleiben auf die Weiterbildungsförderung zurückzuführende Transfers von insgesamt etwa 10.472 Euro je Teilnehmer und Jahr. Die durchschnittliche Förderung je Teilnahmefall dürfte diesen Wert unterschreiten, da etwa 37% der im Jahr 2001 begonnenen FbW-Maßnahmen eine Dauer von bis zu sechs Monaten und nur rund 20% eine Dauer von mehr als 13 Monaten aufwiesen (BA 2002a, Tabelle 3). Im Vergleich zu den Transfervolumina während langdauernder Ausbildungen, die bis zu etwa 40.000 Euro betragen können, wirkt dieser Betrag vor

Tabelle 3: Steuererminderungen durch bildungsbedingte Werbungskosten (Alleinstehende)

	Ohne	Abschluss		
		Lehre	Meister	Hochschule
Teilnahmequote an berufl. Weiterbildung	9%	27%	42%	43%
Anzahl Weiterbildungsteilnahmen insg. pro Person	5	13	19	18
Steuerersparnis insgesamt [Euro]	756	2.405	3.537	4.090

Quelle: Arens/Quinke (2003)

WSI Hans Böckler Stiftung

allem dann eher gering, wenn berücksichtigt wird, dass bei der FbW der Hauptteil der bildungsbedingten Transfers auf Maßnahmekosten entfällt, die bei schulischen und universitären Ausbildungen nicht als individuelle Förderung erfasst werden.

4

Gesamtbetrachtung

In der Gesamtbetrachtung lässt sich festhalten, dass sowohl die gesamtwirtschaftliche Verteilung von bildungsbedingten Transfers und Steuererleichterungen auf verschiedene Altersgruppen als auch die Transfervolumina bei Einzelfällen eine Schwerpunktsetzung bei der Ausbildungsförderung erkennen lassen. Die Höhe des auf einzelne Bildungsbiographien entfallenden Entlastungsvolumens wird hauptsächlich in der Ausbildungsphase bestimmt. Eine umfangreiche Ausbildung führt auch bei hohen Elterneinkommen zu Transfers von über 10.000 Euro. Daneben folgt aus einem höherwertigen Abschluss tendenziell eine stärkere Begünstigung durch die steuerliche Absetzbarkeit von Bildungsausgaben. Von der FbW profitieren hingegen überproportional häufig Personen ohne Abschluss aufgrund ihres höheren Arbeitslosigkeitsrisikos. Im Hinblick auf lebenslanges Lernen könnte das deutsche Steuer- und Transferrecht zukünftig ergänzungsbedürftig sein, wenn die

Weiterbildung im Vergleich zur Ausbildung an Bedeutung gewinnt. Derzeit wird die staatliche Bildungsfinanzierung von dem Grundgedanken geprägt, Chancengleichheit zu fördern, indem Kosten der Ausbildung überwiegend öffentlich getragen werden, was sich nicht nur in den hier betrachteten Transfers, sondern vor allem auch in dem gebührenfreien Besuch von Schulen und Hochschulen niederschlägt. Mit Ausnahme des AFBG fehlen hingegen Fördermöglichkeiten, die die Bildungsnachfrage im Weiterbildungsbereich stimulieren. Wenn die Ausbildung jedoch an Bedeutung für die individuellen Chancen verliert, ist zu überlegen, ob die sozialstaatlich motivierte Förderung der Chancengleichheit auf längere Lebensphasen auszuweiten ist. Ein möglicher Ansatz besteht im Ausbau staatlicher Unterstützungen wie im AFBG, die ein recht hohes eigenes finanzielles Engagement der Geförderten erfordern. Insbesondere beim Lernen Erwachsener, das sowohl Eintagesseminare als auch langdauernde Vollzeitmaßnahmen umfasst, müssen geeignete Fördermöglichkeiten der Angebotsvielfalt ohne unverhältnismäßigen bürokratischen Aufwand gerecht werden. Als Vorteil einer Förderung, die auf Eigenleistungen der Begünstigten basiert, zeichnet sich ab, dass sowohl die Entscheidungssouveränität beim Bildungsteilnehmer liegen kann als auch eine verantwortungsvolle Nutzung öffentlicher Mittel gewährleistet wird.

Arens, T./Quinke, H. (2003): Bildungsbedingte öffentliche Transfers und Investitionspotentiale privater Haushalte in Deutschland, Bielefeld

BMF (Hrsg.) (2003): Datensammlung zur Steuerpolitik. Stand: Februar, Berlin

BMBF (Hrsg.) (2002a): Grund- und Strukturdaten 2001/2002, Bonn

BMBF (Hrsg.) (2002b): Berufsbildungsbericht 2002, Bonn

Bundesanstalt für Arbeit (2002a): Förderung der beruflichen Weiterbildung, Jahresheft 2001, Nürnberg

Bundesanstalt für Arbeit (2002b): Arbeitsmarkt in Zahlen – Strukturanalyse Langzeitarbeitslose, September, Nürnberg

Dohmen, D. (1999): Ausbildungskosten, Ausbildungsförderung und Familienlastenausgleich: Eine ökonomische Analyse unter Berücksichtigung rechtlicher Rahmenbedingungen, Berlin

Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) (2004): Zahlenfibel (<http://www.iab.de/asp/fibel/default.asp>) Stand 26.1.

Kuwan, H./Thebis, F. (2001): Berichtssystem Weiterbildung VIII: Erste Ergebnisse der Repräsentativbefragung zur Weiterbildungssituation in Deutschland, Bonn

OECD (2002): Bildung auf einen Blick: OECD-Indikatoren 2002

Statistisches Bundesamt (2002a): Fachserie 11: Bildung und Kultur. Reihe 7: Ausbildungsförderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG), Stuttgart: Metzler Poeschel

Statistisches Bundesamt (2002b): Fachserie 11, Reihe 8: Aufstiegsförderung nach dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG) 2001, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2002c): 10 Jahre Erwerbsleben in Deutschland, Zeitreihen zur Entwicklung der Erwerbsbeteiligung 1991–2001, Band 2 – Tabellenband II.1, Stuttgart

Tipke, K./Lang, J. (2002): Steuerrecht, 17. Auflage, Köln

Aus dem WSI

ECKHARD HEIN

VERTEILUNG UND WACHSTUM

EINE PARADIGMENORIENTIERTE EINFÜHRUNG UNTER BESONDERER BERÜCKSICHTIGUNG DER
POST-KEYNESIANISCHEN THEORIE

*Reihe: Grundlagen der Wirtschaftswissenschaft, Band 10
Metropolis Verlag, Marburg 2004, 282 Seiten, 19,80 €*

Im vorliegenden Band werden die verteilungs- und wachstumstheoretischen Vorstellungen der großen Paradigmen der Volkswirtschaftslehre (Klassik, Marx, Neoklassik, [Post-]Keynesianismus) vorgestellt. Das Schwergewicht liegt auf einer systematischen Darstellung der post-keynesianischen Theorie, deren neuere Entwicklungslinien nachgezeichnet werden.

Inhalt

1. Einführung in das Thema und empirische Befunde
2. Klassische Theorie: Die Trennung von Verteilungs- und Preistheorie und die funktionale Einkommensverteilung als Determinante der Kapitalakkumulation
3. Die Marxsche Theorie: Verteilungskonflikt, tendenzieller Fall der Profitrate und Überakkumulation von Kapital
4. Neoklassik: Grenzproduktivitätstheorie der Verteilung und Vollbeschäftigungswachstum
5. Die Neue (neoklassische) Wachstumstheorie: Die Endogenisierung des Produktivitätswachstums
6. Post-keynesianische Theorie I: Die Berücksichtigung des Kapazitätseffektes von Investitionen in den Modellen von Harrod und Domar
7. Post-keynesianische Theorie II: Kaldors Vollbeschäftigungsmodell und Robinsons Zurückweisung des Gleichgewichtsansatzes
8. Post-keynesianische Theorie III: Mark-up Preissetzung und variabler Auslastungsgrad in kaleckianischen Verteilungs- und Wachstumsmodellen
9. Zins, Verteilung und Wachstum in einem kaleckianischen Modell
10. Außenwirtschaftliche Erweiterungen eines kaleckianischen Modells
11. Schlussbemerkungen