

KURZBERICHT

Studien- und Ausbildungsdarlehen

Eine Untersuchung von Darlehensprogrammen für Studien- und Ausbildungszwecke gibt Einblick in deren Gestaltung und Durchführung in 33 Ländern

Bei einem guten Darlehensprogramm müssen die Kosten in einem ausgewogenen Verhältnis zum Erfassungsbereich des Programms stehen. Wenn Darlehen zu teuer sind, nehmen die Bürger sie nicht in Anspruch. Staaten sind keine Banken, und dennoch gewähren oder fördern sie Darlehen zu zahlreichen Zwecken, so u. a. zur Absolvierung von allgemeinen und beruflichen Bildungsmaßnahmen. Doch auch Staaten müssen hier das richtige Gleichgewicht finden.

Cedefop hat eine Erhebung ⁽¹⁾ zu 35 Studien- und Ausbildungsdarlehensprogrammen in Europa ⁽²⁾ durchgeführt und die Gestaltung und Leistung dieser Programme untersucht. Wenngleich dabei kein ideales Programm ermittelt wurde, kamen doch einige interessante Merkmale zutage, die uns Leitlinien dafür an die Hand geben, was ein gutes Darlehensprogramm für Studien- und Ausbildungszwecke ausmacht.

Erkenntnisse über Darlehen

Eine Untersuchung der Studien- und Ausbildungsdarlehensprogramme zeigt, dass in verschiedenen Ländern unterschiedliche Entscheidungen über den Erfassungsbereich der Programme getroffen werden (Tabelle 1). Rund 32 der 35 Programme in der Erhebung gewähren Darlehen für Hochschulstudiengänge. Dabei stellen freilich Darlehensprogramme für den Hochschulbereich in den meisten Ländern auch Hilfen für andere Bildungsformen und -stufen bereit. Andere Länder wie z. B. Deutschland, Polen, die Niederlande und das Vereinigte Königreich unterhalten dagegen zwei oder drei gesonderte Programme. Es gibt keine Programme, die ausschließlich Darlehen für Bildungsgänge der Sekundarstufe II oder berufliche Bildungsgänge vergeben, doch können bei 11 der 35 untersuchten Programme auch Darlehen für diese Bildungsstufe bzw. form aufgenommen werden. 10 der 35 Programme fördern Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung.

Dieses Erfassungsmuster erklärt sich zu einem gewissen Grade aus den von den Teilnehmern zu tragenden Kosten und dem Wesen der durchlaufenen Ausbildung. So ist die umfassendere Verfügbarkeit von Darlehen für den Hochschulbereich dadurch bedingt, dass die Bürger in vielen eu-

ropäischen Ländern für Hochschulstudiengänge Gebühren entrichten müssen. Demgegenüber werden für Bildungsgänge in der allgemein bildenden Sekundarstufe II oder die berufliche Erstausbildung nur selten Gebühren erhoben. Auf dieser Bildungsstufe werden die Kosten für gewöhnlich vom Staat oder von den Unternehmen getragen, sodass keine Notwendigkeit zur Aufnahme von Darlehen besteht. Weniger staatliche Darlehensprogramme gibt es im Bereich der beruflichen Weiterbildung, die häufig arbeitsplatzbezogen ist. Dies lässt darauf schließen, dass Staaten Fortbildungen zur beruflichen Spezialisierung offensichtlich als Aufgabe der Unternehmen oder des einzelnen Bürgers betrachten.

Die meisten Programme (27 von 35) bieten in administrativer Hinsicht einfache Rückzahlungskonditionen an, bei denen über einen bestimmten Zeitraum in regelmäßigen Abständen ein fester Rückzahlungsbetrag entrichtet wird (Ratenzahlungsprinzip). In den übrigen acht Fällen ist die Rückzahlung verwaltungstechnisch komplexer und an das Einkommen geknüpft. Von den 35 untersuchten Darlehensprogrammen gelten 22 als staatliche Programme. Die anderen 13 werden von einer privaten oder unabhängigen Einrichtung verwaltet, die das finanzielle Hauptrisiko trägt; mehr als 50 % der Mittel stammen hierbei aus privaten Quellen. Doch auch in den meisten staatlichen Darlehensprogrammen werden gewisse Aufgaben von Finanzinstituten wahrgenommen.

Die Mehrzahl der Darlehensprogramme zielt darauf ab, die Teilnahme an allgemeinen und beruflichen Bildungsmaßnahmen generell anzukurbeln. Einige Programme, so z. B. in Schweden, sollen zudem mehr Bildungsgerechtigkeit herbeiführen, indem sie versuchen, Gruppen in die allgemeine und berufliche Bildung zu locken, die normalerweise nicht daran teilnehmen, beispielsweise ungelernte Arbeitnehmer oder Personen, die dringend gefördert werden müssten, jedoch Angst davor haben, sich zu verschulden.

Die Höchstbeträge, die von den Bildungsteilnehmern als Darlehen aufgenommen werden können, unterscheiden sich in allen 33 europäischen Ländern je nach dem Lebensstandard und den Lebenshaltungskosten. Die Darlehensbeträge liegen zwischen 39 EUR pro Monat in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien und 1875 EUR pro Monat in Zypern. Auch die durchschnittlichen Zinssätze fallen unterschiedlich hoch aus und bewegen sich zwischen 1 % in Island und 10,5 % in Griechenland. Bei etwa der Hälfte der Darlehen sind die Zinssätze variabel, die übrigen sind über die Laufzeit mit einem Festzins belegt.

Zwar stellen 28 der 35 Programme auch ausländischen Bildungsteilnehmern Darlehen bereit, doch gelten für letztere

⁽¹⁾ Befragung von Verwaltern von Darlehensprogrammen, Experten für Berufsbildungsfinanzierung und weiteren wichtigen nationalen Akteuren im Zeitraum März bis Oktober 2010.

⁽²⁾ Die Erhebung erfolgte in den 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union, Kroatien, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Island, Liechtenstein, Norwegen und der Türkei.

in fast allen Programmen strengere Darlehensbedingungen. Beispielsweise müssen ausländische Bildungsteilnehmer in manchen Ländern eine Aufenthaltsgenehmigung vorweisen können, welche eine gewisse Mindestaufenthaltsdauer in dem betreffenden Land voraussetzt, oder sie müssen Fami-

lienangehörige eines Staatsbürgers des Gastlandes sein oder eine andere zusätzliche Sicherheit für das Darlehen bieten können.

Tabelle 1. **Erfassungsbereich von Studien- und Ausbildungsdarlehensprogrammen**

Land	Bildungsstufe
Bulgarien, *Zypern, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Portugal, Slowakei, Slowenien, Spanien (Katalonien), Island, ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Frankreich	Hochschulbildung
Deutschland, Ungarn, Polen	Hochschulbildung Berufliche Weiterbildung
Österreich, Estland, Türkei	Postsekundäre (nichttertiäre) allgemeine und berufliche Bildung Hochschulbildung
Vereinigtes Königreich	Allgemeine und berufliche Bildung in der Sekundarstufe II Hochschulbildung Berufliche Weiterbildung
Belgien (Wallonien), Dänemark, Finnland, Niederlande, Griechenland	Allgemeine und berufliche Bildung in der Sekundarstufe II Postsekundäre (nichttertiäre) allgemeine und berufliche Bildung Hochschulbildung
Kroatien, Liechtenstein, Malta, Norwegen, Schweden	Allgemeine und berufliche Bildung in der Sekundarstufe II Postsekundäre (nichttertiäre) allgemeine und berufliche Bildung Hochschulbildung Berufliche Weiterbildung
Tschechische Republik, Irland, Rumänien	Keine Studien- und Ausbildungsdarlehensprogramme

* Keine staatliche Beteiligung an den Darlehensprogrammen

Rund 29 von 35 Programmen gewähren Darlehen für Bildungsmaßnahmen im Ausland. Allerdings gelten in allen außer sieben Programmen für die Vergabe von Darlehen für Bildungsmaßnahmen, die in einem anderen Land absolviert werden, deutlich strengere Bestimmungen. So kann zum Beispiel vorgeschrieben sein, dass die betreffende Maßnahme akkreditiert ist oder als Teil eines allgemeinen oder beruflichen Bildungsgangs des Heimatstaates durchlaufen wird.

In fünf Ländern werden für die Absolvierung von inländischen und ausländischen Bildungsmaßnahmen unterschiedlich hohe Darlehen gewährt. In Lettland, Litauen, den Niederlanden und Finnland handelt es sich bei den Darlehen für Ausbildungsgänge im Ausland um einheitliche Festbeträge. In Schweden richtet sich dagegen die Höhe der Darlehen nach den Lebenshaltungskosten in dem Land, in denen der Betreffende seine Ausbildung absolvieren möchte. In der Praxis wird die grenzüberschreitende Bildungsmobilität jedoch nur selten durch Darlehen erleichtert.

Umfassende und marginale Programme

Um mehr über die verschiedenen Arten von Studien- und Ausbildungsdarlehen herauszufinden, wurden 12 ausgewählte Programme eingehender analysiert (Tabelle 2). Diese wurde in zwei Kategorien eingeteilt:

- **Umfassende Programme:** Groß angelegte Programme, die zahlreiche Darlehensnehmer anlocken, in hohem Maße in Anspruch genommen werden und erhebliche

landesweite Auswirkungen auf die Bürger und/oder die Betriebe haben dürften; oder

- **marginale Programme:** Programme, die keine nennenswerten landesweiten Auswirkungen haben, da sie beispielsweise speziell auf bestimmte eingegrenzte Zielgruppen ausgerichtet sind.

Die Analyse brachte einige zentrale Faktoren zutage, die die Leistung der Studien- und Ausbildungsdarlehen beeinflussen.

Rückzahlungskonditionen der Darlehen

Studien- und Ausbildungsdarlehensprogramme mit flexiblen Rückzahlungskonditionen sind für alle Arten von Bildungsteilnehmern attraktiver. Besonders für Bürger mit niedrigem Einkommen und Menschen, die davor zurückscheuen, sich zu verschulden, können solche Konditionen hilfreich sein.

Es gibt viele verschiedene Arten der flexiblen Rückzahlung. So kann die Rückzahlung des Darlehens an das Einkommen gekoppelt sein, es können eingebaute Sicherheitsmechanismen für bestimmte Lebensereignisse bestehen, Wahlmöglichkeiten zwischen kürzeren oder längeren Rückzahlungszeiträumen und Karenzfristen gewährt werden.

Der Nachteil von Darlehen mit flexiblen Rückzahlungskonditionen ist, dass den Staaten daraus höhere Kosten erwachsen. Die Tilgungszeiträume sind dabei in der Regel länger als bei Systemen mit festen Rückzahlungsbeträgen, die für gewöhnlich als monatliche Raten entrichtet werden. Bei einigen Darlehensprogrammen, so z. B. in Schweden und im Vereinigten Königreich, wird die Rückzahlung erst

fällig, wenn der Darlehensnehmer eine bestimmte Einkommenshöhe erreicht hat. Flexible Rückzahlungsprogramme sind zudem teurer in der Verwaltung und erfordern Kapazi-

täten und Know-how, um effektiv umgesetzt werden zu können.

Tabelle 2. **Ausgewählte Studien- und Ausbildungsdarlehensprogramme**

Land	Darlehensprogramm	Rückzahlungen	Staatlich	Privat
Finnland	Studiendarlehen	Herkömmlich (Ratenzahlungsprinzip)	X	
Ungarn	Studiendarlehen	Einkommensabhängig/Mischtyp		X
Niederlande	Staatliche Ausbildungsbeihilfe	Einkommensabhängig/Mischtyp	X	
Schweden	Studiendarlehen	Einkommensabhängig/Mischtyp	X	
Vereinigtes Königreich	Studiendarlehen	Einkommensabhängig/Mischtyp	X	
Österreich	Bildungsspardarlehen zur Ausbildungsfinanzierung	Herkömmlich (Ratenzahlungsprinzip)		X
Frankreich	Staatlich garantierte Darlehen	Herkömmlich (Ratenzahlungsprinzip)	X	
Niederlande	Private Bankdarlehen	Herkömmlich (Ratenzahlungsprinzip)		X
Polen	Studiendarlehen und Bildungskreditprogramm	Herkömmlich (Ratenzahlungsprinzip)	X	
Polen	Ausbildungsdarlehen des Arbeitsfonds	Herkömmlich (Ratenzahlungsprinzip)	X	
Vereinigtes Königreich	Darlehen zur Berufslaufbahntwicklung	Herkömmlich (Ratenzahlungsprinzip)		X
Vereinigtes Königreich	Darlehen des <i>Kent Community Learning Fund</i>	Herkömmlich (Ratenzahlungsprinzip)		X

Herkömmliche (auf dem Ratenzahlungsprinzip beruhende) Programme lassen sich jedoch auch ohne nennenswerte Erhöhung des Verwaltungsaufwands so modifizieren, dass ihre Unzulänglichkeiten reduziert werden, die Inanspruchnahme angekurbelt und die Wirkung verbessert wird. So könnten etwa die Rückzahlungsbeträge schrittweise angehoben werden, damit die Belastung in den ersten Jahren der Berufslaufbahn eines Darlehensnehmers geringer ausfällt. Ebenso könnte bei vorübergehenden Schwierigkeiten ein Rückzahlungsaufschub gewährt werden.

Durch staatliche Zuschüsse werden Darlehen für die Darlehensnehmer attraktiver. Zuschüsse können entweder direkt bereitgestellt werden, z. B. in Form von Darlehen, die zu Zinssätzen unterhalb des Marktzinses oder sogar zinslos vergeben werden. Direkte Zuschüsse können auch Karenzfristen für die Tilgung oder sogar eine gänzliche Abschreibung der Darlehen umfassen. Indirekte Zuschüsse werden ebenfalls gewährt, für gewöhnlich in Form einer staatlichen Garantie, die das Risiko des Darlehensgebers reduziert.

Allgemeine Zuschüsse für staatliche Darlehensprogramme, vor allem solche, die allen Darlehensnehmern zur Verfügung stehen, können für die Staaten jedoch sehr kostspielig sein. Sind allgemeine Zuschüsse zu hoch angesetzt oder zu leicht erhältlich, kann dies umfangreiche „Mitnahmeeffekte“ erzeugen, indem Personen subventioniert werden, die die allgemeine oder berufliche Bildungsmaßnahme auch dann durchlaufen hätten, wenn ihnen das Darlehen nicht zur Verfügung gestanden hätte. Ebenso besteht die Gefahr, dass die Gelder auch zu anderen Zwecken genutzt werden, als denen, die die Politikgestalter im Sinn hatten. Auch staatliche Garantien haben Nachteile, da sie das Problem des

Zahlungsausfalls der Staatskasse aufbürden anstatt dem Darlehensnehmer.

Hohe Kosten, die Nichterreicherung der Zielgruppe und Missbrauchsmöglichkeiten oder Mitnahmeeffekte gefährden die Zukunft eines Darlehensprogramms. Folglich spricht bei Entscheidungen über die Zuschusshöhe einiges dafür, dass der betreffende Staat finanziell umsichtig handeln sollte, um eventuelle Mitnahmeeffekte und die Missbrauchsgefahr auf ein Minimum zu reduzieren. Die Bereitstellung hoher Zuschüsse zu Darlehensprogrammen sollte sehr gezielt beispielsweise auf benachteiligte Bildungsteilnehmer ausgerichtet sein, die eine finanzielle Unterstützung benötigen.

Die Rolle der Finanzinstitute

Die Einbeziehung von Finanzinstituten bietet gewisse Vorteile. So ging aus der Erhebung hervor, dass Programme, die von privaten Einrichtungen betrieben wurden, geringere Zahlungsausfallquoten aufwiesen. Auch die Verwaltungskosten fielen bei kleinen privaten Programmen mit kurzen Rückzahlungsfristen und hohen Zinssätzen geringer aus.

Bei den meisten staatlichen Programmen nehmen Finanzinstitute weitgehend operationelle Aufgaben wahr – sie verwalten die Gelder, zahlen die Darlehen aus, ziehen die Rückzahlungsbeträge ein und helfen den Nutzern bei der Überwindung von kurzfristigen Rückzahlungsschwierigkeiten. Die Mitwirkung von gewinnorientierten Finanzinstituten an staatlichen Darlehensprogrammen muss jedoch nach klar festgelegten Bestimmungen erfolgen.

Verknüpfungen mit anderen Programmen und politischen Strategien

Studien- und Ausbildungsdarlehen, vor allem umfassende Darlehensprogramme, erzielen öfter bessere Ergebnisse, wenn sie mit anderen Finanzierungsprogrammen verknüpft werden. Die Ziele von unterschiedlichen Finanzierungsmechanismen und ihre jeweiligen Aufgaben sollten jedoch klar abgesteckt sein.

In Schweden und Finnland etwa sind Studien- und Ausbildungsdarlehen mit nicht rückzahlbaren Beihilfen verbunden, die sie attraktiver und effektiver machen und benachteiligte Gruppen besser fördern sollen. In Österreich sind Bildungsdarlehen an Sparprogramme geknüpft.

Die Einführung von Darlehen sollte mit anderen breiter angelegten Politiken koordiniert sein, so z. B. mit dem Besteuerungssystem. In Finnland sind Studien- und Ausbildungsdarlehen mit Steueranreizen verbunden, und im Vereinigten Königreich helfen die Finanzbehörden bei der Einziehung der Rückzahlungsbeträge.

Gemeinnützige Organisationen sollten dazu ermutigt werden, marginale Programme für spezielle Zielgruppen zu fördern, die keine Möglichkeit haben, staatliche oder kommerzielle Finanzierungsquellen in Anspruch zu nehmen. Eines der untersuchten Programme, der *Kent Community Learning Fund* im Vereinigten Königreich, ist ein Beispiel für diesen Ansatz.

Wie bereits erörtert wurde, sind die Bestimmungen der nationalen Darlehensprogramme oft nicht für die Bedürfnisse ausländischer Bildungsteilnehmer oder die von inländischen Bildungsteilnehmern, die eine Ausbildung im Ausland absolvieren möchten, ausgelegt. Ein zielgerichtetes europaweites Darlehensprogramm für die allgemeine und berufliche Bildung könnte ein gangbarer Weg zur Förderung der grenzüberschreitenden Bildungsmobilität sein. Internationale Geber wie die Europäische Investitionsbank, die bereits in einigen Ländern an Pilotprojekten beteiligt war, könnten in ein solches Programm einbezogen werden.

Flexibel und einfach, attraktiv und zielgerichtet

Es hat sich gezeigt, dass ein erfolgreiches Studien- und Ausbildungsdarlehensprogramm flexibel und einfach und zugleich attraktiv und zielgerichtet konzipiert sein muss. Der Erfolg eines Programms wird durch das jeweilige nationale Umfeld beeinflusst, u. a. durch die dort vorhandenen Verwaltungskapazitäten und den Entwicklungsstand und die Bereitschaft der Finanzinstitute. Die Programme müssen von einer guten Kommunikations- und Beratungsstrategie gegenüber potenziellen Darlehensnehmern flankiert sein und sollten sorgfältig überwacht und evaluiert werden.

Eine Auswertung der Erhebung zeigt, dass in verschiedenen Ländern unterschiedliche Konzepte erprobt wurden, um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den Kosten und dem Erfassungsbereich der Programme zu erzielen. Zwar wurde kein einziges ideales Modell für Studien- und Ausbildungsdarlehen ermittelt, doch lassen sich einige bewährte Grundprinzipien für die Gestaltung und Umsetzung solcher Programme ermitteln (Kasten 1).

Die als erfolgreich bewerteten Studien- und Ausbildungsdarlehensprogramme unter denen, die untersucht wurden, waren für Bildungsteilnehmer attraktiv und kosteneffizient im Betrieb und halfen den Teilnehmern, ihre Beschäftigungs-

aussichten zu verbessern. Für gewöhnlich boten diese Programme günstige Rückzahlungskonditionen, wurden von Einrichtungen unterhalten, die über finanziellen Sachverstand verfügten, und waren mit anderen Finanzierungs- und Kostenteilungsregelungen verknüpft. Umfassende Programme mit niedrigen staatlichen Zuschüssen dürften in der Regel politische Unterstützung finden und finanziell tragfähig sein. Bei Programmen, die die Chancengleichheit fördern sollen, spricht hingegen mehr für die Gewährung höherer Zuschüsse und günstiger Zugangsbedingungen.

Kasten 1. Grundprinzipien für die Gestaltung von Studien- und Ausbildungsdarlehensprogrammen

- Großzügige Regelungen für die Förderfähigkeit (Einbeziehung von Bildungsteilnehmern in Teilzeitmaßnahmen usw.)
- Flexible Rückzahlung mit eingebauten Einkommenssicherungen
- Betrieb durch eine spezialisierte Einrichtung mit dem erforderlichen Sachverstand und Know-how
- Abstimmung der Zuschusshöhe auf die Ziele des Darlehensprogramms;
- Einbeziehung von privatem Kapital
- Einbeziehung von Finanzinstituten und Steuerbehörden in die Darlehensverwaltung, z. B. Mitwirkung an der Einziehung von Rückzahlungsbeträgen
- Synergien mit anderen Finanzierungsinstrumenten und sonstigen staatlichen Politiken
- Einsatz von nichtfinanziellen Maßnahmen (Überwachung und Evaluierung; Kommunikations- und Beratungsstrategien)

Möglicherweise lassen sich politische Ziele zur Ankurbelung der Bildungsteilnahme und Förderung der Chancengleichheit nicht allein durch ein Studien- und Ausbildungsdarlehensprogramm erreichen. Eine Mischung von allgemeinen und zielgerichteten Programmen ist unter Umständen ein besserer Weg zur Erzielung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen den Kosten und dem Erfassungsbereich von Darlehensprogrammen.


CEDEFOP

 Europäisches Zentrum
für die Förderung der Berufsbildung

Kurzbericht – 9063 DE
 Kat.-Nr.: TI-BB-11-006-DE-N
 ISBN 978-92-896-0770-4, doi: 10.2801/73774
 © Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung, 2011
 Alle Rechte vorbehalten.

Die Kurzberichte erscheinen in deutscher, griechischer, englischer, spanischer, französischer und italienischer Sprache. Wenn Sie sie regelmäßig erhalten möchten, schicken Sie uns eine Mail unter:
briefingnotes@cedefop.europa.eu

Weitere Kurzberichte und Cedefop-Publikationen sind abrufbar unter:
<http://www.cedefop.europa.eu/EN/publications.aspx>

Postfach 22427, 55102 Thessaloniki, GRIECHENLAND
 Europe 123, Thessaloniki, GRIECHENLAND
 Tel. +30 2310490111, Fax +30 2310490020
 E-Mail: info@cedefop.europa.eu

visit our portal www.cedefop.europa.eu