

Finanzbildung in Deutschland evidenzbasiert gestalten

Stellungnahme des Mannheim Institute for Financial Education (MIFE) zum Referentenentwurf für eine Finanzbildungsstrategie des Bundes

Als unabhängiges, interdisziplinäres Forschungsinstitut mit Schwerpunkt in der Finanzbildungsforschung begrüßt das MIFE die Aktivitäten des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) zur Entwicklung einer Finanzbildungsstrategie für Deutschland.

Mit dem aktuellen Entwurf, den wir ausdrücklich unterstützen, wird die Zielsetzung der 2023 gestarteten Initiative *Aufbruch Finanzielle Bildung für Deutschland* aufgegriffen und der 2024 vorgelegte, jedoch aufgrund der damaligen politischen Situation nicht verabschiedete Entwurf einer Finanzbildungsstrategie weiterentwickelt. Der aktuelle Entwurf adressiert damit eine grundlegende Lücke: Deutschland ist bislang das einzige G20-Land und eines der wenigen OECD-Länder ohne nationale Finanzbildungsstrategie. Anders als in vielen anderen Ländern sind die Aktivitäten zur Finanzbildung in Deutschland bisher weitgehend unkoordiniert, und es fehlt an einer übergreifenden Qualitätssicherung. Unter diesen Bedingungen lässt sich nur schwer gewährleisten, dass Finanzbildung ihre angestrebten individuellen und gesamtgesellschaftlichen Ziele erreicht. Dazu gehören beispielsweise finanzielles Wohlbefinden, wirtschaftliche Eigenständigkeit, Chancengleichheit, Vermeidung von Armut und Finanzmarktstabilität. Ein unkoordiniertes Vorgehen birgt zudem die Gefahr, dass vorhandene Ressourcen nicht zielgenau und effizient eingesetzt werden.

Der aktuelle Entwurf basiert auf den von der OECD für Deutschland formulierten Empfehlungen¹ und orientiert sich an den Grundsätzen des OECD/INFE². Zudem werden neuere politische Entwicklungen, insbesondere auf der Ebene der EU, sowie aktuelle empirische Evidenz zum Stand der Finanzkompetenz in Deutschland einbezogen. Der Entwurf ist ressortübergreifend, kooperationsorientiert und lebensphasenorientiert angelegt. Dabei berücksichtigt er auch die föderalen Strukturen in Deutschland, was vor allem mit Blick auf eine stärkere Verankerung der Finanzbildung im formalen Bildungssystem von zentraler Bedeutung ist.

Der vorgelegte Strategieentwurf hat damit grundsätzlich das Potenzial, die oben genannte Lücke zu schließen. Um dieses Potenzial noch besser auszuschöpfen, sehen wir an einigen Stellen weiteren Konkretisierungs- und Anpassungsbedarf, insbesondere hinsichtlich der in den folgenden Ausführungen dargelegten Aspekte. Zu diesen werden jeweils kurz die wesentlichen Problemlagen analysiert und entsprechende Änderungsvorschläge skizziert.

¹ OECD (2024a). *Finanzkompetenz in Deutschland stärken: Vorschlag für eine nationale Finanzbildungsstrategie*. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/77d40624-de>

OECD (2024b). *Finanzbildung in Deutschland: Finanzielle Resilienz und finanzielles Wohlergehen verbessern*. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/c20b27ac-de>

² OECD (2012), OECD/INFE High-level Principles on National Strategies For Financial Education, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/12e3989f-en>.

(1) Handlungsfelder und Zielgruppen

Der Entwurf ist auf sieben zentrale Handlungsfelder ausgerichtet, von denen vier die in den OECD-Empfehlungen (2024b) genannten Bereiche berücksichtigen. Ergänzend zu den von der OECD empfohlenen Bereichen werden im Entwurf drei weitere Handlungsfelder genannt, die sich allerdings nicht nahtlos in die inhaltliche Logik fügen. Die Handlungsfelder 2 (Finanzbildung stärken und Finanzkompetenz schaffen) und 3 (Vernetzung und Evidenz in der Finanzbildung) sind keine inhaltlichen Bereiche, sondern sind übergeordneter Natur. Handlungsfeld 7 (Gründungskompetenz und Entrepreneurship-Bildung) ist demgegenüber wieder ein Inhaltsbereich und deutet auf ein breiteres Verständnis von Finanzkompetenz hin, welches über das hinausgeht, was üblicherweise unter „Personal Finance“ verstanden wird. Dies ist grundsätzlich positiv zu bewerten. Unklar bleibt jedoch, weshalb zentrale wirtschaftliche und gesellschaftliche Systeme, die für Finanzentscheidungen von großer Bedeutung sind – etwa das Geld- und Finanzsystem, die Systeme der sozialen Sicherung oder das Steuersystem –, nicht systematisch einbezogen werden. Eine solche Verknüpfung ist nicht nur aus inhaltlicher Sicht sinnvoll. Sie ist auch wichtig, um Finanzbildung an breitere Bildungsdiskurse (insb. ökonomische Bildung, Verbraucherbildung, politische Bildung, Demokratiebildung und Bildung für nachhaltige Entwicklung) sowie an den Bildungsauftrag von Akteuren im schulischen und hochschulischen Bereich zu gewährleisten.

Vorschläge:

- Handlungsfeld 2 sollte das übergeordnete Ziel einer Finanzbildungsstrategie sein, nicht ein Handlungsfeld unter vielen.
- Handlungsfeld 3 (Evidenzbasierung) sollte ein tragendes und handlungsfeldübergreifendes Prinzip der Strategie sein (vgl. Aufzählungspunkt 5).
- Auch wenn eine Priorisierung notwendigerweise geboten erscheint, sollte der Zusammenhang zwischen finanzieller Bildung und einer breiter gefassten sozio-ökonomischen Bildung im Strategieentwurf deutlicher herausgearbeitet werden.

(2) Kompetenzrahmen

Die Handlungsfelder, die tatsächlich Inhaltebereiche widerspiegeln, orientieren sich nicht explizit an einem Kompetenzrahmen. Ein solcher Rahmen ist jedoch ein wichtiges Instrument, um Initiativen zu koordinieren und eine möglichst umfassende und zielgerichtete inhaltliche Abdeckung zu gewährleisten.

Vorschläge:

- Verfügbare Kompetenzrahmen haben jeweils spezifische Vor- und Nachteile;³ eine entsprechende Entscheidung erfordert daher weiterführende Überlegungen, die gegebenenfalls nicht ausführlich in der Strategie ausgearbeitet werden können. Dennoch sollte im Entwurf darauf hingewiesen werden, dass im weiteren Verlauf ein für Deutschland passender Kompetenzrahmen (unter Bezugnahme auf vorhandene Ansätze) entwickelt wird. Dabei sollte auch erwähnt werden, wann, wie und durch wen dies geschieht.

(3) Maßnahmenkatalog

Der Maßnahmenkatalog listet überwiegend laufende Maßnahmen auf, die „von Beteiligten aus dem Raum der öffentlichen Verwaltung“ benannt wurden (S. 5). Eine Priorisierung wird bisher nicht ersichtlich. Aufgrund des fehlenden Kompetenzrahmens (vgl. Aufzählungspunkt 2) bleibt unklar, inwiefern die Maßnahmen mit den identifizierten Handlungsfeldern korrespondieren. Ebenfalls erschließt sich nicht, ob und warum die Maßnahmen konkrete Bedarfe adressieren. Einigen Zielen stehen keine passenden Maßnahmen gegenüber (z. B. verantwortungsvolle Kreditentscheidungen, nachhaltige Finanzentscheidungen), andere Vorschläge der OECD-Roadmap fehlen gänzlich (z. B. Schulungen von Sozialarbeiter/-innen, Fortbildungsprogramm für Lehrkräfte).⁴ Die Kriterien und Vorgehensweisen zur Erstellung des Maßnahmenkatalogs bleiben bisher unklar. Ferner bleibt unklar, wie die Maßnahmen jene Zielgruppen erreichen, auf die ein besonderer Fokus gerichtet werden soll, etwa Menschen mit geringem Einkommen oder niedriger formaler Bildung sowie Frauen.

Der Entwurf definiert Finanzbildung als „strukturierten Lernprozess“, welcher Wissen aufbaut, Fähigkeiten stärkt und Einstellungen fördert (S. 4). Dieser Maßstab wird jedoch nicht konsequent an die im Entwurf genannten Maßnahmen angelegt. Die Mehrheit der genannten Elemente sind Informationsangebote wie Portale, Kampagnen oder Ratgeber, bei denen der Entwurf bereits selbst feststellt, dass

³ Aprea, C., Vonhof, C., Ackermann, N., Fürstenau, B., Baginski, R. & Vogler, M. (2026). Financial literacy frameworks: A scoping review and critical appraisal. In M. Förster & M. Hommel (Hrsg.), *Conceptualisation and measurement of financial competence : A holistic approach and implications for financial education* (S. 47–92). Cham, Switzerland: Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-031-95690-4_3

⁴ OECD (2024a), *Finanzkompetenz in Deutschland stärken: Vorschlag für eine nationale Finanzbildungsstrategie*. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/77d40624-de>, Tab. 5.3, S. 23, und S. 31

sie eine aktive Informationssuche voraussetzen (S. 30 f.) und entsprechend vor allem Menschen erreichen, die bereits interessiert und gut informiert sind.^{5 6 7} Bei einigen Maßnahmen wird zudem ein Bildungseffekt unterstellt, der bislang nicht von wissenschaftlicher Evidenz untermauert werden kann. So können Informationsangebote wie die Digitale Rentenübersicht wertvolle Informationen für Bürgerinnen und Bürger liefern; zur Bildungsmaßnahme würden sie jedoch erst durch begleitende Angebote.

Vorschläge:

- Der Maßnahmenkatalog sollte steuerbar werden: Maßnahmen priorisieren, als laufend, geplant oder neu kennzeichnen, Kriterien für Aufnahme und Beendigung festlegen und Lücken anhand der Ziele und des OECD-Umsetzungsplans schließen.
- Für jede Maßnahme sollte nach einem transparenten und nachvollziehbaren Schema dargelegt werden, welche Handlungsfelder abgedeckt werden, wer die Zielgruppe ist, welche(s) Lernziel(e) verfolgt wird/werden, welches die Vermittlungsformen sind und was die erwartete Wirkung ist.
- Maßnahmen, die bisher noch keinen klaren Bildungscharakter haben, sollten gezielt weiterentwickelt werden.

(4) Monitoring

Der Entwurf sieht ein Monitoring vor, bei dem die „Erreichung der definierten Zwischenziele“ (S. 24) gemessen werden soll. Der Entwurf definiert solche Ziele aber nicht: Es fehlen Indikatoren, Ausgangs- und Zielwerte. Der OECD-Umsetzungsplan, auf den er sich stützt, unterscheidet zwei Arten: Leistungsindikatoren zeigen kurzfristig, ob eine Maßnahme wie geplant umgesetzt wurde und wie viele Menschen sie erreicht hat; Wirkungsindikatoren messen langfristige Veränderungen in der Bevölkerung.⁸ Der Entwurf für die Strategie nutzt die Kennzahlen zur Beschreibung der Ausgangslage, leitet daraus aber bisher keine messbaren Zielgrößen ab.

Auch bleibt unklar, in welchem Rhythmus Messungen stattfinden und welche Datenquellen genutzt werden sollen. Standardisierte Daten zu den Teilnehmenden, wie die OECD sie vorsieht, sind nicht ersichtlich.⁹

⁵ Gemmo, I., Mitchell, O. S. & Michaud, P.-C. (2023). Selection into Financial Education and Effects on Portfolio Choice. NBER Working Paper No. 31682 (September 2023, Revised May 2024).

<https://doi.org/10.3386/w31682>

⁶ Goda, G. S., Levy, M. R., Manchester, C. F., Soufournier, A., Tasoff, J. & Xiao, J. (2023). Are retirement planning tools substitutes or complements to financial capability?. *Journal of Economic Behavior & Organization* 214, 561-573. <https://doi.org/10.1016/j.jebo.2023.08.001>

⁷ Lusardi, A., Michaud, P.-C. & Mitchell, O. S. (2020). Assessing the impact of financial education programs: A quantitative model. *Economics of Education Review* 78, 101899. <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2019.05.006>

⁸ OECD (2024a), S. 17. Die OECD ordnet Wirkungsindikatoren der Evaluation der Strategie zu, räumt aber ein, dass sich solche Veränderungen kaum allein der Strategie zurechnen lassen (S. 17, 33). Wir zählen sie daher zum Monitoring und erwarten kausale Aussagen von der Evaluation einzelner Maßnahmen.

⁹ OECD (2024a), S. 32.

Vorschläge:

- Der Entwurf sollte Zielkategorien und klar definierte Zielgrößen festlegen.
- Weiterhin sollte deutlich werden, wer für die Sicherstellung von Monitoring und Evaluation zuständig ist, über welchen Mechanismus ein geeignetes Monitoringkonzept erstellt wird und in welchen Abständen das Monitoring erfolgen soll (z.B. alle 2-3 Jahre).
- Ein besonderes Augenmerk sollte dabei auf der Aussagefähigkeit für die Steuerung der Strategie, der methodischen Güte sowie der Unabhängigkeit des Monitorings liegen. Entsprechend den Empfehlungen der OECD sollen erhobene Daten für die wissenschaftliche Forschung bereitgestellt werden.¹⁰

(5) Evidenzbasierung, Qualitätssicherung und Evaluation

Im Entwurf bleibt unklar, welche Rolle der Evidenzbasierung zukommt und wie sich eine fruchtbare Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und Praxis gestalten könnte. Bislang entsteht der Eindruck, als sei Evidenzbasierung lediglich auf die Finanzbildungsforschung begrenzt. Gemäß gängigen Vorstellungen von Evidenzbasierung sollte (theoretische und empirische) wissenschaftliche Evidenz aber bereits bei der Entwicklung, Implementation und Evaluation von Finanzbildungsangeboten bzw. politischen Maßnahmen (z.B. Kampagnen) berücksichtigt werden. Zudem fällt auf, dass im Entwurf zwar sehr häufig von qualitativ hochwertigen Angeboten sowie von Qualitätssicherung die Rede ist, aber keine Qualitätsmaßstäbe genannt werden. Ferner wird die Qualifikation von Multiplikatorinnen und Multiplikatoren (z.B. Lehrkräfte und Personen in der Sozialarbeit) als wichtiges Qualitätsmerkmal so gut wie gar nicht berücksichtigt.

Evaluation prüft, ob eine Maßnahme oder die Strategie als Ganzes ursächlich wirkt. Der Entwurf benennt fehlende Wirkungsevaluationen als Schwäche der Finanzbildungslandschaft (S. 13 f.). Der OECD zufolge wurden 2023 weniger als fünf Initiativen stringent evaluiert.¹¹ Für die eigenen Maßnahmen sieht der Strategieentwurf eine Evaluation aber nur vereinzelt vor, wie z.B. bei einem Modellprojekt für Beschäftigte (S. 28). Für die Strategie als Ganzes kündigt er eine Evaluation nach den Kriterien „Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz, Kohärenz und Nachhaltigkeit“ an (S. 24), nennt aber weder Methode noch Zeitpunkt, Budget, unabhängige Evaluierende noch eine Strategie, wie Evaluationen beauftragt werden sollen. Eine Evaluation der Strategie wird von der OECD vor Ende der Laufzeit angemahnt.¹²

Auch sieht der Entwurf kein einheitliches Evaluationskonzept mit entsprechenden methodologischen Standards vor. Die Forschungsförderung des Entwurfs zielt auf neue Konzepte und Lehr-Lern-Arrangements, nicht auf die Evaluation der Maßnahmen im Katalog (S. 33). In Anbetracht der Fülle an Angeboten in Deutschland, sollten allerdings zunächst Methoden und Instrumente zur Qualitätssicherung

¹⁰ OECD (2024a), S. 29.

¹¹ OECD (2024a), S. 30.

¹² OECD (2024a), S. 15, 33.

und Evaluation entwickelt und implementiert werden.¹³ Eine aussagekräftige Evaluation ist nicht zuletzt Voraussetzung für die Identifikation von Best-Practice-Beispielen.

Die Förderrichtlinie „Forschung zu finanzieller Bildung“ fördert bereits Projekte zur Entwicklung von Evaluationskonzepten, zu Vernetzung und Wissenstransfer sowie zum Aufbau eines Monitoringkonzepts, auf die zurückgegriffen und aufgebaut werden kann.¹⁴ Bisher verknüpft die Strategie diese Vorhaben unzureichend mit den vorgeschlagenen Maßnahmen.

Vorschläge:

- Evidenzbasierung und Qualitätssicherung sollten als grundlegende Prinzipien in der Strategie verankert werden.
- Ein Rahmen für Monitoring und Evaluation sollte entwickelt und verbindlich festgelegt werden.
- Multiplikatorinnen und Multiplikatoren sollten in der Strategie als wichtige Zielgruppe explizit berücksichtigt werden.
- Unabhängige Evaluationen nach wissenschaftlichen Standards sollten für alle Maßnahmen erfolgen. Ein fester Anteil jedes Maßnahmenbudgets sollte für Evaluation reserviert sein.
- Die Strategie als Ganzes sollte vor Ende der Laufzeit unabhängig evaluiert werden, mit einem Design, das neben der Wirkung auch Koordination und Umsetzung erfasst.
- Es sollte geprüft werden, wie vorhandene Vorhaben und Projekte aus der Forschungsförderung mit der Strategie verknüpft werden können.

(6) Governance

Die Task Force entspricht dem von der OECD empfohlenen Lenkungsmechanismus, erfüllt aber noch nicht dessen Anforderungen an Mandat, Ressourcen, fachliche Kompetenz, Unparteilichkeit und Verantwortung für Monitoring und Evaluation.¹⁵ Wer Monitoring und Evaluation verantwortet, bleibt offen (S. 24), Mittel sind nicht genannt, die Arbeitsweise regelt erst eine spätere Geschäftsordnung (S. 23). Der Task Force gehören überwiegend jene Stellen an, die zahlreiche Maßnahmen verantworten. Ein ergänzendes, unabhängiges wissenschaftliches Gremium ist nicht vorgesehen (S. 23). Für die Trennung von Bildung und Produktwerbung (S. 13) setzt der Entwurf auf einen freiwilligen europäischen

¹³ Aprea, C. & Suna, M. (2024). Finanzbildungsangebote in Deutschland: Bestandsaufnahme, kritische Würdigung und Perspektiven für die nationale Strategieentwicklung. *Zeitschrift für ökonomische Bildung* 13, 238–335. <https://zfoeb.de/artikel/view/100>

¹⁴ Förderrichtlinie des BMBFSFJ. Das MIFE ist an Vorhaben dieser Förderrichtlinie beteiligt u. a. mit EvaFin (Evaluation von Finanzbildungsinterventionen über die Lebensspanne nach einem einheitlichen Evaluationskonzept), MetaFin mit dem [ClearingHouse Finanzbildungsforschung CHF](#) (Vernetzung, Wissenstransfer) und FinKomp-Monitor (Monitoring der Finanzkompetenz Erwachsener) BMBFSFJ (2024). Bewilligte Vorhaben im Förderprogramm „Forschung zu finanzieller Bildung“ (Stand 12.12.2024). https://www.empirische-bildungsforschung-bmbfsfj.de/img/FiB_gefoerderte_Vorhaben.pdf

¹⁵ OECD (2024a), S. 16.

Verhaltenskodex, der erst entwickelt wird (S. 34), wobei unklar bleibt, wie dieser geprüft und konkret umgesetzt wird.

Vorschläge:

- Die Task Force sollte ein klares Mandat, ausreichende Ressourcen und die Zuständigkeit für die strategische Steuerung und Entscheidung in allen relevanten Fragen erhalten, beispielsweise bei der Definition des Kompetenzrahmens, der Festlegung von Qualitätskriterien sowie bei Monitoring und Evaluation, einschließlich eines regelmäßigen Fortschrittsberichts.
- Unabhängige wissenschaftliche Expertise sollte institutionell verankert werden, etwa über einen wissenschaftlichen Beirat im Sinne der beratenden Gremien, die die OECD vorsieht.
- Die Evaluation von Maßnahmen sollte nicht durch die Stellen erfolgen, die sie verantworten.
- Es sollten klare und verbindliche Kriterien für die Einbindung privater Anbieter entwickelt werden. Gegebenenfalls kann hier der europäische Verhaltenskodex berücksichtigt werden.
- Die Task Force sollte internationale Erfahrung beobachten, insbesondere in Bezug auf die gezielte Steuerung von Aktivitäten und die Bündelung von Ressourcen. In diesem Kontext sind vor allem Erfahrungen aus Ländern mit ähnlichen Bottom-up Ansätzen relevant (wie z. B. Portugal und Italien).

Fazit

Der vorgelegte Entwurf einer Finanzbildungsstrategie für Deutschland stellt insgesamt ein Schritt in die richtige Richtung dar, lässt sich an einigen Stellen jedoch noch verbessern. Die in dieser Stellungnahme skizzierten Aspekte greifen dabei ineinander: Ein klarer Kompetenzrahmen definiert zunächst, welche Kompetenzen im Bereich der Finanzbildung gefördert werden sollen. Daran anknüpfend machen Ziele und Monitoring sichtbar, wie sich die Finanzkompetenz entwickelt und welche Zielgruppen mit den Maßnahmen erreicht werden. Evidenzbasierung kann dabei helfen, geeignete Maßnahmen für die Zielgruppen zu entwickeln. Evaluationen liefern schließlich Erkenntnisse darüber, welche Maßnahmen sich als wirksam erweisen. Für die weitere Ausgestaltung der Strategie stehen mit dem OECD-Umsetzungsplan und durch die bereits geförderten Forschungsprojekte wichtige Grundlagen zur Verfügung. Eine stärkere Verknüpfung und Weiterentwicklung dieser bestehenden Ansätze könnte dazu beitragen, die einzelnen Maßnahmen in einen gemeinsamen strategischen Rahmen einzuordnen und die Voraussetzungen für eine langfristig wirksame Finanzbildungsstrategie zu schaffen.