ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Bosch, Gerhard

Working Paper

Öffentliche Finanzierung von Weiterbildung im Strukturwandel: Vorschläge zu einem stimmigen Gesamtsystem

Working Paper Forschungsförderung, No. 158

Provided in Cooperation with:
The Hans Böckler Foundation

Suggested Citation: Bosch, Gerhard (2019) : Öffentliche Finanzierung von Weiterbildung im Strukturwandel: Vorschläge zu einem stimmigen Gesamtsystem, Working Paper Forschungsförderung, No. 158, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf, https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:101:1-2020011411184527787190

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/216078

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/de/legalcode

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Hans Böckler Stiftung

Mitbestimmung · Forschung · Stipendien

WORKING PAPER FORSCHUNGSFÖRDERUNG

Nummer 158, Oktober 2019

Öffentliche Finanzierung von Weiterbildung im Strukturwandel

Vorschläge zu einem stimmigen Gesamtsystem

Gerhard Bosch

FORSCHUNGS-
FÖRDERUNG

Der Autor
Gerhard Bosch, Professor Dr. rer. pol., Senior Professor am Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ) der Universität Duisburg-Essen.

© 2019 by Hans-Böckler-Stiftung
Hans-Böckler-Straße 39, 40476 Düsseldorf
www.boeckler.de

„Öffentliche Finanzierung von Weiterbildung im Strukturwandel“ von Gerhard Bosch ist lizenziert unter

Creative Commons Attribution 4.0 (BY).

Diese Lizenz erlaubt unter Voraussetzung der Namensnennung des Urhebers die Bearbeitung, Vervielfältigung und Verbreitung des Materials in jedem Format oder Medium für beliebige Zwecke, auch kommerziell. (Lizenztext: https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/de/legalcode)

Die Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz gelten nur für Originalmaterial. Die Wiederverwendung von Material aus anderen Quellen (gekennzeichnet mit Quellenangabe) wie z. B. von Schaubildern, Abbildungen, Fotos und Textauszügen erfordert ggf. weitere Nutzungsgenehmigungen durch den jeweiligen Rechteinhaber.

ISSN 2509-2359

Inhalt

Zusammenfassung 4

1. Einleitung 8

2. Arbeitsmarktpolitik 12

3. Erwachsenenstipendien und -darlehen 24

4. Weiterbildungsfonds 31

5. Persönliche Bildungs- und Erwerbstätigenkosten 37

6. Bildungskarenz, Bildungsteilzeit und Fachkräftestipendium in Österreich 48

7. Reformvorschläge 53

8. Schlussbemerkung 63

Literatur 65

Zusammenfassung

Es ist mittlerweile fast unumstritten, dass berufliche Weiterbildung an Bedeutung gewinnen wird. Um mit den absehbaren strukturellen und technologischen Umbrüchen mithalten zu können, wird man seine beruflichen Qualifikationen regelmäßig auffrischen und erweitern oder sogar einen neuen Beruf erlernen müssen.

So sehr man sich über den Bedeutungszuwachs von Weiterbildung in der Zukunft einig ist, so kontrovers sind die Vorschläge zu ihrer Finanzierung. Welche Rolle die Individuen, der Staat oder die Unternehmer bei der Finanzierung übernehmen sollen, ist stark umstritten. Auf der einen Seite stehen marktradikale Ordnungsvorstellungen, nach denen Erwachsene grundsätzlich für die Finanzierung ihrer Bildung und Weiterbildung selber aufkommen müssen, da sie selbst den Vorteil aus den Bildungsrenditen ziehen. Auf der anderen Seite wird ein öffentliches Interesse, die Weiterbildung von Erwachsenen bei strukturellen Umbrüchen oder unzureichenden Bildungserfolgen in der Jugendphase finanziell zu fördern, festgestellt. Das öffentliche Interesse wird hier in der Vermeidung kostenträchtiger Langzeitarbeitslosigkeit, der Verringerung sozialer Ungleichheit, aber auch der Erhöhung des wirtschaftlichen Wachstums durch die ausreichende Bereitstellung von Fachkräften gesehen.

Angesichts der künftigen Herausforderungen stellt sich die Frage, wie die Architektur der finanziellen Förderung von Weiterbildung in den nächsten Jahren aussehen soll. In der Diskussion sind u. a.

- ein Ausbau der abschlussbezogenen Weiterbildung in der Arbeitsmarktpolitik einschließlich eines Transformationskurzarbeitergeldes zur Bewältigung künftiger Strukturkrisen,
- die Einführung eines Erwachsenen-BAFöGs, das schulische oder berufliche Abschlüsse im Erwachsenalter nach schwedischem Vorbild fördert,
- die Einrichtung von Weiterbildungsfonds, die nach älterem französischem Beispiel über eine Umlage finanziert werden,
- die Einrichtung eines persönlichen Erwerbstätigenkontos mit öffentlich finanziertem Startguthaben nach neuerem französischem Beispiel und
- die Einführung einer geförderten Freistellung für Bildung (Vollzeit oder Teilzeit) nach österreichischem Vorbild.

Diese Vorschläge werden meistens unabhängig voneinander diskutiert, auch wenn sie die gleiche Zielgruppe anvisieren und um die gleichen knappen öffentlichen Mittel konkurrieren. Wegen dieser Überschneidun-

gen können nicht alle Vorschläge zugleich umgesetzt werden. Für ein schlüssiges Gesamtsystem müssen Prioritäten gesetzt werden. In diesem Gutachten wurden daher die Stärken und Schwächen der unterschiedlichen Förderinstrumente an Hand der im Detail wenig bekannten Erfahrungen in Schweden, Frankreich und Österreich und ihrer Anschlussfähigkeit an die deutsche Förderkulisse untersucht. Die Untersuchung stützte sich auf wissenschaftliche Evaluationen, Dokumentenanalysen sowie insgesamt sechs Interviews mit Experten_innen aus den drei genannten Ländern.
Die Analyse und der Vergleich mit ausländischen Beispielen haben große Förderungslücken im deutschen System der Weiterbildungsförderung offengelegt. Die wichtigsten Defizite sind:

- Starre Altersgrenzen mit einer Altersdiskriminierung von Erwachsenen über 30 Jahren im BAföG. Wer aus eigener Initiative über dieser Altersgrenze einen Berufs- oder Schulabschluss nachholen will, wird nicht gefördert.
- Die Wende in der deutschen Arbeitsmarktpolitik hin zu einer investiven Weiterbildungsförderung ist noch nicht abgeschlossen.
- Für die Weiterbildung im Rahmen des zu erwartenden massiven Strukturwandels infolge der Digitalisierung, der Energiewende, dem Ausbau der Elektromobilität fehlen noch Konzepte.

Diese Lücken gilt es vorrangig zu schließen. Leitschnur bei der Prioritätensetzung waren folgende Kriterien:

- *Lebenslauforientierung,* also die Ermöglichung der Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen in unterschiedlichen Lebensphasen.
- *Soziale Gerechtigkeit,* vor allem also die Vermeidung der Bevorzugung der bereits gut Qualifizierten und der Ausgleich von Benachteiligungen im schulischen und beruflichen Bildungssystem.
- *Inklusivität der Förderung*, also die Einbeziehung aller relevanten Gruppen mit einem Unterstützungsbedarf bei der Weiterbildung.
- *Vermeidung von Crowding-out-Effekten*, also von negativen Auswirkungen auf bereits bestehende gut funktionierende Finanzierungsstrukturen, wie etwa die Verdrängung privater Weiterbildungsinvestitionen der Unternehmen durch öffentliche Mittel.
- *Einhaltung der Tinbergen-Regel,* die besagt, dass man mit einem Instrument nicht versuchen soll, gleichzeitig mehrere u. U. konkurrierende Ziele zu erreichen.
- *Vermeidung von Überschneidungen mit anderen Instrumenten,* um Doppelstrukturen zu verhindern und die Transparenz zu erhöhen.
- *Chancen auf politische Umsetzbarkeit,* wobei ein Anknüpfen an bereits existierende Strukturen („Pfadabhängigkeit“) die Umsetzung durch die Nutzung vorhandener Institutionen erleichtern kann.

Bei jedem Reformvorschlag stellt sich die Frage, ob man an bestehende Strukturen anknüpft und sie weiterentwickelt oder ob ein grundlegender Neuanfang versucht wird, wie gegenwärtig in Frankreich. Ich plädiere eindeutig für den ersten Weg, also eine pfadabhängige Reform. Mit dem BAföG und dem AFGB sowie der Weiterbildung in der Arbeitsmarktpolitik verfügt Deutschland über in der Bevölkerung bereits gut bekannte und etablierte Systeme mit eingespielten administrativen Strukturen, die eine schnelle Umsetzung von Reformen erleichtern. Vorbildliche Elemente der Weiterbildungsförderung aus Schweden und Österreich passen gut in diese Systeme. Zudem lassen sich diese bereits bestehenden Institutionen mit einer überschaubaren Anzahl von Stellschrauben zu einem schlüssigen öffentlichen Fördersystem für lebenslanges Lernen ausbauen.

Wenn man plant, wie ich es im Folgenden vorschlagen werde, die Weiterbildungsförderung dieser beiden großen „Tanker“ auszubauen, macht es keinen Sinn, gleichzeitig Parallelstrukturen zu fördern. Aus diesem Grunde habe ich Vorschläge zu einem persönlichen Erwerbstätigenkonto sowie zu generellen Fondsregelungen (Ausnahme Leiharbeitsbranche) nicht weiterverfolgt. Pauschale Zuschüsse auf Erwerbstätigenkonten unabhängig vom Einkommen und Vermögen verstoßen zudem angesichts der hohen Ungleichheiten in den Bildungs- und Erwerbsverläufen m.E. gegen das Prinzip der sozialen Gerechtigkeit. Vor allem bleibt für wirklich substantielle Weiterbildung, wie das Erlernen eines neuen Berufs, zu wenig Unterstützung übrig, wenn man das Geld mit der Gießkanne an alle verteilt. Für kurze Weiterbildungsmaßnahmen stehen mit der Bildungsprämie des Bundes, die durch zusätzliche Landesprogramme ergänzt werden, bereits ausreichende Fördermöglichkeiten zur Verfügung.

Ich konzentriere meine Vorschläge erstens auf den Ausbau des BAföG zu einem System der individuellen Förderung lebenslangen Lernens wie in Schweden, einschließlich der Möglichkeit einer Bildungsfreistellung und Bildungsteilzeit wie in Österreich und zweitens auf den Ausbau der investiven Arbeitsmarktpolitik einschließlich eines Fachkräftestipendiums wie in Österreich, eines Weiterbildungsfonds in der Leiharbeitsbranche wie in Frankreich und eines Transformationskurzarbeitergeldes.

Dazu sind im Einzelnen folgende Veränderungen notwendig:

- Aufhebung der starren und gegen das Anti-Diskriminierungsgesetz verstoßenden Altersgrenzen im BAföG.
- Erweiterung der Förderzwecke in § 2 des BAföG um die Anerkennung ausländischer Abschlüsse und die Anerkennung und Zertifizierung informell erworbener Kompetenzen. Zudem soll eine zweite Berufsausbildung gefördert werden, wenn der erlernte Beruf nicht mehr

ausgeübt werden kann und eine Finanzierung von SGB II oder III nicht möglich ist, wie das bei schulischen Berufsausbildungen oft der Fall ist.

- Geltung der höheren Förderungsätze des AFGB für bereits beruflich Integrierte, also Bildungsteilnehmer_innen, die schon mindestens fünf Jahre mehr als geringfügig erwerbstätig waren.
- Jährliche Anpassung der Fördersätze an die allgemeine Preis- und Lohnentwicklung.
- Förderung auch von Teilzeitmaßnahmen im BAföG.
- Verbesserung der finanziellen Unterstützung von Arbeitslosen während einer Weiterbildung durch ein Weiterbildungsgeld und eine Entfristung der Weiterbildungsprämien für bestandene Prüfungen.
- Verlängerung der Förderdauer bei Umschulungen für gering qualifizierte und lern-entwöhnte Langzeitarbeitslose auf drei Jahre.
- Einrichtung eines Fachkräftestipendiums nach österreichischem Vorbild für eine Berufsausbildung in Mangelberufen.
- Erhöhung der Beiträge an die Bundesagentur für Arbeit für befristet Beschäftigte und Leiharbeiter_innen um jeweils einen von den Unternehmen allein zu tragenden Prozentpunkt, die bevorzugte Förderung von mehrfach befristet Beschäftigten und Einrichtung eines paritätisch verwalteten Weiterbildungsfonds in der Leiharbeitsbranche.
- Einführung eines Transformationskurzarbeitergeldes mit Übernahme von bis zu 80 % der Qualifizierungskosten.
- Sicherstellung auch von längerfristigen Qualifizierungsmaßnahmen in Transfermaßnahmen.
- Anspruch auf unbezahlte Freistellung mit einem Rückkehrrecht in den Betrieb sowohl für Vollzeit- als auch Teilzeitmaßnahmen.

1. Einleitung

Es ist mittlerweile fast unumstritten, dass berufliche Weiterbildung an Bedeutung gewinnen wird. Um mit den absehbaren strukturellen und technologischen Umbrüchen mithalten zu können, wird man seine beruflichen Qualifikationen regelmäßig auffrischen und erweitern oder sogar einen neuen Beruf erlernen müssen. Durch die Heraussetzung des Renteneintrittsalters und die Abschaffung des subventionierten Vorruhestands – einem beliebten Substitut für Weiterbildung in der Vergangenheit – verlängert sich das Erwerbsleben. Um eine Beschäftigung bis zum höheren Renteneintrittsalter zu mindestens auf dem gleichen Qualifikationsniveau sicher zu stellen, wird Weiterbildung auch in der letzten Phase des Erwerbslebens an Bedeutung gewinnen. Die Rentenreformen müssen also bildungspolitisch unterfüttert werden.

Gleichzeitig hat die Arbeitsplatzunsicherheit durch den wachsenden Anteil prekärer Beschäftigungsformen vor allem für jüngere Beschäftigte deutlich zugenommen; sie erleben mehr als andere Beschäftigte unfreiwillige Arbeitsplatzwechsel. Der Übergang in eine stabile neue Tätigkeit gelingt häufig nur über eine Weiterbildung. Schließlich ist unser Bildungssystem am unteren Ende denkbar schlecht aufgestellt. Fast 20 Prozent der nachwachsenden Generation treten ins Berufsleben ohne Ausbildung ein. Da der Anteil der einfachen Arbeitsplätze abnimmt und in Zukunft bei nur noch etwas mehr als 10 Prozent aller Arbeitsplätze liegen wird, kann Langzeitarbeitslosigkeit vieler An- und Ungelernter nur durch eine zweite oder dritte Lernchance verhindert werden. Auch die Integration der meisten Flüchtlinge und vieler Migrant_innen kann nur mit deutschen Sprachkenntnissen und einer verbesserten beruflichen Ausbildung gelingen.

Neben solchen aus unterschiedlichen Gründen notwendigen Weiterbildungsmaßnahmen hat sich auch ein wachsender Bedarf an selbstgewählten Weiterbildungsmaßnahmen entwickelt, der mit der Individualisierung unserer Gesellschaft zusammenhängt. Dazu gehören die Wünsche nach beruflicher Weiterentwicklung einschließlich eines beruflichen Aufstiegs. In ihrer Bedeutung zugenommen haben auch die Wünsche, durch den Wechsel in ein anderes Tätigkeitsfeld eine interessantere oder der Gesundheit bzw. dem Wohlbefinden zuträglichere Arbeit zu finden oder die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu verbessern. Nicht zuletzt kann eine anspruchsvolle Weiterbildung auch als Herausforderung gesehen werden, in der man sich noch einmal beweisen will.

So sehr man sich über den Bedeutungszuwachs von Weiterbildung in der Zukunft einig ist, so kontrovers sind die Vorschläge zu ihrer Finanzierung. Welche Rolle die Individuen, der Staat oder die Unternehmer

bei der Finanzierung übernehmen sollen, ist stark umstritten. Auf der einen Seite stehen marktradikale Ordnungsvorstellungen, nach denen Erwachsene grundsätzlich für die Finanzierung ihrer Bildung und Weiterbildung selber aufkommen müssen, da sie selbst den Vorteil aus den Bildungsrenditen ziehen. Der Staat habe allenfalls aufgrund des Marktversagens bei der Kreditvergabe, durch Darlehen Liquiditätsengpässe zu beseitigen (z. B. Palacios 2003). Solche Ordnungsvorstellungen bestimmen die Finanzierung tertiärer und beruflicher Weiterbildung etwa in den USA. Auf der anderen Seite wird ein öffentliches Interesse, die Weiterbildung von Erwerbstätigen bei strukturellen Umbrüchen oder unzureichenden Bildungserfolgen in der Jugendphase finanziell zu fördern, festgestellt. Das öffentliche Interesse wird hier in der Vermeidung kostenträchtiger Langzeitarbeitslosigkeit, der Verringerung sozialer Ungleichheit, aber auch der Erhöhung des wirtschaftlichen Wachstums durch die ausreichende Bereitstellung von Fachkräften gesehen (Expertenkommission zur Finanzierung lebenslangen Lernens 2004: 2007ff).

In der Bundesrepublik Deutschland hat der Staat spätestens mit der Verabschiedung des Arbeitsförderungsgesetzes von 1969 die Verantwortung für die Weiterbildung der vom Strukturwandel betroffenen Beschäftigten, deren Umschulungen und Fortbildung seit 1969 bei eingetretener Arbeitslosigkeit mehr als drei Jahrzehnte großzügig gefördert wurde, übernommen. Als die damalige Bundesanstalt für Arbeit sich aus der Finanzierung von Aufstiegsfortbildungen zurückzog, wurde 1996 mit dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz („MeisterBAFöG“) ein Substitut geschaffen. Es passte sich in die Logik der unterschiedlichen BAföG-Förderungen ein und ist inzwischen zu einem zentralen Pfeiler der Förderung der beruflichen Aufstiegsweiterbildung von Erwachsenen geworden.

Mit den Hartz-Gesetzen wurde ein Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarktpolitik eingeleitet. Aufgrund der teilweise negativen Erfahrungen mit schlecht geplanten Massenumschulungen in Ostdeutschland, geriet Weiterbildung in den Verdacht, von der Arbeitssuche nach den eigentlich vorhandenen Arbeitsplätzen abzuhalten. Weiterbildung wurde finanziell immer weniger attraktiv ausgestaltet und den Arbeitslosen zugunsten einer schnellen Vermittlung kaum noch angeboten. In der Folge brachen die Teilnehmerzahlen vor allem bei den längeren abschlussbezogenen Maßnahmen drastisch ein. Diese Einschränkung der beruflichen Weiterbildung führte in den ersten Jahren nach den Hartz-Gesetzen, aufgrund der damals hohen Zahl von Arbeitslosen, kaum zu Fachkräfteengpässen, welche mit der guten Konjunkturentwicklung jedoch deutlich wurden.

Aufgrund dieser Fachkräfteprobleme wurde eine langsame Umkehr in der Arbeitsmarktpolitik eingeleitet. Abschlussbezogene Weiterbildungen gewannen wieder an Bedeutung und auch die Förderung der innerbetrieblichen Weiterbildung von An- und Ungelernten (Wegebau) wurde ausgebaut. Durch das „Weiterbildungstärkungsgesetz“ von 2016 und das „Qualifizierungschancengesetz“ von 2018 hat dieser Wandel an Fahrt gewonnen. Auch das Aufstiegsfortbildungsgesetz wurde reformiert und der Anteil des rückzahlbaren Darlehens an der Förderung vermindert. Infolge des Bolognaprozesses und der damit verbundenen Trennung der Bachelor- und Masterstudiengänge wurde die Altersgrenze für die Förderung eines Masterstudiums im Studierenden-BAföG auf 35 Jahre erhöht. Das BAföG ist damit eindeutig kein Jugendinstrument mehr, was sofort die Gerechtigkeitsfrage aufwirft, warum Erwachsene beim Nachholen eines Schulabschlusses oder einer Berufsausbildung unterhalb der akademischen Ebene nicht ebenfalls bis zu dieser Altersgrenze unterstützt werden.

Angesichts der künftigen Herausforderungen und der nur bruchstückhaften Reformen der letzten Jahre stellt sich die Frage, wie die Architektur der finanziellen Förderung von Weiterbildung in den nächsten Jahren aussehen soll. Hier liegen sehr unterschiedliche Vorschläge zum Ausbau der *öffentlichen* Förderung von Weiterbildung vor, die teilweise miteinander konkurrieren, sich in einer geschickten Kombination durchaus aber auch gut ergänzen können. Die wichtigsten Vorschläge sind:

- Der Ausbau der abschlussbezogenen Weiterbildung in den beiden Rechtskreisen der Arbeitsmarktpolitik (SGB II und SGB III), einschließlich der Einführung eines Transformationskurzarbeitergeldes zur Bewältigung künftiger Strukturkrisen.
- Die Einführung eines Erwachsenen-BAföGs, das schulische oder berufliche Abschlüsse im Erwachsenalter nach schwedischem Vorbild fördert.
- Die Einrichtung von Weiterbildungsfonds, die nach älterem französischem Beispiel durch eine Abgabe finanziert werden.
- Die Einrichtung eines persönlichen Erwerbstätigenkontos mit öffentlich finanziertem Startguthaben nach neuerem französischem Beispiel.
- Eine Bildungskarenz bzw. -teilzeit in der Arbeitsmarktpolitik nach österreichischem Vorbild.

Diese Vorschläge werden meisten unabhängig voneinander diskutiert, auch wenn sie die gleiche Zielgruppe anvisieren und um die gleichen knappen öffentlichen Mittel konkurrieren. Es ist schnell erkennbar, dass wegen dieser Überschneidungen nicht alle Vorschläge zugleich umge-

setzt werden können, sondern Prioritäten gesetzt werden müssen. In diesem Gutachten werden daher die Stärken und Schwächen der unterschiedlichen Förderinstrumente an Hand deutscher und der im Detail wenig bekannten Erfahrungen in Schweden, Frankreich und Österreich untersucht. Die Untersuchung stützt sich auf die Analyse wissenschaftlicher Evaluationen und verfügbarer Dokumente sowie insgesamt sechs Interviews mit Experten_innen aus den drei genannten Ländern. Ziel der Untersuchung ist es, die Instrumente auf ihre Komplementarität bzw. Überschneidungen sowie auf ihre Übertragbarkeit in den deutschen Kontext zu überprüfen

Es wird aufgefallen sein, dass die steuerliche Förderung individueller Weiterbildung an dieser Stelle nicht weiter behandelt wird. Den steuerlichen Abzug von Weiterbildungskosten nutzten nach dem Mikrozensus 2010 1,9 Mio. Steuerzahler/innen, die rund 2 Mrd. Euro Weiterbildungsaufwendungen absetzen. Nach Kalkulationen des Forschungsinstituts für Bildungs- und Sozialökonomie (FiBS) beteiligt sich der Staat je nach individuellem Steuersatz mit bis zu 45 Prozent an den individuellen Weiterbildungsaufwendungen, was insgesamt schätzungsweise zwischen 600 und 800 Mio. Euro ausmacht. Das FiBS schlussfolgert daraus – und dem ist nur zuzustimmen, dass direkte Zuwendungen des Staates aus Gerechtigkeitsgründen nicht unter 45 Prozent der Aufwendungen liegen sollen (Dohmen/Cordes 2018: 6). Wegen der mangelnden sozialen Gerechtigkeit und Inklusivität der steuerlichen Absatzbarkeit von Weiterbildungskosten – viele Geringverdiener mit hohem Qualifikationsbedarf zahlen keine oder nur geringe Steuern – ist ein Ausbau der steuerlichen Absatzbarkeit in der gegenwärtigen Architektur der öffentlichen Weiterbildungsförderung nicht empfehlenswert.

Das folgende Gutachten ist, wie folgt, gegliedert. In den nächsten fünf Abschnitten werden die genannten vorgeschlagenen Instrumente einschließlich der damit verbundenen nationalen und internationalen Erfahrungen dargestellt (Abschnitt 2 bis 6). Abschnitt 7 enthält die Vorschläge zur Finanzierung von Weiterbildung in Deutschland, die ich auf dieser Basis entwickelt habe.

2. Arbeitsmarktpolitik

Die Förderung der beruflichen Bildung von Arbeitslosen und Arbeitsuchenden gehört vor allem in Ländern mit einer ausgeprägten aktiven Arbeitsmarktpolitik zu den wichtigsten Instrumenten der sozialverträglichen Gestaltung des Strukturwandels. Besonders hoch sind die arbeitsmarktpolitischen Ausgaben für berufliche Weiterbildung in Dänemark und Finnland mit 0,6 Prozent bzw. 0,48 Prozent des Bruttosozialprodukts. Deutschland gehörte noch 2004, vor der vollen Implementation der Hartz-Gesetze, zu den Ländern mit einem hohen Anteil von Weiterbildungsausgaben in der Arbeitsmarktpolitik. Bis 2015 verringerte sich deren Anteil am Bruttosozialprodukt aber um mehr als die Hälfte. Auch Norwegen und Schweden reduzierten schon vor 2004 ihre Weiterbildungsinvestitionen in der Arbeitsmarktpolitik, setzen aber im Unterschied zu Deutschland mehr auf individuelle Erwachsenenstipendien.

In den angelsächsischen Ländern, wie dem Vereinigten Königreich oder den USA, spielt die Förderung beruflicher Weiterbildung in der Arbeitsmarktpolitik hingegen kaum eine Rolle (Tabelle 1). Dort wird die Finanzierung der Weiterbildung als individuelle Aufgabe angesehen. Die Arbeitsmärkte bieten dort durch die fehlende Berufsausbildung und die starke Polarisierung der Qualifikationsstruktur auch mehr einfache Arbeitsplätze, die aufgrund der geringen Tarifbindung aber überwiegend schlecht bezahlt werden.

Tabelle 1: Ausgaben für Weiterbildung in Arbeitspolitik in % des Bruttosozialprodukts 2004 und 2015

Land	**2004**	**2015**
Dänemark	0,52	0,60
Deutschland	0,44	0,20
Finnland	0,40	0,48
Frankreich	0,31	0,37
Niederlande	0,12	0,07
Norwegen	0,40	0,10
Schweden	0,19	0,15
Vereinigtes Königreich	0,03	0,01 (2011)
USA	0,05	0,03
OECD	0,14	0,15

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Angaben von OECD-Stat, Public expenditure and participant stocks on LMP https://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=LMPEXP&lang=en (Aufruf am 30.5.2019)

Insbesondere längere Umschulungs- und Fortbildungsmaßnahmen sind kostenträchtige Investitionen und daher begründungspflichtig. Wenn eine Vermittlung in Arbeit auch ohne Weiterbildung möglich ist, wird üblicherweise kein Förderbedarf gesehen. Im Unterschied zu individuell ausgewählter beruflicher Weiterbildung muss daher von den zuständigen Arbeitsbehörden ein Weiterbildungsbedarf diagnostiziert werden. Die Teilnahme ist auch nicht unbedingt freiwillig. Sie kann bei festgestelltem Bedarf auch angeordnet und die Nichtteilnahme mit Sanktionen belegt werden.

In der Praxis kann dieser arbeitsmarktpolitische Bedarf jedoch sehr unterschiedlich ausgelegt werden. In der restriktiven Fassung gilt der absolute Vermittlungsvorrang („work first“), d. h. eine Weiterbildung wird nur finanziert, wenn ohne sie eine Vermittlung in jede verfügbare Arbeit nicht möglich ist. In einer weiten Fassung geht man hingegen von einer nachhaltigen Vermittlung in möglichst stabile Arbeitsverhältnisse aus. Weiterbildung hat hier Vorrang gegenüber der Vermittlung in instabile und auch schlecht bezahlte Arbeitsverhältnisse („train first“), da diese durch nicht existenzsichernde Löhne und ihre hohe Instabilität, über den weiteren Erwerbsverlauf und darüber hinaus, zu hohen Kostenbelastungen für die öffentlichen Haushalte führen können. Wenn aufgrund der Veränderungen der Qualifikationsanforderungen auf dem Arbeitsmarkt gering Qualifizierte nachweisbar nicht mehr in stabile Arbeitsverhältnisse vermittelbar sind, rechtfertigt das einen Qualifizierungsanspruch für diese Gruppe.

Schließlich kann noch eine präventive Komponente hinzukommen, indem vorbeugend Arbeitsmarktrisiken vermindert werden. Dieser Gedanke liegt beispielsweise der Weiterbildungsförderung Beschäftigter zugrunde, die hohen Entlassungsrisiken unterliegen, weil sie gering qualifiziert sind, in wenig weiterbildungsintensiven Betrieben arbeiten oder von massiven Strukturbrüchen betroffen sind. In den 1980er Jahren wurde sogar zur Begründung von Qualifizierungsoffensiven von „Weiterbildung auf Vorrat“ gesprochen (Bosch 1987: 592), die allerdings nur Sinn macht, wenn in breiten Berufsbildern mit vielen Verwendungsmöglichkeiten weitergebildet wird. Diese Voraussetzung ist heute mit den modernisierten breiten Berufsbildern eher gegeben als in der Vergangenheit. Bei zu speziellen Weiterbildungen besteht immer die Gefahr, dass der Markt vor allem längerfristigen Maßnahmen „davonläuft“ und die Weiterbildungsprofile nicht mehr nachgefragt werden.

Die deutsche Arbeitsmarktpolitik schwankte in den letzten 50 Jahren zwischen den Polen von „work first“ und „train first“. Mit dem Arbeitsförderungsgesetz von 1969 wurde in Deutschland ein Rechtsanspruch auf berufliche Weiterbildung für Arbeitslose und Beschäftigte geschaffen.

Weiterbildung sollte nicht alleine Arbeitslosigkeit abbauen oder vermeiden, sondern auch unterwertige Beschäftigung verhindern und beruflichen Aufstieg ermöglichen. Der Kreis der Begünstigten wurde weit gezogen und war nicht auf Beitragszahler beschränkt. Anfangs wurde sogar ein Studium an Hochschulen gefördert.

Die finanziellen Anreize für eine Teilnahme waren hoch. Das während einer Weiterbildung gezahlte Unterhaltsgeld (UHG) lag in den ersten sechs Monaten einer Maßnahme bei 81,25 Prozent des Nettogehalts und erhöhte sich bei längeren Maßnahmen dann auf 87,5 Prozent für die weitere Dauer der Maßnahme. Zudem wurde das UHG dynamisiert, indem nach einem Jahr die Bemessungsgrundlage halbjährlich um 4 Prozent angehoben wurde. Diese neuen Möglichkeiten wurden dankbar angenommen. Vor allem schon gut qualifizierte Beschäftigte nutzten die Chance zu einer Aufstiegsfortbildung, während die Förderung von Arbeitslosen bis 1975 nur eine untergeordnete Rolle spielte (Bosch 2012).

In den folgenden Jahren wurden die Leistungen vor allem zur Haushaltssanierung reduziert. Die wichtigsten Etappen des Umbaus der Weiterbildungsförderung lassen sich so zusammenfassen (Steffen 2008):

- Seit 1976 hatten nur noch Beitragszahler mit einer Mindestdauer von drei Jahren vorheriger Beitragszahlung einen Weiterbildungsanspruch. Bildungsmaßnahmen im Hochschulbereich wurden nicht mehr gefördert. Das UHG wurde bei arbeitsmarktpolitisch „notwendigen“ Maßnahmen auf 80 Prozent und bei „zweckmäßigen“ (alle Aufstiegsfortbildungen) auf 58 Prozent abgesenkt.
- 1982 wurde die Förderung beruflicher Weiterbildung auf Arbeitslose und von Arbeitslosigkeit Bedrohte konzentriert. Das UHG für notwendige Maßnahmen wurde von 80 Prozent auf 75 Prozent bzw. 68 Prozent (Personen mit bzw. ohne unterhaltsberechtigte Kinder) verringert und bei Aufstiegsfortbildung nur noch als zinsloses Darlehen gewährt.
- 1984 wurde das UHG für notwendige Maßnahmen von 75 Prozent auf 70 Prozent bzw. von 68 Prozent auf 63 Prozent reduziert. Das UHG-Darlehen für die Aufstiegsfortbildung wurde zur Kann-Leistung.
- Zur Unterstützung der Qualifizierungsinitiative der Bundesregierung und wegen der verbesserten Haushaltslage wurde 1985 das UHG wieder auf 73 Prozent bzw. 65 Prozent des vormaligen Nettogehalts erhöht.
- 1991 bis Ende 1992 konnten in Ostdeutschland auch Teilnehmer gefördert werden, die nicht unmittelbar von Kündigung bedroht waren. Auch wurden vorrübergehend wegen des Mangels an Trägern Bildungsmaßnahmen in Hochschulen und Fachschulen gefördert.

- 1994 wurde der Rechtsanspruch auf ein UHG bei beruflicher Weiterbildung zur Kann-Leistung. Die Möglichkeit zur Gewährung von Darlehen bei „zweckmäßigen“ Maßnahmen wurde endgültig abgeschafft. Das UHG wurde auf 65 Prozent bzw. 60 Prozent gekürzt.
- Mit der Eingliederung des AFG in das Sozialgesetzbuch III im Jahre 1997 wurde berufliche Weiterbildung zur reinen Ermessungsleistung (Ammermüller 1997). Weiterhin wurde der Berufsschutz bei der Vermittlung aufgehoben und man konnte mit Weiterbildung keine neuen Arbeitsgeldansprüche mehr aufbauen.
- Mit dem Job-AQTIV Gesetz von 2002 wurden Unternehmen, die An- und Ungelernte qualifizierten, durch einen Zuschuss zu den Lohnkosten gefördert. Kleinen und mittleren Unternehmen, die über 50-Jährige qualifizierten, wurden die Weiterbildungskosten erstattet.

Der Rechtsanspruch auf eine berufliche Weiterbildung wurde also schrittweise durch eine Pflicht zur Teilnahme an angeordneter Weiterbildung, die finanziell nicht mehr attraktiver als der Bezug von Arbeitslosengeld war und durch die man keine weiteren Arbeitslosengeldansprüche aufbauen konnte, ersetzt. Das in den 1980er Jahren formulierte Ziel der Förderung von „Problemgruppen“ wurde dabei de facto aufgeben, da die Förderung von Weiterbildung durch ihre kurzfristige Kosten- und Effizienzorientierung zunehmend selektiver wurde. Das galt allerdings nicht für die Jahre nach der Wiedervereinigung. 1991 und 1992 traten jeweils fast 900.000 Ostdeutsche in Weiterbildungsmaßnahmen ein.

Für eine qualitativ befriedigende Weiterbildungspolitik fehlte aber nicht nur die Infrastruktur, sondern es war in dieser Umbruchsituation auch unmöglich, die Qualität dieser Maßnahmen zu sichern und aufgrund unzureichender Marktsignale sinnvoll zu planen. Von dem Imageverlust durch diese teilweise fragwürdigen Massenveranstaltungen, an denen viele Träger gut verdienten, hat sich die Weiterbildungspolitik lange nicht erholen können.

Trotz aller Einschränkungen wurde zwischen 1969 und 2002 der arbeitsmarktpolitische Nutzen von Weiterbildung nicht in Frage gestellt. Die Kürzungen wurden eher bedauert und mit Verweisen auf die Haushaltslage gerechtfertigt. Das änderte sich mit der Agenda 2010, als die Gründe für die hohe Arbeitslosigkeit weitgehend auf der Angebotsseite des Arbeitsmarktes verortet wurden. Als Ursachen für die Entstehung und Verhärtung der Arbeitslosigkeit wurden neben zu hohen Löhnen auch unzureichende Vermittlungsaktivitäten auf durchaus vorhandene Arbeitsplätze angesehen (Bäcker/Bosch/Weinkopf 2012).

Der Hinweis auf die notwendige Verknüpfung von Arbeitsmarkt-, Konjunktur- und Wachstumspolitik, die das Arbeitsförderungsgesetz von

1969 geprägt hatte, galt fast als Ausrede, sich nicht mehr ernsthaft um die Integration von Arbeitslosen bemühen zu wollen. Öffentlich geförderte berufliche Weiterbildung wurde damals unter den Verdacht gestellt, vermittlungsfähige Arbeitslose von der Arbeitsplatzsuche abzuhalten. Ökonomen sprachen in ihren Evaluationen von sogenannten „Lock-in"-Effekten. Bei der späteren Rehabilitation der Weiterbildung und vor allem der abschlussbezogenen Maßnahmen war das Kind schon in den Brunnen gefallen (siehe Kasten 1).

Durch die Hartz-Gesetze wurde vor allem die Steuerungslogik in der Weiterbildung verändert. Weiterbildung sollte nur noch bei einer zu erwartenden Wiedereingliederungsquote von 70 Prozent gefördert werden. Die Betroffenen erhielten einen Bildungsgutschein, mit dem sie sich selbst eine Maßnahme aussuchen mussten. Vor allem von bildungsfernen Arbeitslosen werden Bildungsgutscheine wegen Überforderung bzw. fehlender Markttransparenz nicht eingelöst, wodurch sich die Selektion von Bildungsmaßnahmen zu Lasten marktnaher Arbeitsloser verschärft.

Kasten 1: Evaluation der Weiterbildung: Lock-in-Effekte oder Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit?

In den 1970er Jahren wurden die zumeist hohen Wiedereingliederungsquoten der Teilnehmer beruflicher Weiterbildungsmaßnahmen als hinreichender Beleg für die Effizienz dieser Maßnahmen gewertet (Hofbauer 1979). Danach wurden die Evaluationsmethoden verfeinert. Der Erfolgsmaßstab war nicht mehr die Höhe der Wiedereingliederungsquote, sondern ihre Höhe im Vergleich zu einer Kontrollgruppe mit gleichen Merkmalen. Die Studien kamen zu sehr gemischten Ergebnissen. Überwiegend wurde kein oder sogar ein negativer und nur im Einzelnen ein positiver Wiedereingliederungseffekt festgestellt (Fitzenberger/Stefan Speckesser 2000).

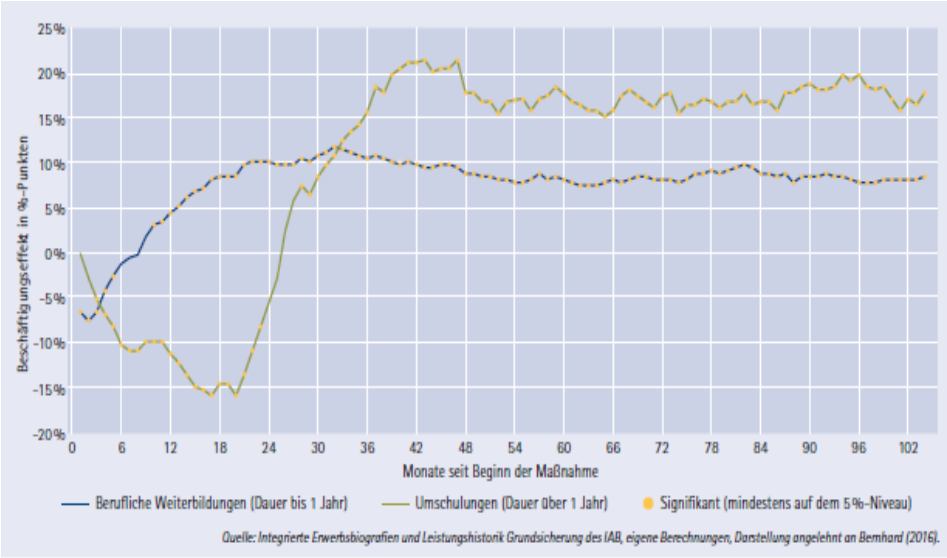
Als wichtigster Grund für eine neutrale bzw. negative Wirkung galt der sogenannte „Lock-in"-Effekt. Damit ist die Tatsache gemeint, dass Teilnehmer von Weiterbildungsmaßnahmen im Vergleich zu Personen in der Kontrollgruppe vorrübergehend die Arbeitsplatzsuche einstellen. Vergleiche mit den Wiedereingliederungsquoten einer Kontrollgruppe während einer Maßnahme, sind aber zutiefst unfair, da Weiterbildungen nur Sinn machen, wenn man sie erfolgreich zu Ende bringt. Die Evaluationsstudien der 1990er Jahre lieferten die politische Munition zu den Einschnitten in die berufliche Weiterbildung in der Agenda 2010.

Neuere Evaluationsuntersuchungen konnten auf einer erheblich verbesserten Datenbasis aufbauen (Biewen u. a. 2006). Vor allem aber nahmen sie auch Mittel- und Langfristwirkungen in den Blick. Diese Untersuchungen rehabilitierten die berufliche Weiterbildungspolitik in der Arbeitsmarktpolitik und dabei insbesondere die vielfach geschmähten abschlussbezogenen Umschulungsmaßnahmen. Während der Laufzeit der Maßnahmen wurde, was eigentlich trivial ist, ein „Lock-in"-Effekt diagnostiziert. Mittel- (ein bis drei Jahre) und langfristig (vier bis sechs Jahre) zeigten sich aber positive Beschäftigungs- und Einkommenseffekte gegenüber den Vergleichsgruppen.

Besonders ausgeprägt sind in beiden Rechtskreisen die Integrationseffekte bei abschlussbezogenen Weiterbildungsmaßnahmen (Schaubild 1). Im SGB III liegt die Wahrscheinlichkeit vier Jahre nach Beginn einer Umschulung sozialversicherungspflichtig beschäftigt zu sein bei Teilnehmern_innen um rund 20 (12) Prozentpunkte höher als bei vergleichbaren Frauen und Männern ohne Umschulung. Im SGB II erhöht sich bei Frauen und Männern die Beschäftigungsquote gegenüber der Vergleichsgruppe vier Jahre nach einer Umschulung um 19 (12) Prozent (Kruppe/Lange 2015).

Auch schwedische Langfriststudien zeigen signifikant positive Auswirkungen von Weiterbildungsmaßnahmen auf Beschäftigung und auf Löhne, sogar zehn Jahre und mehr nach Abschluss der Maßnahmen (Ohlsson/Storrie 2007; Strandh/Nordlund 2008).

Schaubild 1: Positive Effekte von Weiterbildung auf die Beschäftigung



Quelle: Bernhard/Lang/Kruppe 2017: 148
Anmerkung: durchschnittliche Beschäftigungseffekte für Teilnehmende an beruflichen Weiterbildungen und Umschulungen und für ähnliche Nichtteilnehmende, alle Zugänge von Februar bis April 2005, Grundsicherung SGB II

In beiden Rechtskreisen kam es in der Förderung der beruflichen Weiterbildung zwischen 2000 und 2007 zu einem drastischen Rückgang der Teilnehmer und zwar sowohl bei den Eintritten in die Maßnahmen als auch im Teilnehmerbestand (Tabellen 2 und 3). Besonders ausgeprägt waren die Rückgänge bei den abschlussbezogenen Maßnahmen. So ging der Teilnehmerbestand zwischen 2002 und 2007 (Tabelle 2) in der Weiterbildung insgesamt um 64 Prozent und bei den abschlussbezogenen Maßnahmen sogar um 79 Prozent zurück. Durch die stärkere Förderung von kurzen Maßnahmen halbierte sich zwischen 2002 und 2007 die durchschnittliche Dauer der Maßnahmen von 9,9 Monaten auf 4,8 Monate (Tabelle 3). Bei den abschlussbezogenen Maßnahmen sank die Dauer durch eine leichte Verlagerung von zweijährigen Umschulungen auf kurzfristigere Fortbildungsmaßnahmen allerdings nur geringfügig.

Weiterhin ist erkennbar, dass die Chancen auf eine berufliche Weiterbildung im Bereich des SGB III deutlich größer sind als im SGB II. So entfielen im SGB III 2017 auf jahresdurchschnittlich 855.000 Arbeitslose 90.139 Teilnehmer in Weiterbildung, was einem Anteil von 10,5 Prozent entspricht. Bei abschlussbezogenen Maßnahmen lag der Anteil bei

5,1 Prozent. Im SGB II mit seinem Bestand an 1.677.000 Arbeitslosen lagen diese beiden Anteile hingegen bei den Weiterbildungsmaßnahmen insgesamt bei nur 2,9 Prozent und bei den abschlussbezogenen Maßnahmen bei 1,2 Prozent (Tabelle 1). Diese Unterschiede in den Weiterbildungschancen zwischen beiden Systemen spiegeln zum einen den weiterbildungsferneren Bestand an Arbeitslosen im SGB II und zum anderen auch unterschiedliche politische Schwerpunktsetzungen in den beiden Rechtskreisen wider (Adamy 2016).

Tabelle 2: Bestand von Teilnehmern in Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung (2000–2018)

Zeitraum	Insgesamt		Darunter			
			SGB III		**SGB II**	
	FbW insgesamt	**darunter FbW mit Abschluss**	**FbW insgesamt**	**darunter FbW mit Abschluss**	**FbW insgesamt**	**darunter FbW mit Abschluss**
2000	356.768	143.660	356.768	143.660	–	–
2001	349.364	151.415	349.364	151.415	–	–
2002	337.329	152.897	337.329	152.897	–	–
2003	253.734	144.171	253.734	144.171	–	–
2004	178.406	112.335	178.406	112.335	–	–
2005	111.704	70.494	93.778	67.406	17.926	3.089
2006	115.189	43.448	70.244	31.536	44.945	11.913
2007	120.744	32.514	63.564	13.726	57.180	18.788
2008	142.928	33.227	71.602	10.790	71.326	22.437
2009	186.782	41.389	105.164	16.138	81.618	25.251
2010	178.445	57.432	96.781	29.523	81.664	27.909
2011	153.498	61.824	88.846	36.402	64.652	25.422
2012	118.878	51.325	64.624	32.640	54.254	18.685
2013	127.545	53.580	75.062	34.893	52.483	18.688
2014	132.740	61.437	81.632	41.326	51.108	20.111
2015	136.122	65.230	84.414	43.679	51.708	21.552

2016	137.268	64.364	86.462	43.692	50.806	20.673
2017	138.267	63.285	90.139	43.823	48.128	19.463
2018	134.795	62.721	91.687	45.165	43.108	17.556

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Angaben von Bundesagentur für Arbeit 2019

Tabelle 3: Dauer der Maßnahmen insgesamt und mit Abschluss in Monaten 2000–2018 und seit 2006 differenziert nach SGB II und III

Zeitraum	**Dauer insgesamt**	**mit Abschluss**	**SGB III**		**SGB II**	
			insgesamt	**mit Abschluss**	**insgesamt**	**mit Abschluss**
2000	9,4	22,2	9,4	22,2	-	-
2001	9,9	23,0	9,9	23,0	-	-
2002	9,9	23,5	9,9	23,5	-	-
2003	10,7	23,9	10,7	23,9	-	-
2004	9,0	23,7	9,0	23,7	-	-
2005	6,8	22,5	6,2	23,2	7,4	21,9
2006	5,3	20,3	4,3	19,4	6,9	20,6
2007	4,8	20,2	4,1	19,9	5,9	20,3
2008	4,5	19,5	3,7	19,3	5,6	19,6
2009	4,6	20,7	4,1	21,0	5,7	20,3
2010	5,7	21,3	5,6	21,8	5,7	20,6
2011	5,4	19,6	5,5	20,2	5,2	18,7
2012	5,8	20,3	6,2	21,1	5,4	19,1
2013	6,5	22,1	6,6	22,8	6,3	20,9
2014	6,5	22,2	6,5	22,8	6,3	21,2
2015	6,4	22,2	6,4	23,0	6,3	20,9
2016	6,1	22,1	6,2	22,9	6,0	20,7
2017	6,3	22,4	6,4	23,1	6,2	20,7
2018	6,4	22,7	6,6	23,4	6,1	20,8

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Angaben von Bundesagentur für Arbeit 2019

Die drastische Einschränkung der Weiterbildungsförderung wurde 2004 bei über 4 Mio. Arbeitslosen, mit einem großen Reservoir arbeitsloser Fachkräfte, zunächst nicht als Problem angesehen. Die positiven Evaluierungsergebnisse und zunehmende Fachkräfteengpässe infolge der abnehmenden Arbeitslosenzahlen leiteten aber einen Politikwandel ein. Die Vorgabe einer 70 Prozent-Wiedereingliederungsquote wurde schon 2005 gelockert und vereinzelt wurden auch wieder längerfristige Umschulungsmaßnahmen durch die BA gefördert. Nicht zuletzt durch gewerkschaftliche Initiativen in der Selbstverwaltung der BA, die es im Hartz-IV-System nicht gibt, konnten folgende Änderungen angestoßen werden (Bosch 2017a):

- Für die Förderung betrieblicher Weiterbildung an- und ungelernter Beschäftigter wurde ein eigenes Programm („Wegebau“) mit eigenem Budget außerhalb der Steuerungslogik der BA im Vermittlungsgeschäft aufgelegt.
- In der Finanzkrise konnten Entlassungen durch die Kombination von Kurzarbeit mit betrieblichen Arbeitszeitmaßnahmen weitgehend vermieden werden. Dabei wurden durch die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge von der ersten Stunde Kurzarbeit an, sowie durch die Übernahme der Lehrgangskosten (zwischen 25 Prozent und 100 Prozent je nach Ausgangsqualifikation) starke Anreize gesetzt, die Kurzarbeit auch für Weiterbildung zu nutzen (IG Metall 2009).
- Für Arbeitslose greift seitdem das Programm IFlaS (Initiative zur Flankierung des Strukturwandels), durch das insbesondere abschlussbezogene Weiterbildungen unterstützt werden. In der Geschäftsanweisung wird auf den künftigen Fachkräftebedarf hingewiesen. Es wird angestrebt, den Strukturwandel auch durch „längerfristige Qualifizierungsmaßnahmen“ zu unterstützen.
- Die „Initiative 2. Chance“ aus dem Jahr 2013 (jetzt vermarktet unter dem Titel „Zukunftsstarter“) richtet sich an junge Erwachsene über 25 Jahren ohne Berufsabschluss. Diese Initiative umfasst beide Rechtskreise und es sollen bis Ende 2020 120.000 junge Erwachsene für eine Berufsausbildung gewonnen werden.
- Durch eine stärkere Gewichtung der nachhaltigen Vermittlung im Zielsystem und auch der besonderen Gewichtung der Vermittlung benachteiligter Gruppen ist die Steuerungslogik in mehreren kleinen und zähen Schritten in Richtung einer längerfristigen Orientierung verändert worden.
- Mit dem „Weiterbildungsstärkungsgesetz“ von 2016 werden befristet bis 2020 abschlussbezogene Maßnahmen bei erfolgreicher Zwischen- und Abschlussprüfung durch Geldprämien von bis zu 2500 Euro finanziell attraktiver gestaltet.

- Mit dem „Qualifizierungschancengesetz“ von 2018 wurde ein Recht auf eine Weiterbildungsberatung eingeführt. Weiterhin werden gestaffelt nach Betriebsgröße betriebliche Weiterbildungen stärker gefördert. Kleinunternehmen mit weniger als 10 Beschäftigten werden 75 Prozent der Maßnahmenkosten und Großunternehmen mit mehr als 2500 Beschäftigten immerhin noch 15 Prozent (bzw. 20 Prozent bei Abschluss einer betrieblichen oder tariflichen Weiterbildungsvereinbarung) erstattet. Das gilt nur für Maßnahmen von einer Mindestdauer von 160 Stunden, die von externen Trägern durchgeführt werden, jedoch nicht für betriebsnotwendige Maßnahmen für den bestehenden Arbeitsplatz.

Ein großer Vorteil der Weiterbildungsförderung in beiden Rechtskreisen der Arbeitsmarktpolitik ist, dass es bei der Weiterbildungsförderung keine Altersgrenzen gibt[1], sofern die Geförderten erwerbsfähig sind und dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen. Allerdings kann bei den rentennahen Jahrgängen aus Gründen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit eine Weiterbildung versagt werden, wenn praktisch keine Chance der Verwertbarkeit auf dem Arbeitsmarkt mehr besteht.

Es ist ein deutlicher Wandel hin zu einer investiven Arbeitsmarktpolitik erkennbar, der allerdings in zwei Kernaspekten noch deutlich durch die „Work-first“-Philosophie der Hartz-Gesetze geprägt ist. Erstens bleibt eine längerfristige Weiterbildung weiterhin finanziell unattraktiv. Zwar wird bei Erfolg eine Weiterbildungsprämie gezahlt, der Lebensunterhalt muss aber weiterhin mit der Arbeitslosenunterstützung bestritten werden. Im SGB II ist ein 1-Euro-Job mit einer Aufwandentschädigung von rund 180 Euro pro Monat[2] zusätzlich zu dem Arbeitslosengeld II erheblich attraktiver – was angesichts des wachsenden Bedarfs an Fachkräften eine erhebliche Fehlsteuerung ist. Gerade die weiterbildungswilligen und -fähigen Arbeitslosen finden in der heutigen Arbeitsmarktsituation häufig schnell einen einfachen Arbeitsplatz und können sich eine Weiterbildung, vor allem mit Familie, nicht leisten.

Zweitens gilt der Vermittlungsvorrang für Geringqualifizierte im SGB II noch weiter,[3] obwohl die Personengruppe der Geringqualifizierten in erster Linie dem Rechtskreis SGB II zuzuordnen ist und Qualifikationsmän-

1 Im SGB II sind nach § 7a Leistungen erst ab dem gesetzlichen Rentenalter ausgeschlossen.

2 1,50 Euro Aufwandentschädigung pro Stunde ergeben bei 30 Wochenstunden 180 Euro pro Monat.

3 Im SGB III existiert ein Vorrang der beruflichen Weiterbildung für Personen ohne Ausbildungsabschluss (§ 4 Abs. 2 S.2 SGB III). Das SGB II hingegen zielt vorrangig auf die unmittelbare Aufnahme einer Beschäftigung ab (§ 3 Abs. 2 S. 3 SGB II).

gel die Überwindung der Hilfedürftigkeit mittel- und langfristig hemmen können.

Drittens stellt sich die Frage, ob man nicht im Hinblick auf größere strukturelle Umbrüche, etwa durch die Energiewende, den Übergang zur Elektromobilität oder die Digitalisierung, die Qualifizierungsmaßnahmen während längerer Kurzarbeitsphasen oder beim Übergang in eine andere Beschäftigung stärken sollte. Dazu hat die IG Metall einen Vorschlag zu einem Transformationskurzarbeitergeld vorgelegt (IG Metall 2019).

3. Erwachsenenstipendien und -darlehen

Unterstützungen zur Finanzierung des Lebensunterhalts während einer Bildungsmaßnahme gehören in vielen EU-Ländern zu den üblichen Instrumenten vor allem in der Hochschulausbildung. Sie können als Zuschüsse oder Darlehen oder in einer Kombination von beiden gewährt werden. Auch die Darlehen können mit sozialen Komponenten ausgestattet werden. Die Rückzahlung kann z. B. bei geringem Einkommen ganz oder z. T. erlassen oder gestundet werden. Auch Leistungsanreize können in die Finanzierung eingebaut werden, indem bei guten Abschlüssen oder Existenzgründungen ein Teil des Darlehens erlassen wird.

Nach der Datenbasis des CEDEFOP[4] zur Finanzierung der Weiterbildung von Erwachsenen (adult education) finden sich in 10 EU-Ländern Stipendien- und in 22 Ländern Darlehenssysteme. Überwiegend wird damit der Lebensunterhalt während eines Hochschulstudiums finanziert. Nur in einigen Ländern zielt diese Unterstützung auch auf das Nachholen von Schulabschlüssen und eine berufliche Aus- und Weiterbildung im Erwachsenenalter.[5]

Aufgrund der starken Stellung der beruflichen Bildung in Deutschland ist die Förderung des Lebensunterhalts Erwachsener nicht auf die Hochschulausbildung beschränkt. Ein Hochschulstudium ist nach § 2 des BAföG nur einer von acht geförderten Bildungsgängen. Auch Schüler_innen, die einen berufsqualifizierenden Abschluss oder einen weiterführenden Schulabschluss anstreben, haben Anspruch auf eine Unterstützung, wenn eine Unterbringung außerhalb des Elternhauses ausbildungsbedingt notwendig ist. Nach Abschluss einer Berufsausbildung wird der Lebensunterhalt ohne diese Bedingung auch für den Besuch von weiterführenden Abendschulen, Berufs- oder Fachschulklassen oder höheren Fachschulen und Akademien gefördert.

Die Altersgrenze des BAföG lag ursprünglich bei 35 Jahren. „Mit dem 6. BAföG-Änderungsgesetz von 1979 wurde die Altersgrenze für den Bezug von Leistungen von 35 auf 30 Jahre gesenkt. Begründet wurde dies mit der jugendpolitischen Ausrichtung des Gesetzes“ (Expertenkommission Finanzierung lebenslangen Lernens 2004: 233). Durch den Bologna-Prozess mit seiner Trennung von Bachelor- und Masterstudi-

4 https://www.cedefop.europa.eu/FinancingAdultLearning/ (Aufruf am 7.5. 2019)

5 In der Systematik des CEDEFOP’s fallen unter Stipendien alle nicht rückzahlbaren Zuschüsse an Einzelpersonen für Weiterbildung. Unter dem Stichwort grants werden somit auch Gutscheine und Zuschüsse auf Weiterbildungskonten geführt.

engängen ist die Altersgrenze für die Leistungen bei einem Masterstudiengang wieder auf 35 Jahre angehoben worden.

Das BAföG wird für Schüler/innen als Vollzuschuss gezahlt, für ein Studium an höheren Fachschulen, Akademien und Hochschulen zur Hälfte als Zuschuss und zur Hälfte als Darlehen. Grundsätzlich sind die Leistungen des BAföG einkommens- und vermögensabhängig, wobei auch das Einkommen der Eltern zählt. Für die elternunabhängige Förderung gibt es einige Ausnahmen, wie z. B. der Besuch von Abendschulen, fünf Jahre Erwerbstätigkeit nach dem 18. Lebensjahr oder drei Jahre Erwerbstätigkeit nach einer beruflichen Erstausbildung.

Als die damalige Bundesanstalt für Arbeit die Förderung beruflicher Aufstiegsfortbildung einstellte, wurde vor allem auf Druck des Handwerks, das um seine Meisterkurse fürchtete, das Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG) verabschiedet, das neben den Kursgebühren auch den Lebensunterhalt finanziert. Das Gesetz, das wegen seines politischen Ursprungs auch Meister-BAföG genannt wird, wurde inzwischen längst zu einem umfassenderen Instrument der Aufstiegsfortbildung weiterentwickelt. Es wurde schrittweise geöffnet für Aufstiegsfortbildungen auch jenseits der geregelten Berufe nach dem Berufsbildungsgesetz und der Handwerksordnung, wie etwa für die Fortbildungen im Bereich der Gesundheits-, Pflege- oder Erziehungsberufe. Insgesamt kann die Vorbereitung auf mehr als 700 Fortbildungsabschlüsse gefördert werden, sofern die Antragstellenden die Zugangsvoraussetzung erfüllen. Mit der Novelle von 2016 wurde die Unterstützung auch für Studienabbrecher und Bachelor geöffnet.

Das AFGB zielt nicht, wie andere Instrumente, wie etwa die Bildungsprämie, auf kürzere Bildungsmaßnahmen, bei denen es vorwiegend um die Finanzierung der Kursgebühren geht. Voraussetzung für einen Leistungsbezug sind mindestens 400 Unterrichtsstunden. Gefördert werden der Lebensunterhalt, die teilweise erheblichen Kurs- und Prüfungsgebühren sowie Sonderausgaben, wie die Aufwendungen für ein Meisterstück. Ebenso wie das BAföG sind die Leistungen des AFGB einkommens- und vermögensabhängig. Die Konditionen wurden in den letzten beiden Jahrzehnten deutlich verbessert. Bei der Förderung des Lebensunterhalts liegt der Zuschussanteil inzwischen bei 50 Prozent gegenüber 35 Prozent im Jahre 2004 (Expertenkommission zur Finanzierung lebenslangen Lernens 2004: 236). Die Stärkung der sozialen Komponente zeigt sich auch in dem höheren Zuschussanteil bei den Kinderzuschlägen (55 Prozent) und bei den Kinderbetreuungskosten für Alleinerziehende (100 Prozent). Bei der Lehrgangs- und Prüfungskosten und den Meisterstücken ist der Darlehensanteil inzwischen auf 40 Prozent gesenkt worden, wovon ein Teil bei einer erfolgreichen Prü-

fung (40 Prozent) und bei einer Existenzgründung (60 Prozent) erlassen werden wird. Eine große Koalition von CDU/CSU und SPD hat über mehrere Legislaturperioden jenseits großer medialer Aufmerksamkeit das AFGB mit dem Ziel der Gleichstellung der Förderung von beruflicher und Hochschulausbildung verbessert. Das ist auch nur folgerichtig, da im deutschen Qualifikationsrahmen viele der beruflichen Fortbildungsabschlüsse, wie etwa die Meister- und Fachwirte, auf Stufe 6 dem Bachelor gleichgestellt sind.

Für die Legislaturperiode des 19. Deutschen Bundestags ist eine weitere Novelle der AFGB geplant, mit der die Erlassregeln für die Darlehen großzügiger gestaltet werden und sogar wegfallen sollen, wenn ein Betrieb übernommen oder gegründet wird, was ein starkes Zeichen für Existenzgründer und kleine Unternehmen ist. Zusätzlich sollen die Darlehen ab 2023 zinslos gewährt werden.[6] Nach dem Rahmenpapier der „Nationalen „Weiterbildungstrategie“ (BMAS/BMBF 2019) soll zusätzlich ein Förderanspruch für die im Berufsbildungsgesetz und in der Handwerksordnung zu verankernden drei Fortbildungsstufen gewährt werden.

Die beiden BAföG-Systeme gehören zu den wichtigsten bildungspolitischen Förderungsinstrumenten. Nach Angaben des Statistischen Bundesamts (Destatis 2018b) erhielten im Jahr 2017 782.000 Personen, darunter rund 225.000 Schüler/innen sowie 557.000 Studierende Leistungen nach dem BAföG. Nur rund die Hälfte (49 Prozent) der Leistungsbeziehenden wurde wegen der Anrechnung ihres Einkommens und Vermögens oder das der Eltern voll gefördert. Fast 70.000 Personen wurden elternunabhängig unterstützt.

Mit dem AFBG wurden 2018 168.000 Personen gefördert. Da anders als bei der schulischen Berufsausbildung und einem Hochschulstudium zur Finanzierung der oft privaten Träger „Studiengebühren“ (Kurs- und Prüfungsgebühren) erhoben werden, erstreckt sich die Förderung auf den Unterhalt und Sachkosten. „Von den insgesamt 666 Mio. Euro im Jahre 2018 entfielen rund 385 Mio. Euro auf bewilligte Darlehen, von denen 276 Mio. Euro von den Förderungsberechtigten in Anspruch genommen wurden. Die Darlehen wurden insbesondere für Lehrgangs- und Prüfungsgebühren (124 Mio. Euro), für den Lebensunterhalt (140 Mio. Euro) und für den Kindererhöhungsbetrag (9 Mio. Euro) von der Kreditanstalt für Wiederaufbau an die Geförderten überwiesen. Rund 281 Mio. Euro entfielen auf Zuschüsse, insbesondere zur Finanzierung der Lehrgangs- und Prüfungsgebühren (106 Mio. Euro), für den Lebensunterhalt (163 Mio. Euro) und für den Kindererhöhungsbetrag (10 Mio. Euro)“ (Destatis 2018 a).

6 https://www.cducsu.de/presse/pressemitteilungen/das-neue-aufstiegs-bafoeg-staerkt-die-berufliche-bildung (Aufruf am 19.6.2019)

Für die Weiterentwicklung des BAföG und des AFBG zu einem lebenslaufbegleitenden Fördersystem ist schwedische Beispiel interessant, das eine lange Tradition hat. Schweden verfügt über ein einheitliches Stipendien- und Darlehenssystem zur Finanzierung des Lebensunterhalts Erwachsener (über 18 Jahre) die an einer Vollzeit- oder Teilzeitbildungsmaßnahme teilnehmen. Diese sogenannte Studienförderung (studiemedel) wird gleichermaßen für ein Hochschulstudium wie auch für das Nachholen von allgemeinbildenden oder beruflichen Abschlüssen auf der Sekundarstufe II und weiterbildenden beruflichen Maßnahmen gezahlt. Im Unterschied zu Deutschland sind die Studienbeihilfen nicht einkommens- oder vermögensabhängig, sondern ein individuelles und universelles Recht. Folgerichtig spielt auch das Einkommen und Vermögens des Partners keine Rolle. Die maximale Förderdauer beträgt bei einem Hochschulstudium 240 Wochen (12 Semester), bei der Sekundarstufe II 80 bis120 Wochen, je nachdem welche Schulabschlüsse man schon hat, und beim Nachholen von Pflichtschulabschlüssen (Sekundarstufe I) 40 bis 100 Wochen, je nach den vorherigen Abschlüssen und den Lese- und Schreibfähigkeiten.

Für die Förderung eines Hochschulstudiums genügt die Hochschulreife und für die Teilnahme an den schulischen und beruflichen Programmen ist die untere Altersgrenze auf 20 Jahre festgelegt. Die Höchstgrenze für die Förderung liegt bei 56 Jahren; die Zahlung eines Darlehens kann allerdings ab 47 Jahre eingeschränkt werden.

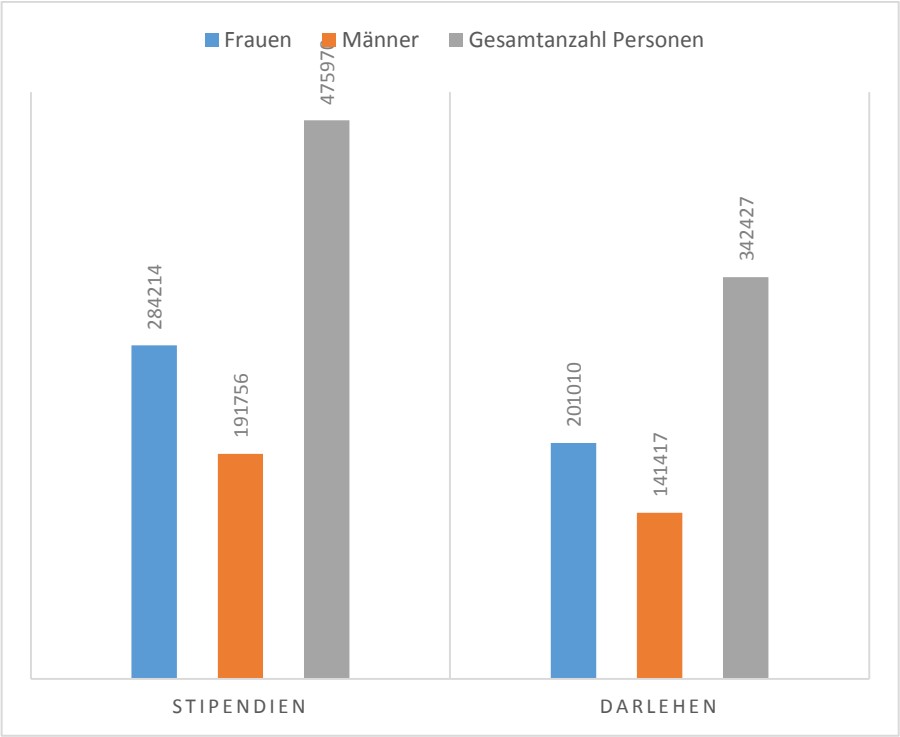
Die Studienförderung ist nach Familienstand, Alter und nach vorherigen Abschlüssen differenziert. Sie liegt bei 2.669 SEK pro Woche, wobei 809 SEK als Stipendien und 1.860 SEK als Darlehen gezahlt werden, was im Monat (vier Wochen) ungefähr 1000 Euro entspricht. Für Kinder werden Zuschläge bezahlt (1/2/3/4/5 Kinder 153/250/301/352/403 SEK). Weiterhin werden bei Bedarf zusätzliche Darlehen gewährt.

Für arbeitslose Erwachsene mit geringer Bildung zwischen 25 und 56 Jahre, die einen Schulabschluss nachholen und dies Voraussetzung ist, einen Job zu finden, wird von den Gemeinden eine höhere Studienbeihilfe in Form eines nichtrückzahlbaren Stipendiums gezahlt, dass bei 2.208 SEK pro Woche bei einer Vollzeitmaßnahme liegt. Personen mit niedrigem Einkommen können die Rückzahlungen verringern oder aussetzen. Die Einkommensgrenze lag 2018 beispielsweise für einen Einpersonenhaushalt bei 127.400 SEK (12.160 Euro) oder für einen Haushalt mit zwei Erwachsenen und drei Kindern bei 318.500 SEK (30.303 Euro).

Schaubild 2 zeigt, dass deutlich mehr Frauen als Männer eine Studienförderung erhalten. Weiterhin werden mehr Stipendien als Darlehen genommen. Offensichtlich verzichten viele Teilnehmer auf den Darle-

hensanteil, da sie über Einkommen aus anderen Quellen verfügen, was angesichts der fehlenden Einkommens- und Vermögensprüfung nicht verwundern kann.

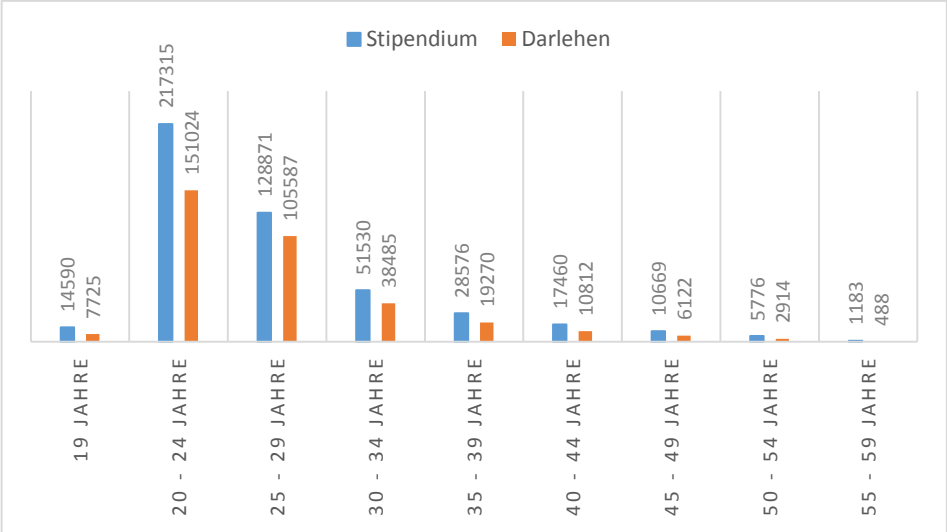
Schaubild 2: Zahl der mit Stipendien und Darlehen Geförderten nach Geschlecht in Schweden 2018



Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Angaben von Centrala Studiestödsnämnden (CSN) (https://statistik.csn.se/PXWeb/pxweb/sv/CSNstat/CSNstat__SU__A__SH__SV/SUSHSVA01.px/?rxid=5311f4d2-8bfe-4efd-9822-4e057683f9d8) (Aufruf am 19.7.2019)

Schaubild 3 lässt erkennen, dass zwar der überwiegende Anteil der Geförderten unter 30 Jahre ist, aber gleichwohl große Gruppen zwischen 30 und 39 (80.106 Stipendien) und 40 bis 49 (28.129 Stipendien) Jahre alt sind. Selbst an über 50-jährige wurden noch 6.959 Stipendien vergeben. Um die Zahlen auf Deutschland zu übertragen, muss man diese Zahlen bei der schwedischen Bevölkerung von rund 10 Mio. mit rund 8,2 multiplizieren, was zu einem beeindruckenden Volumen der geförderten Erwachsenenbildung führt.

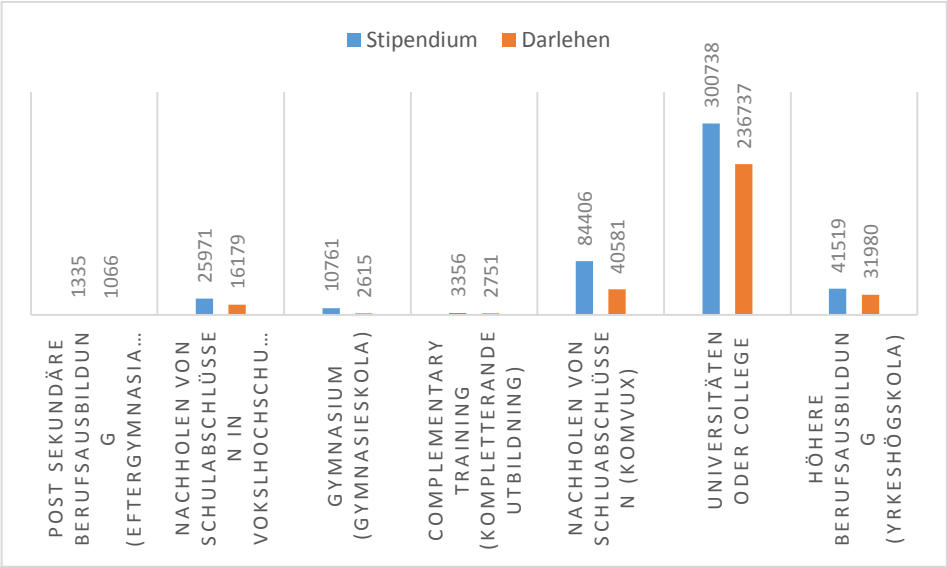
Schaubild 3: Zahl der mit Stipendien und Darlehen Geförderten nach Alter in Schweden 2018



Quelle:Eigene Zusammenstellung nach Angaben von Centrala Studiestödsnämnden (CSN) (https://statistik.csn.se/PXWeb/pxweb/sv/CSNstat/CSNstat__SU__A__SH__SV/SUSHSVA01.px/?rxid=5311f4d2-8bfe-4efd-9822-4e057683f9d8) (Aufruf am 19.7.2019)

Schaubild 4 belegt schließlich, wie stark die Förderung neben einem Hochschulstudium auch für das Nachholen von Schulabschlüssen und berufliche Fortbildungen genutzt wird.

Schaubild 4: Zahl der mit Stipendien und Darlehen Geförderten nach Ausbildungsinstitution in Schweden 2018[7]



Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Angaben von Centrala Studiestödsnämnden (CSN)
https://statistik.csn.se/PXWeb/pxweb/sv/CSNstat/CSNstat__SU__A__SH__SV/SUSHSVA01.px/?rxid=5311f4d2-8bfe-4efd-9822-4e057683f9d8
(Aufruf am 19.7.2019)

7 Diese Statistik unterscheidet ausschließlich nach Aus- und Weiterbildungsinstitutionen. Schulabschlüsse können bei unterschiedlichen Institutionen nachgeholt werden.

4. Weiterbildungsfonds

Weiterbildungsfonds gehören zu den international etablierten Instrumenten, mit denen der Staat, die Sozialpartner oder beide gemeinsam versuchen, die Finanzierung der Weiterbildung in der gesamten Wirtschaft, in bestimmten Branchen oder Regionen auf eine breitere Basis zu stellen und die Weiterbildungsbereitschaft zu erhöhen.

Fonds finanzieren sich über eine Umlage in Höhe eines festgelegten Prozentsatzes der Bruttolohnsumme, die von Unternehmen und/oder Beschäftigten eines definierten Geltungsbereichs erhoben wird. Im Unterschied zu Steuern, deren Verwendung nach dem sogenannten Non-Affektationsprinzip nicht vorab festgelegt ist[8], sind Mittel aus Umlagen zweckgebunden. Falls das nicht der Fall ist, handelt es sich mehr um einen Fonds, sondern um eine Steuer. Die geförderten Weiterbildungsmaßnahmen sollen weiterhin einen konkreten Nutzen für die umlagepflichtigen Unternehmen oder Beschäftigten haben. Allgemeine Weiterbildung ohne direkten Bezug zu den Anforderungen der Unternehmen und des Arbeitsmarktes wäre aus der Logik einer Umlagefinanzierung eher aus Steuermitteln zu finanzieren oder individuell zu tragen.

Der Umlage müssen nicht finanzielle Gegenleistungen in gleicher Höhe gegenüberstehen. Ein Weiterbildungsfonds ist anders als ein Sparkonto nicht als individuelle Geldanlage gedacht, über die man selbst verfügen kann. Ziel von Fonds ist es vielmehr, den Gesamtnutzen durch Weiterbildung für die umlagepflichtigen Unternehmen und deren Beschäftigten zu erhöhen. Die Umlage rechtfertigt sich gegenüber einer allgemeinen Steuer durch diese „Gruppennützigkeit“.

Die Regeln der Finanzierung und der Inanspruchnahme werden daher durch den Staat oder gemeinschaftlich durch die Sozialpartner festgelegt. Internationale Vergleiche zeigen die großen Gestaltungsspielräume und Unterschiede zwischen den existierenden Fonds (OECD 2019. Die Begründungen für die Erhebung einer Umlage sind sehr unterschiedlich. Erstens wird auf unzureichende Weiterbildungsbildungsinvestitionen der Unternehmen oder der Beschäftigten hingewiesen. Da diese von höheren Investitionen profitieren, sollen sie sich daher gemeinschaftlich an den Kosten beteiligen. Die zweite Begründungslinie geht von einem Marktversagen aus, das besonders ausgeprägt ist in Branchen mit hoher zwischenbetrieblicher Mobilität der Beschäftigten. Aus Sorge, die Investitionen durch die Abwanderung ihrer Arbeitskräfte

8 Man versteht unter Non-Affektationsprinzip (gemäß § 8 Bundeshaushaltsordnung) das Zweckbindungsverbot von Steuern. Dies bedeutet, dass öffentliche Mittel, also auch erhobene Steuern, keiner dezidierten Zweckbindung unterliegen dürfen, sondern generell der Deckung von Staatsausgaben zur Verfügung stehen.

in andere Unternehmen zu verlieren, investieren die Unternehmen nur das Nötigste in die Weiterbildung ihrer Beschäftigten. Ein Teil der Unternehmen verzichtet ganz auf Weiterbildung und versucht als Trittbrettfahrer, die qualifizierten Kräfte der Konkurrenten abzuwerben. Über Fonds werden die Kosten für Bildungsinvestitionen auf alle potenziell begünstigten Unternehmen verteilt. Belohnt werden nicht mehr die Trittbrettfahrer, sondern vielmehr die weiterbildenden Betriebe, die jetzt die Kosten der Weiterbildung über den Fonds erstattet bekommen. Ziel ist es, durch den Risikoausgleich zwischen den Unternehmen das Marktversagen zu korrigiert. Eine dritte Argumentationslinie zielt auf die Gestaltungs- und Planungsmöglichkeiten geeigneter Maßnahmen, die bei Fonds mit eigener Infrastruktur besser sind als vor allem in Klein- und Mittelbetrieben oder Einzelpersonen.

Entsprechend dieser unterschiedlichen Begründungen lassen sich sehr unterschiedliche Typen von Weiterbildungsfonds finden. Ausgehend von der Finanzierung werden folgende drei Typen unterschieden (Tabelle 4):

- In den „revenue-generating systems“ wird die Umlage erhoben, um staatliche Programme zur Finanzierung beruflicher Aus- und Weiterbildung zu finanzieren. Diese Umlage setzt keine Anreize für Unternehmen, selbst mehr in Weiterbildung zu investieren, und gleicht einer Steuer. Ein Beispiel hierfür ist das Senai-Programm in Brasilien (Tabelle 4).
- In den „levy-exemption fonds“ muss eine Abgabe nur bezahlt werden, wenn die Unternehmen zu wenig für Weiterbildung aufwenden. Das veranlasst viele Unternehmen, selbst in Weiterbildung zu investieren, um die Umlage zu vermeiden, es sei denn, dass man von über den Fonds gemeinsam geplanten Maßnahmen profitieren will. Beispiele hierfür sind die Fonds in Australien, Belgien und Quebec.
- In den „levy-grant fonds“ müssen die Beiträge grundsätzlich an den Fonds abgeführt werden. Die Mittel fließen dann über angebotene Weiterbildungsmaßnahmen oder Zuschüsse an die Betriebe oder Einzelpersonen zurück.

Tabelle 4: Weiterbildungsumlagen in OECD- und Nicht-OECD Staaten

Land	**Höhe der Umlage (% der Lohn-summe)**	**Differenzierung**	**Typ**
Australien	1,5	keine	levy-exemption
Belgien	0,1 bis 0,6	nach Sektor	levy-exemption
Kanada (Quebec)	1	keine*	levy-exemption
Dänemark	DKK 2 702	keine	revenue-generating/cost-reimbursement
Frankreich	0,55 bis 1	nach Firmen-größe	levy-grant
Griechenland	0,24	keine	levy-exemption
Ungarn	1,5	keine	levy-exemption/revenue-generating/levy-grant
Irland	0,7	keine	levy-grant
Italien	0,3	keine	levy-grant
Korea	0,1 bis 0,7	nach Firmen-größe	levy-grant
Niederlande	bis zu 2	nach Sektor	levy-grant
Polen	0,25	keine	levy-grant
Spanien	0,7 (davon 0,1 für Arbeit-nehmer)	keine	levy-exemption
Vereinigtes Königreich	0,5 bis 2,5	nach Fonds	levy-exemption
nicht-OECD Staaten			
Brasilien	1 bis 1,5	nach Firmen-größe	revenue-generating
Südafrika	1	keine*	levy-grant/revenue-generating

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Angaben OECD 2019b: 99
*Anmerkungen: * In Quebec und Südafrika sind Betriebe mit einer Lohn-summe unterhalb eines Schwellenwerts ausgenommen.*
*** Dänemark erhebt eine Pauschalabgabe von 2 702 DKK pro Vollzeit-beschäftigten pro Jahr an einen Fonds, der damit Lohnkosten während außerbetrieblicher Maßnahmen kompensiert.*

Diese Finanzierungstypen können auch kombiniert werden, wie in Ungarn oder Brasilien. Auch Frankreich zählte bis 2014 zu den Mischtypen. Von der Umlage von 1,6 Prozent der Bruttolohnsumme entfiel damals 0,9 Prozent auf betriebliche Qualifizierungsmaßnahmen. Die Umlage musste nur gezahlt werden, wenn die Weiterbildungsinvestitionen der Betriebe unterhalb dieses Prozentsatzes lagen. Ein Teil der Betriebe verzichtete auf diese Möglichkeit, um von dem über den Branchenfonds gemeinschaftlich geplanten Bildungsangeboten zu profitieren. Die restliche Umlage für unterschiedliche überbetriebliche Bildungsmaßnahmen (0,6 Prozent) musste hingegen immer abgeführt werden. 2014 wurde die Umlage für betriebliche Qualifizierungsmaßnahmen für Betriebe mit mehr als 300 Beschäftigten mit dem Hinweis abgeschafft, dass nunmehr 4 Jahrzehnte nach Einführung der Umlage die größeren Betriebe aus eigener Initiative ausreichend in Weiterbildung investierten.

Fonds können zentral, auf Branchen- und regionaler Ebene und sogar in Unternehmen über Gesetze, Tarifverträge oder Kammerregelungen etabliert werden und vom Staat, den Tarifparteien, Unternehmensverbünden oder einzelnen Unternehmen verwaltet werden. Durch diese flexiblen Gestaltungsmöglichkeiten können Fonds sowohl Instrumente der nationalen Weiterbildungspolitik als auch der Lösung von Qualifikationsproblemen einzelner Branchen, Regionen, Unternehmen oder Berufsgruppen sein.

Hinsichtlich der Politik der Fonds kann man zwischen eher passiven umverteilenden Fonds und aktiv gestaltenden Fonds unterscheiden. Bei den passiv umverteilenden Unternehmensfonds verbleibt die Initiative letztlich bei den antragstellenden Unternehmen. Durch die Fondsfinanzierung ändern sich allein die Kostenkalküle der Unternehmen. Das reicht aber oft nicht aus, um weiterbildungsabstinente Unternehmen, insbesondere die kleineren oder mittleren Unternehmen zu bewegen, mehr in Weiterbildung zu investieren. Aktiv gestaltende Fonds gehen auf die Unternehmen ein, erkunden ihren Bedarf, informieren, beraten, entwickeln geeignete Projekte und senken durch Verbundprojekte die Kosten. Das gleiche gilt bei der Förderung der individuellen Weiterbildung. Passive Fonds bearbeiten die Anträge von Individuen und lösen deren Finanzierungsprobleme durch Zuschüsse, während aktive zusätzlich beraten und u. U. auch Weiterbildungsmaßnahmen organisieren oder anbieten.

Bedeutsam können auch die Kombinationsmöglichkeiten von Fondsmitteln mit Mitteln der öffentlichen Hand, der Arbeitsmarktpolitik oder der europäischen Sozialfonds sein, was in den Niederlanden eine große Rolle spielt. Sie ermöglichen die für die Weiterbildung von gering Qualifizierten so wichtige Verknüpfung von Allgemein- und Berufsbildung. In

Dänemark, das in Europa die höchste Weiterbildungsteilnahme aufweist, sind die anderen Instrumente der Förderung der Weiterbildung (über Erwachsenenstipendien und die Arbeitsmarktpolitik) so ausgebaut, dass für die vielen Branchenfonds keine Rolle mehr in der Finanzierung, sondern nur noch in der Beratung, Information und inhaltlichen Gestaltung übrig bleibt (CEDEFOP 2008: 43–51).

Im deutschen Sozialsystem sind Umlagen durchaus üblich, wie etwa beim Mutterschutz, beim Insolvenzgeld, beim Arbeits- und Unfallschutz sowie bei der Förderung von Schwerbehinderten. Nach dem Gesetz über den Ausgleich der Arbeitgeberaufwendungen für Entgeltfortzahlung (AAG) erhalten die Arbeitgeber alle nach dem Mutterschutzgesetz zu zahlenden Bezüge von der für die Arbeitnehmerin zuständigen Krankenkasse erstattet. Der Hauptzweck dieser Umlage ist die Risikominderung für den einzelnen Arbeitgeber und die Vermeidung der Diskriminierung von werdenden Müttern auf dem Arbeitsmarkt. Im Insolvenzfall werden die ausstehenden Entgeltansprüche von der Bundesagentur für Arbeit bis zu 3 Monate gezahlt. Da die Entgeltfortzahlung als klassische Arbeitgeberaufgabe definiert wird, wird die Umlage nicht aus dem Haushalt der Bundesagentur für Arbeit, sondern über eine Umlage aufgebracht, so dass die Arbeitgeber dieses Risiko gemeinschaftlich tragen.

Die Beiträge zu den gesetzlichen Unfallversicherungen sowie die Ausgleichsabgabe für Unternehmen, die nicht den im Sozialgesetzbuch IX festgelegten Anteil von Schwerbehinderten beschäftigen, zielen nicht nur auf den Risikoausgleich zwischen Unternehmen, sondern auch auf die Steuerung des Verhaltens von Unternehmen. Die Ausgleichsabgabe sowie die aus der Ausgleichsabgabe finanzierten Hilfen sollen Unternehmen bewegen, Schwerbehinderte zu beschäftigen. In der gesetzlichen Unfallversicherung bemisst sich die Höhe der Umlage nach der Gefahrenklasse, in die das Unternehmen eingestuft ist.

Mehrere Berufsbildungsfonds auf der Basis allgemein verbindlicher Tarifverträge finden wir in der Bauwirtschaft (Berger/Moraal/Häusele 2012). Im Bauhauptgewerbe müssen alle Unternehmen 2,5 Prozent ihrer Bruttolohnsumme an die Sozialkasse der Branche (SOKA BAU) abführen. Mit dem Geld wird zum einen die im Bauhauptgewerbe bedeutsame überbetriebliche Ausbildung finanziert. Zum anderen wird ein Teil der Ausbildungsvergütungen erstattet. Diese Erstattung ist degressiv ausgestattet, da die Auszubildenden mit zunehmender Qualifikation und Erfahrung einen höheren Anteil an produktiver Arbeit leisten.

Die Umlage für die Berufsausbildung wurde in den 70er Jahren eingeführt, als die Ausbildung stark zurückging und der Branche Fachkräfte fehlten. Mit der Umlage ist es gelungen, die Ausbildungsquote deutlich zu erhöhen und sie auch in den unterschiedlichen Baukrisen zu stabili-

sieren (Bosch/Zühlke-Robinet 2000: 187–213). Für die neugeordneten Pflegeberufe ist sogar eine gesetzliche Umlage eingeführt worden. Die Auszubildenden zahlen kein Schulgeld mehr, sondern erhalten eine Ausbildungsvergütung. An der Finanzierung werden ausbildende und nicht ausbildende Einrichtungen durch ein Umlageverfahren gleichermaßen zur Finanzierung herangezogen (Bundesministerium für Gesundheit 2018).

Daneben finden sich Weiterbildungsfonds auf Kammer- und auf Unternehmensebene. Die IHK Hannover hat beispielsweise für die Jahre 2016 und 2019 eine Umlage zur Förderung der Weiterbildung zur Digitalisierung der Wirtschaft von Mitarbeitern und Inhabern und zur beruflichen Eingliederung von Mitarbeitern mit Flüchtlingshintergrund erhoben[9]. Ein Beispiel für einen Unternehmensfonds ist der Tarifvertrag zwischen der IGBCE und dem Zeitarbeitsunternehmen SG People Tochter Technicum. Die Weiterbildungsumlage von 2 Prozent der Bruttolohnsumme wird durch das Unternehmen (0,8 Prozent), dem Entleihbetrieb (0,8 Prozent) und den Beschäftigten (0,4 Prozent) finanziert[10], was durchaus ein Modell für die gesamte Leiharbeitsbranche sein könnte.

9 https://www.hannover.ihk.de/fileadmin/data/Dokumente/Themen/Aus_und_Weiterbildung/Weiterbildung/Richtlinie_WB-Fonds_2016.pdf (Aufruf am7.2019)

10 https://wap.igmetall.de/0190943_TOP_6_111206_PM_WB-Fonds_4e88f3438e25cd1e11d6fbaec18158c10535727f.pdf (Aufruf am 19.7.2019)

5. Persönliche Bildungs- und Erwerbstätigenkosten

Persönliche Bildungs- oder Erwerbstätigenkonten sind zweckgebundene Sparkonten, die sich aus privaten, betrieblichen oder öffentlichen Beiträgen oder einer Kombination verschiedener Beitragsquellen speisen. Die Verwendungszwecke können unterschiedlich weit definiert werden. Bei reinen Bildungskonten können Guthaben nur für allgemeine oder berufliche Bildung verwendet werden. Erwerbstätigenkonten können darüber hinaus auch für die Finanzierung von Freistellungen etwa für Pflege, Kinderbetreuung, Erholungszeiten, längere Sabbaticals sowie für Übergangsphasen in den Ruhestand genutzt werden. Sofern die Konten über Beiträge von Einzelpersonen gefüllt werden, ist gegen solch unterschiedliche Verwendungsmöglichkeiten nichts einzuwenden. Sobald aber auch öffentliche Zuschüsse hinzukommen – sei es in Form direkter Einzahlungen oder in Form von Steuererleichterungen – ist nach dem öffentlichen Interesse zu fragen, das solche Zuschüsse rechtfertigen kann.

Es finden sich inzwischen sehr unterschiedliche Typen solcher Konten. Sie reichen von privaten Sparkonten, die von Familien für ihre Kinder zur Finanzierung des späteren Bildungswegs angelegt werden, über unterschiedliche Formen betrieblicher Arbeitszeitkonten, die weit überwiegend durch Beiträge der Beschäftigten und nur gelegentlich auch durch Zuschüsse der Betriebe gefüllt werden, bis hin zu betriebsunabhängigen individuellen Konten im Erwachsenenalter mit staatlichen Zuschüssen. Nur mit diesen betriebsunabhängigen individuellen Konten im Erwachsenenalter will ich mich im Folgenden näher befassen.

Die Idee solcher betriebsunabhängigen individuellen Konten hat eine lange Vorgeschichte. Bereits in den 50er Jahren hat der schwedische Ökonom Gösta Rehn (Rehn 1974) vorgeschlagen, für jeden Bürger aus öffentlichen Mitteln ein Lebenszeitkonto für Bildung einzurichten, über das er sofern noch Guthaben vorhanden sind, auch als Erwachsener verfügen kann. Dahinter stand die Idee, durch eine Finanzierung von Bildung über den Erwerbsverlauf ungleiche Bildungszugänge in der Kindheit und Jugend durch die Förderung von Weiterbildung auszugleichen, um so das Grundrecht auf gleiche Bildungschancen zu sichern.

In Schweden wurde die Grundidee aufgegriffen. Die schwedische Politik scheute allerdings den enormen bürokratischen Aufwand, der mit der Verwaltung von Millionen Konten verbunden wäre. Zudem erwies sich der Vorschlag eines festen Stundenbudgets als zu unflexibel, da sich je nach Bildungs- und Erwerbsverlauf sowie persönlichen Umständen (z. B. Berufsunfähigkeit) die Dauer der notwendigen Bildungsmaß-

nahmen zur Sicherung der Erwerbsfähigkeit unterscheiden kann. Man ging daher den einfacheren Weg, für Weiterbildung im Erwachsenenalter über ein bedarfsunabhängiges Stipendium und Darlehenssystem Ziehungsrechte einzuräumen, die je nach individuellem Bedarf für das Nachholen von Schulabschlüssen, für Berufsaus- und Fortbildungen sowie für Studienabschlüsse genutzt werden konnten (siehe Kapitel 3).

Ende der 1990er und Anfang der 2000er wurde in vielen Ländern mit Bildungskonten (learning accounts) experimentiert, die unter anderem von der OECD als eine ideale Mehrzweckwaffe für die Förderung lebenslangen Lernens propagiert wurden (OECD 2005, Kapitel 3). Als Vorteile wurden vor allem die Erweiterung der individuellen Wahlmöglichkeiten und auch bessere Möglichkeiten der Ko-Finanzierung durch die Kombination von Mitteln aus unterschiedlichen Quellen gesehen. Damit verbunden war aber auch die Auffassung, dass sich Erwachsene wegen der positiven Renditen verbesserter Qualifikationen auf dem Arbeitsmarkt auch selber stärker an der Weiterbildung beteiligen sollten. Zudem wurde Bildungskonten auch eine „erzieherische“ Komponente zugeschrieben, da die Individuen über das Bildungssparen zum einen mehr eigene Verantwortung für die Finanzierung ihrer Weiterbildung übernehmen und zum anderen auch motiviert werden, ihre Ersparnisse für die Entwicklung der eigenen Kompetenzen zu nutzen (Cesifo 2004).

Heute schreibt die OECD selbstkritisch, dass die eigentliche Motivation der Einführung von Bildungskonten und Bildungsgutscheinen darin gelegen war, den Wettbewerb zwischen Bildungsanbietern zur Effizienzsteigerung oder Kostensenkung zu stärken. Diese anti-etatistische und anti-korporativistische Motivation sei bei der Bewertung der zahlreichen Experimente mit Learning Accounts zu beachten, schreibt die OECD heute selbstkritisch (OECD 2019a: 274). Auch die Einführung von Bildungsgutscheinen in der deutschen Arbeitsmarktpolitik mit den Hartz-Gesetzen war so motiviert.

In England wurden Learning Accounts im Jahre 2000 in großem Stil und entsprechend dem Zeitgeist in nicht bürokratischer Weise mit nur geringen Qualitäts- und Verwendungskontrollen eingeführt. Es sollten mit dem Programm neue Bildungsanbieter erschlossen werden, mit denen man auch Bildungsungewohnte erreichen konnte. Alle über 19-jährigen in England Ansässigen konnten ein Konto einrichten. Der Staat schoss 150 Pfund zu, wenn ein Eigenbetrag von mindestens 25 Pfund geleistet wurde. Schon 2001 waren 1 Mio. Konten eröffnet worden und die Ausgaben hatten sich in nur einem Jahr auf 180 Mio. Pfund verdoppelt. Anfangs wurde das Programm als Erfolg gesehen, da 22 Prozent der Teilnehmer in den 12 Monaten zuvor nicht an einer Weiterbildung teilgenommen hatten.

Schon Ende 2001 wurde das Programm jedoch abrupt wegen zahlreicher Betrugsfälle gestoppt. Die Prämien wurden in zahlreichen Fällen von Trägern kassiert, ohne tatsächlich Weiterbildung anzubieten. Fast ein Drittel der gesamten Ausgaben von 290 Mio. Pfund soll auf diese Weise illegal abgeflossen sein. Der Regierung wurde vom Rechnungshof vorgeworfen, bei der Umsetzung des Programms auf eine Qualitätskontrolle der Anbieter, eine Risikoanalyse und ein Risikomanagement verzichtet zu haben (Select Committee on Public Accounts 2003).

Selbst Schweden experimentierte 2002 mit individuellen Sparkonten für Weiterbildung, auf die man steuerfrei einzahlen konnte. Entnahmen waren für alle Zwecke möglich, allerdings mussten diese dann versteuert werden. Nur Entnahmen für Weiterbildung wurden mit einer sogenannten Kompetenzprämie, die 50 Prozent des entnommenen Betrags erreichen konnte, vom Staat finanziell belohnt. Unternehmer konnten ebenfalls steuerbegünstigt auf die Konten einzahlen. Die Sparkonten sollten die vorhandenen Instrumente der Weiterbildungsförderung durch Erwachsenenstipendien oder arbeitsmarktpolitische Weiterbildung nicht ersetzen, sondern ergänzen. Die komplementäre Funktion ergab sich aus dem maximalen Betrag von 9.500 SEK pro Jahr, was damals knapp 1000 Euro entsprach. Schon Ende 2004 wurde dieser Versuch jedoch wieder abgebrochen. Es wurde kritisiert, dass vor allem die besser Qualifizierten und Wohlhabenderen profitiert hätten; das Finanzministerin bemängelte Überschneidungen mit den Sparförderungen für die Alterssicherung und das Bildungsministerium wollte die Mittel auf eine Verbesserung der Stipendiensysteme konzentrieren und sah in der schwedischen Förderlogik keinen Platz für solche Konten (Schuetze 2005: 19–20).

Während in den meisten Ländern, die mit Weiterbildungskonten experimentierten, diese wieder abgeschafft haben, oder die Konten wegen der geringen Förderbeträgen allenfalls eine ergänzende Rolle zu anderen Instrumenten spielen, begann Frankreich seit 2003 dieses Instrument schrittweise auszubauen. Die Finanzierung der Weiterbildung wurde bis dahin weitgehend über Weiterbildungsfonds für betriebliche Weiterbildung und die Förderung auch längerfristiger betriebsunabhängiger Bildungsurlaube über Stipendien (congé de formation) finanziert (Bosch 2010: 21ff). Besonders kritisch wurde die zu starke Rolle der Unternehmen in diesem System gesehen. Sie konnten den größten Teil der Umlage (0,9 von insgesamt 1,6 Prozent der Bruttolohnsumme) für betriebliche Weiterbildung verwenden und setzten dabei vor allem auf sehr kurze Maßnahmen.

Zunächst wollte man die Wahlmöglichkeiten der Beschäftigten im Betrieb stärken. Dazu wurde 2003 ein individuelles Recht auf Weiterbildung

(Droit individuel à la formation, DIF) zunächst tariflich vereinbart und dann 2004 gesetzlich verankert. Jeder Beschäftigte hatte danach ein Anrecht auf 20 Stunden Weiterbildung pro Jahr. Die Stunden konnten maximal über sechs Jahre auf 120 Stunden angesammelt werden. Danach konnten pro Jahr weitere 12 Stunden bis zur Obergrenze von 150 Stunden angespart werden (Eichhorst 2017). Im Prinzip waren die Guthabenstunden bei einem Betriebswechsel auch übertragbar, was aber in der Praxis an unklaren Finanzierungsregelungen scheiterte.

Die teilweise euphorischen Erwartungen – man rechnete mit einer Beteiligung von 30 Prozent der Beschäftigten – wurden in der Praxis nicht annähernd erreicht. Stattdessen stagnierte die Nutzerquote bis 2010 bei etwas weniger als 7 Prozent der Beschäftigten und die Beteiligung spiegelte die bekannten Ungleichheiten wieder. Vor allem Beschäftigte in den wenigen bildungsintensiven Klein- und Mittelbetrieben wurden kaum erreicht. In Betrieben mit 10 bis 19 Beschäftigten lag die Beteiligung bei 2,2 Prozent. Die durchschnittliche Dauer der Weiterbildung betrug nur 22 Stunden, was vermuten lässt, dass z. T. die üblichen betrieblichen Maßnahmen nur umetikettiert wurden. Die Gründe für die geringe Inanspruchnahme bleiben in der Literatur unklar. Es werden mangelnde Information, Intransparenz und die notwendige Vereinbarung mit dem Arbeitgeber als Haupthindernisse genannt (Descamps 2012).

Trotz dieser enttäuschenden Erfahrungen setzte die französische Regierung auf eine weitere Individualisierung der Weiterbildung. Zum 1.1.2015 wurde das DIF daher durch das Compte Personnel de Formation (CPF) ersetzt. Die Stundenguthaben aus dem DIF konnten ins CPF übertragen werden. Das Startguthaben beträgt 500 Euro pro Jahr bis zu einer Höchstgrenze von 5000 Euro, die nach 10 Jahren ohne Entnahme erreicht wird. Für Geringqualifizierte ohne abgeschlossene Berufsausbildung erhöhen sich die Zuschüsse auf 800 Euro pro Jahr bis zu einer Höchstgrenze von 8000 Euro. Teilzeitbeschäftigte erwerben anteilige Ansprüche entsprechend ihrer Arbeitszeit. Die Zuschüsse können in besonderen Fällen angehoben werden beispielsweise um 3000 Euro, wenn in einem Betrieb mit weniger als 50 Beschäftigten die Betroffenen in den letzten 6 Jahren nicht an einer Weiterbildung teilgenommen hat und kein persönliches Entwicklungsgespräch mit ihnen geführt worden war.

Die Nutzung des CPF liegt nunmehr ausschließlich in der Befugnis der Beschäftigten. Jeder Beschäftigte hat das Recht auf eine Weiterbildungsberatung und ein persönliches Entwicklungsgespräch im Unternehmen. Beschäftigte, die an einer Weiterbildung während der Arbeitszeit teilnehmen wollen, müssen den Arbeitgeber 60 Tage vorher um Zustimmung bitten, bei einer Weiterbildung von mehr als 6 Monaten 120

Tage vor Beginn der Maßnahme. Innerhalb von 30 Tagen kann der Arbeitgeber Widerspruch einlegen. Stimmt der Arbeitgeber zu, übernimmt er die Lohnkosten während der Weiterbildung. Über Maßnahmen außerhalb der Arbeitszeit muss der Arbeitgeber nicht informiert werden.

Die Guthaben konnten nur für zertifizierte berufliche Weiterbildungsmaßnahmen, für die Anerkennung erworbener Kompetenzen, für Kompetenzbilanzen, den Führerscheinerwerb sowie für Kurse für Unternehmensgründer und für bürgerschaftliches Engagement (freiwillige Feuerwehr, Bürgerdienste) genutzt werden. Für die Zertifizierung waren unterschiedliche Institutionen auf nationaler, regionaler und Branchenebene zuständig. Das CPF soll mit zusätzlichen Finanzmitteln der Unternehmen, der Regionen und den verbliebenen überbetrieblichen Fonds zu einer „co-construction de parcours de formation“, also einem gemeinsamen Entwurf von Weiterbildungsverläufen, beitragen (Fourcade/Robert/Wallon 2017:3).

Finanziert wurde das CPF über eine Umlage in Höhe von 0,2 Prozent der Bruttolöhne aller Betriebe mit mehr als 11 Beschäftigten, die Teil der allgemeinen Weiterbildungsumlage war. Die Finanzierungskosten für die Unternehmen wurden vorrübergehend zur Absenkung der Arbeitslosen erheblich gesenkt worden, da gleichzeitig der bisher wichtigste Pfeiler des französischen Weiterbildungssystems das Fondsystem stark beschnitten wurde. Die Umlage wurde in den Betrieben mit mehr als 11 Beschäftigten von 1,6 Prozent auf nunmehr 1 Prozent gesenkt. In Betrieben mit mehr als 300 Beschäftigten entfiel die Umlage für betriebliche Weiterbildung sogar vollständig und deren Umlage wurde für andere Zwecke genutzt (Fourcade/Robert/Wallon 2017: 15).

Im Jahre 2016 waren 4,35 Mio. Konten eingerichtet. Bis zum 31.3. 2017 wurden 849.000 Bildungsmaßnahmen durchgeführt, wovon zwei Drittel auf Arbeitssuchende entfielen (Fourcade/Robert/Wallon 2017). Das Bildungsspektrum war nicht sehr umfangreich. Die Weiterbildungen verteilten sich auf überwiegend auf nur 10 Maßnahmetypen. Bei den Beschäftigten standen Sprachkurse an der Spitze, bei den Arbeitsuchenden Führerscheine (Balmat 2018). Die Arbeitssuchenden haben überwiegend (über 90 Prozent) zusätzliche Mittel zu ihren CPF-Guthaben mobilisiert, während dies nur bei 37 Prozent der Beschäftigten der Fall war (Balmat 2018).

Die Evaluation von (Fourcade/Robert/Wallon 2017) kommt zu folgenden Ergebnissen:

- Das CPF ist in relativ kurzer Zeit bekannt geworden. Zwei Drittel der Beschäftigten des privaten Sektors und die Hälfte der Arbeitssuchenden geben an, es zu kennen.

- Die für längere Maßnahmen notwendige Ko-finanzierung erweist sich in der Praxis als schwierig und erschwert die Inanspruchnahme.
- Die Liste der Maßnahmen spiegelt eher die bestehenden Angebotsstrategien als strategische Überlegungen zu künftigen Entwicklungen wieder.
- Die individuelle Weiterbildungsberatung, die auch helfen soll, sich in dem komplexen System der Kofinanzierung zurechtzufinden, ist noch weit vom erhofften Niveau entfernt, so dass das CPF die alten Ungleichheiten bei der Beteiligung reproduziert oder sogar noch erweitert.

Die Evaluation kam zu dem Schluss, dass das CPF noch nicht seinen Platz in der französischen Bildungslandschaft gefunden habe. Es wurde eine deutliche administrative Vereinfachung und eine bessere finanzielle Ausstattung durch eine Erhöhung der Umlage auf 0,5 Prozent vorgeschlagen, um die Finanzierung auch längerer Weiterbildungsmaßnahmen zu ermöglichen.

Im Jahre 2018 wurde das System noch einmal grundlegend reformiert. Die Reform tritt 2019 und 2020 schrittweise in Kraft (Tabelle 5). Nunmehr können neben den abhängig Beschäftigten und Arbeitsuchende auch Selbstständige und Künstler über 16 Jahre ein CPF eröffnen. Während bis 2017 Stunden angespart wurden, werden die Konten seit 2019 in Euros geführt, in der Hoffnung, damit auch die Lesbarkeit der Guthabenhöhe zu verbessern und die Nutzung dieser Geldreserve anzuregen. Die vor 2019 angesparten Stunden werden mit 15 Euro pro Stunde in Geld umgewandelt. 5000 Euro entsprechen danach 333,33 Unterrichtsstunden. Es wird nur noch eine nationale Liste zertifizierter Bildungsmaßnahmen geben. Auch die Buchung der Maßnahmen selbst erfolgt nicht mehr über die Fonds, sondern direkt über die Individuen mittels einer App, die ab Oktober 2019 verfügbar sein soll.

Eine neue nationale Weiterbildungsbehörde „France Compétences“[11], die 2019 ihre Arbeit aufnahm, ist für die Zertifizierung, die individuelle Bildungsberatung, die Einsammlung und Verteilung der Mittel, die Kontrolle der Kosten und die Koordinierung der unterschiedlichen Akteure in der weiterhin komplexen französischen Bildungslandschaft zuständig. Die bisherige öffentliche oder sozialpartnerschaftliche Weiterbildungsberatung[12] wird durch eine private Beratung ersetzt. France Compétences

11 https://www.francecompetences.fr/ (Aufruf am 19.7. 2019)

12 Bislang waren fünf Institutionen für die Beratung zuständig, die Pôle Emploi für die Arbeitslosen, die Missions Locales für junge Arbeitsplatzsuchende, CAP EMPLOI für die Behinderten, APEC für die Hochqualifizierten und *cadres* sowie Fongecif, ein paritätisch verwaltetet Weiterbildungsfonds, für alle Beschäftigten und für die längeren Weiterbildungstipendien (Congé de Formation, jetzt CPF de transition).

schreibt diese Aufgabe aus und wird sie an private Träger vergeben und deren Arbeit finanzieren, da die Beratung kostenfrei bleiben soll.

Tabelle 5: Das persönliche Bildungskonto „Compte Personnel de Formation“ (CPF) in Frankreich 2014- 2018 und 2019

CPF 2014–2018	**CPF 2019**
Zeitkonto	Geldkonto
für abhängig Beschäftigte und Arbeitslose	für alle Erwerbstätigen
Umlage über Fonds eingesammelt	Umlage über Staat eingesammelt
nationale, regionale, Branchen-Listen zertifizierter Bildungsmaßnahmen	Einheitliche nationale Liste zertifizierter Bildungsmaßnahmen
Zugang über paritätische verwaltete Fonds	Zugang über eine App
kostenfreie Beratung über die Arbeitsvermittlung	kostenfreie Beratung über den Markt

Quelle: Perez 2019

Die Mittel werden durch eine Umlage direkt vom Staat eingesammelt und nicht mehr von den Sozialpartnern gemeinsam eingerichteten und verwalteten Branchenfonds. Anstelle einer summarischen Umlage, deren Höhe sich durch zweckbestimmte Einzelumlagen ergibt, wird nun ein einheitlicher Betrag für die Förderung von Aus- und Weiterbildung, der sogenannte „contribution unique à la formation professionnelle et à l’alternance“ eingeführt. 2019 wurde den Unternehmen die Ausbildungsumlage („taxe d’apprentissage“) erlassen, sodass die Umlage in diesem Jahr niedriger ausfällt. Größere Leiharbeitsunternehmen müssen – wie schon in der Vergangenheit – eine höhere Umlage wegen der größeren Arbeitsmarktrisiken ihrer Beschäftigten zahlen. Auch Kleinbetriebe, in denen der Kündigungsschutz geringer ist als in größeren Betrieben, müssen für befristet Beschäftigte eine höhere Abgabe zahlen. Die Abgaben für Leiharbeitskräfte und befristete Beschäftigte sind allerdings nur gering höher, sodass sie kaum arbeitsmarktpolitische Steuerungswirkungen entfalten können (Tabellen 6 und7).

Tabelle 6: Umlage für Berufs- und Weiterbildung in Frankreich 2019 in % der Bruttolohnsumme

Zahl der Beschäftigten	**Höhe der Umlage**	**Leiharbeitsunternehmen**
bis 10 Beschäftigte	0,55 %	0,55 %
ab 11 Beschäftigte	1,00 %	1,3 %
für befristet Beschäftigte	1,00 %	

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Angaben von: https://www.service-public.fr/professionnels-entreprises/vosdroits/F22570 (Aufruf 20.6.2019)

Tabelle 7: Umlage für Berufs- und Weiterbildung in Frankreich 2020 in % der Bruttolohnsumme

Umlage/Zahl der Beschäftigten	**bis 10 Beschäftigte**	**ab 11 Beschäftigte**
insgesamt	1,23 %	1,68 %
für Weiterbildung	0,55 %	1,0 %
für Berufsausbildung	0,68 %	
für befristet Beschäftigte	1,00 %	

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Angaben von: https://www.service-public.fr/professionnels-entreprises/vosdroits/F22570 (Aufruf am 20.6.2019)

Nach Angaben des Centre Inffo im März 2019 wird die Umlage 2019 wie folgt verwendet:

- 41,7 Prozent für Berufsausbildung (Lehrlingsausbildung, schulische Ausbildung);
- 39 Prozent für das „CPF de transition“ (früher „congé de formation“), ein Weiterbildungsstipendium für eine längere Maßnahme einer beruflichen Neuorientierung, das nach einer Beratung und Prüfung von einer paritätischen Kommission der Sozialpartner genehmigt werden muss;
- 2,7 Prozent für das individuelle CPF;
- 10,7 Prozent für betriebliche Weiterbildung in Betrieben mit weniger als 50 Beschäftigten, die auch überbetrieblich über einen Fonds abgewickelt werden können;

- 4,2 Prozent für Karriere- und Weiterbildungsberatung;
- 1,7 Prozent für Verwaltungs- und Investitionskosten.

Die Reform wurde von der französischen Arbeitsministerin als „Big Bang“[13] angekündigt. Ganz falsch ist die Ankündigung sicher nicht, da ein grundlegender Paradigmenwechsel und eine Neugestaltung der institutionellen Strukturen in der französischen Weiterbildungslandschaft eingeleitet wurden. Intermediäre Strukturen der Weiterbildungsberatung, die an die Arbeitsvermittlung oder paritätische verwaltete Fonds angebunden waren, werden zugunsten privater Anbieter abgeschafft.

Um einigermaßen funktionierende Beratungsstrukturen für die unterschiedlichen Gruppen aufzubauen, muss „France Compétence“ in seinen Ausschreibungen extrem präzise Vorgaben entwickeln und ihre Einhaltung auch kontrollieren. Die Reform setzt vorrangig auf die individuelle Initiative der Erwerbstätigen, sich beraten zu lassen und eine Weiterbildungsmaßnahme zu buchen.

Evaluationen in Frankreich und in anderen Ländern haben gezeigt, dass solche Individualisierungsstrategien vor allem die Privilegierung gut Qualifizierter verstärken, die sich in solchen Strukturen bewegen können. Wie man angesichts der hohen Ungleichheiten in der Teilnahme an einer Weiterbildung die Zuschüsse auch an die schon privilegierten Gruppen auf dem Arbeitsmarkt rechtfertigen kann, bleibt unklar.

Das französische Model des CPF von 2014 war der Pate des „Persönlichen Erwerbstätigenkontos“, das 2016 im Weißbuch Arbeit 4.0 des BMAS vorgeschlagen wurde. Danach soll für alle neu ins Berufsleben eintretenden Erwerbstätigen ein solches Konto eingerichtet werden, das vom Staat mit einem Startguthaben ausgestattet wird. „Die Beschränkung auf neue Erwerbstätige trägt auch der Tatsache Rechnung, dass Jüngere höhere demografische Lasten zu tragen haben“ heißt es im Weißbuch Arbeiten 4.0 (BMAS 2016: 181).

Der Staat zahlt allen jungen Menschen ungeachtet ihrer Herkunft ein einmaliges Startguthaben von 20.000 Euro auf das Konto ein (Handelsblatt 13.6. 2017). Die Startguthaben können sozial gestaffelt werden und beispielsweise für Beschäftigte, die kein mit öffentlichen Mitteln finanziertes Studium absolviert haben, höher ausfallen. Die Guthaben soll nicht wie in Frankreich nur für Weiterbildung verwendet werden können, sondern kann auch für andere Zwecke wie Pflege, Sabbaticals, Existenzgründungen oder den Übergang in den Ruhestand.

Das „Persönlichen Erwerbstätigenkonto“ soll dazu beitragen, für mehr soziale Gerechtigkeit zu sorgen und die Eigenverantwortung der Be-

13 https://www.lepoint.fr/economie/formation-professionnelle-le-big-bang-de-muriel-penicaud-05-03-2018-2199724_28.php (Aufruf am 19.7.2019)

schäftigten zu stärken. Es soll weiterhin dazu anregen, die Verbreitung von Langzeitkonten insgesamt zu erhöhen. Erwerbstätigenkonten könnten etwa von den Tarifpartnern genutzt werden, „um spezifische Vereinbarungen zu treffen“ (BMAS 2016: 182).

Insgesamt erscheint dieses Konzept angesichts der schon sehr konkreten Erfahrungen in anderen Ländern sehr unausgereift. Ob es wirklich die Weiterbildungsbeteiligung gerade der benachteiligten Gruppen erhöhen kann, bleibt zweifelhaft. Dazu sind die Zwecke zu diffus. Es ist nicht auszuschließen, dass für Weiterbildung letztlich nichts übrig bleibt, da das Startguthaben schnell durch Sabbaticals oder zur Deckung von zeitlichen Engpässen bei der Pflege oder der Kinderbetreuung aufgebraucht wird. Die Erfahrungen anderer Länder zeigen, dass sich die Hoffnungen auf eine Stärkung der Eigeninitiative bei der Planung der eigenen Weiterbildung durch die Bereitstellung allein von Geld nicht erfüllen. Das kann nur durch eine engere Verknüpfung von Beratung mit finanzieller Förderung gelingen.

Die besondere Förderung Benachteiligter wurde bislang nicht konkretisiert und ob Jüngere per se benachteiligt sind, ist angesichts der guten Ausbildung und aussichtsreicher Karrierechancen vieler Jüngerer mehr als zweifelhaft. Es ist auch zu kritisieren, dass man trotz wachsender Einkommens- und Vermögensungleichheit auch Personen ohne finanziellen Unterstützungsbedarf eine solche kleine Variante eines bedingungslosen Grundeinkommens schenken soll. Noch nicht diskutiert wurden die Überschneidungen mit der Bildungsprämie, die zusammen mit ergänzenden Programmen in einigen Bundesländern kurzfristige berufliche Weiterbildungsmaßnahmen fördern (Kasten 2). Da die Bildungsprämie und die ergänzenden Länderprogramme sich aus ESF-Mittel speisen, ist dieses Instrument allerdings nur für die jeweilige Programmperiode gesichert. Das führt zu bürokratischen Hindernissen und Problemen bei den Übergängen zwischen den Förderperioden.

Kasten 2: Bildungsprämie

Alle Erwerbstätigen einschließlich der Selbstständigen, die mehr als 15 Stunden pro Woche arbeiten, können einmal im Jahr einen Prämiengutschein beantragen, mit dem der Staat die Hälfte der Veranstaltungsgebühren für berufliche Weiterbildungen einschließlich der Vorbereitung auf eine Externenprüfung bis zu einer Höhe von 500 Euro fördert. Der Spargutschein ermöglicht die vorzeitige Entnahme des angesparten Guthabens nach dem Vermögensbildungsgesetz, ohne dass dadurch die Arbeitnehmersparzulage verloren geht.

Gefördert werden Personen, deren zu versteuerndes Einkommen 20.000 Euro (als gemeinsam veranlagte 40.000 Euro) nicht übersteigt. Die Prämien- und Spargutscheine erhält man in einer der 530 Beratungsstellen, die auch kostenlose Beratungen anbieten. Hinzu kommen Förderprogramme auf Länderebene, die ebenfalls kürzere berufliche Fortbildungsmaßnahmen für unterschiedliche Zielgruppen unterstützen, wie der Weiterbildungsbonus in Hamburg oder die Bildungschecks in NRW. Zum Teil liegen hier die Einkommensgrenzen höher als bei der Bildungsprämie. Eine Förderung von 500 Euro im Jahr entspricht der jährlichen Einzahlung auf ein CPF in Frankreich.
In der ersten Förderperiode wurden insgesamt 165.894 Prämiengutscheine und 19.753 Spargutscheine ausgegeben. Die Begleitforschung belegt, dass der Anteil der Geringqualifizierten unter den Nutzer_innen der Bildungsprämie geringer als unter allen Anspruchsberechtigten ist. Weiterbildungsaktive Personen, die in den letzten zwei Jahren bereits an einer Weiterbildung teilgenommen haben, sind hingegen überdurchschnittlich vertreten (RWI/GIB/infas 2012: 12). „Die Gesamtkosten der bisher durch den Prämiengutschein geförderten Weiterbildungen lagen bei durchschnittlich 1084 Euro, die durchschnittliche Förderhöhe bei 344 Euro.“ (ebenda: 11).

Schließlich widersprechen die vielfältigen Verwendungsmöglichkeiten der Guthaben aus dem „Persönlichen Erwerbstätigenkonto“ der Tinbergen-Regel, dass man für jedes politische Ziel ein eigenes Instrument haben muss, da die Erreichung eines Ziels in der Regel die der anderen ausschließt. Aus gutem Grund sind daher für die Finanzierung der Freistellung für Kinderbetreuung und Pflege oder für die Förderung von Existenzgründungen eigene Instrumente entwickelt worden.

6. Bildungskarenz, Bildungsteilzeit und Fachkräftestipendium in Österreich

Auch in Österreich zielt die Arbeitsmarktpolitik zunehmend auf die schnelle Vermittlung der Arbeitslosen in Arbeit und fördert zunehmend nur noch kurze Weiterbildungsmaßnahmen (Bock-Schappelwein u. a. 2017: 394). Um auch individuelle Weiterbildungswünsche finanziell zu unterstützen, wurden außerhalb der Vermittlungslogik der Arbeitsmarktpolitik ab Ende der 90er Jahre mit der Bildungskarenz, der Bildungsteilzeit und dem Fachkräftestipendium drei neue Instrumente geschaffen. Bildungskarenz und Bildungsteilzeit werden aus dem Topf der Arbeitslosenversicherung finanziert, das Fachkräftestipendium aus dem Budget für aktive Arbeitsmittel, und damit aus Steuermitteln, es sei denn, die Teilnehmer können die Versicherungsleistung weiterbeziehen, was der präferierte Leistungsbezug ist.

Die Bildungskarenz wurde 1998 eingeführt und 2013 durch die Bildungsteilzeit ergänzt. Beide Instrumente setzen das Einverständnis des Arbeitgebers und eine Vereinbarung zwischen der antragstellenden Person und dem Arbeitgeber über die Freistellung bzw. Arbeitszeitverringerung voraus. Das Arbeitsverhältnis muss mindestens sechs Monate bestanden haben und sozialversicherungspflichtig sein. Der Arbeitsplatz bleibt während der Freistellung erhalten. Eine Altersgrenze existiert nicht.

Die *Bildungskarenz* kann für freigewählte berufliche Weiterbildungsmaßnahmen im Inland und Ausland einschließlich eines Studiums beantragt werden. Die Maßnahme muss mindestens 20 Wochenstunden umfassen, bei betreuungspflichtigen Kindern sind es 16 Wochenstunden. Die Teilnahme muss nachgewiesen werden. Bei einem Studium muss man nach jedem Semester belegen, dass Prüfungen im Ausmaß von 4 Semester-Wochenstunden oder 8 ECTS-Punkten absolviert worden sind.

Die Karenz, also die Freistellung, beträgt mindestens 2 Monate und maximal ein Jahr. Eine Stückelung der Karenz innerhalb der Rahmenfrist von vier Jahren (etwa viermal 3 Monate) ist möglich. Das Gehalt wird während der Karenz nicht weitergezahlt. An seine Stelle tritt ein Weiterbildungsgeld in Höhe des fiktiven Arbeitslosengeldes, das jedoch mindestens 14,53 Euro täglich beträgt. Ein Zuverdienst über eine geringfügige abhängige oder selbstständige Tätigkeit auch beim gleichen Arbeitgeber ist möglich.

Auch die *Bildungsteilzeit* kann für freigewählte berufliche Weiterbildungsmaßnahmen im Inland und Ausland einschließlich eines Studiums beantragt werden. Die berufliche Aus- und Weiterbildung muss mindestens 10 Wochenstunden (inkl. Lern- und Übungszeiten) umfassen. Die Teilnahme an der Weiterbildung muss nachgewiesen werden. Bei einem Studium muss man nach jedem Semester belegen, dass Prüfungen im Ausmaß von 4 ECTS-Punkten absolviert worden sind. Die Arbeitszeit muss zwischen 25 und 50 Prozent verringert werden. Die Bildungsteilzeit muss mindestens 4 Monate und maximal 24 Monate in einem Zeitraum von 4 Jahren umfassen und kann auch in mehreren Modulen genommen werden. Während der Bildungsteilzeit muss man mindestens 10 Stunden pro Woche arbeiten. Als Ersatz für jede ausgefallene Arbeitsstunde zahlt der österreichische Arbeitsmarktservice (AMS) 0,82 Euro. Das „Bildungsteilzeitgeld“ pro Tag beträgt bei einer Reduktion von 40 auf 20 Stunden monatlich 492 Euro (20 × 0,82 = 16,40 Euro pro Tag und bei 30 Tagen monatlich 492 Euro).

Bildungskarenz und Bildungsteilzeit lassen den Antragstellern eine beachtliche Wahlfreiheit. Sie können auch miteinander kombiniert werden, was Kombinationen von Teilzeit- und Vollzeit-Weiterbildungen ermöglicht. Allerdings werden die Unterstützungen aufeinander angerechnet, so dass man innerhalb von vier Jahren entweder maximal 12 Monate Weiterbildungsgeld oder maximal 24 Monate Bildungsteilzeitgeld beziehen kann. Die zeitliche Dauer der Bildungskarenz und Bildungsteilzeit ermöglicht die Teilnahme an unterschiedlichen Typen von Weiterbildungen, die von der Beendigung eines Studiums, unterschiedlichen beruflichen Weiterbildungen einschließlich einer Aufstiegsfortbildung bis hin zu Sprachkursen reichen.

Insbesondere die Bildungskarenz ist gut angenommen worden. Der Bestand der Leistungsbezieher stieg bis 2017 auf 9.613 und die Budgetausgaben beliefen sich auf rund 180 Mio. Euro. Auf Deutschland mit seiner fast zehnmal so großen Bevölkerung übertragen wären das ungefähr 100.000 Leistungsbeziehende mit einem Budget von 1,8 Mrd. Euro. 2017 waren 69 Prozent der Leistungsbezieher im Haupterwerbsalter von 25 bis 45 Jahren. Immerhin 10 Prozent entfielen auf die Altersgruppe über 45 Jahre und 55 Prozent auf Frauen. Die Leistungsbezieher waren überwiegend gut qualifiziert. 20 Prozent hatten eine akademische, 22 Prozent eine höhere, 5 Prozent eine mittlere und 23 Prozent eine Lehrausbildung. 12 Prozent hatten nur die Pflichtschule abgeschlossen und bei 18 Prozent war die Ausbildung ungeklärt. Überwiegend wurden längere Ausbildungen finanziert, wobei Frauen im Schnitt die Bildungskarenz 45 Tage länger als Männer in Anspruch nahmen.

Tabelle 8: Bildungskarenz – Bestand, Zugang und Struktur von Leistungsbeziehenden, Struktur der Leistungsbezieher, Dauer der Förderung, und Budgetausgaben 2013 – 2017

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Bestand Leistungsbeziehende	8.069	9.312	8.611	8.925	9.065	9.613
Bestand Frauen	4.854	5.603	5.007	5.251	5.437	5.821
Bestand Männer	3.216	3.706	3.604	3.674	3.628	3.792
Beziehende ≥45	907	1.025	863	891	892	977
Zugang in aktuelle Leistungsart	13.006	13.748	13.287	13.698	13.907	14.841
Durchschnittliche Dauer (in Tagen)	225	229	232	230	234	232
Dauer Frauen	242	247	254	249	255	253
Dauer Männer	205	206	208	209	210	208
Budgetausgaben in Tausend Euro	131.798	157.038	149.946	156.413	165.289	179.127
Ausgaben pro Person in Euro	10.134	11.423	11.285	11.419	11.885	12.070

Quelle: Bundesministerium Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz 2018: 172

Die Bildungskarenz wurde intensiv evaluiert.[14] Lassnigg u. a. (2011) zeigen, dass – wie bei allen individuell gewählten Weiterbildungsmaßnahmen – die Teilnehmer jünger und höher ausgebildet als andere Teilnehmer an Weiterbildungsmaßnahmen bzw. als die Gesamtbevölkerung. Papouschek (2017) belegt, dass die Überrepräsentanz der besser Qualifizierten nicht nur an ihren geringeren Weiterbildungsbarrieren liegt, sondern auch an ihren Möglichkeiten die eher knappen Zuschüsse durch eigene Ersparnisse oder Unterstützung des Partners aufstocken zu können. Die Bildungskarenz führt überwiegend nicht zu einer höheren Beschäftigungsquote und höheren Einkommen, da die teilnehmende Personengruppe bereits gut in den Arbeitsmarkt integriert ist und eher individuelle Projekte (Vermeidung von Burnout, bessere Work-Life-Balance, interessantere Arbeit) verfolgen.

Das Fachkräftestipendium wurde 2012 eingeführt und zeitlich befristet. Gefördert werden Ausbildungen in Mangelberufen, die – nach dem

14 Ein Überblick über die Evaluationen findet sich in: Bundesministerium Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz 2013: 359-364

Stand von Mitte 2019 – bis Ende 2020 begonnen werden müssen. Die Antragsteller müssen innerhalb der letzten 15 Jahre mindestens vier Jahre beschäftigt sein, die Zugangsvoraussetzungen für die Ausbildung erfüllen und ihre bisherigen Abschlüsse müssen unterhalb des Fachhochschulniveaus eingeordnet sein.

Die Ausbildung muss mindestens drei Monate dauern und 20 Wochenstunden über die gesamte Ausbildungsdauer umfassen. Die Höchstdauer der Förderung liegt bei drei Jahren. Das Stipendium beträgt mindestens 933,06 Euro, wovon ein Krankenversicherungsbeitrag abgezogen wird. Liegt der Anspruch auf Arbeitslosengeld oder Notstandshilfe darüber, wird der höhere Betrag ausbezahlt. Ein Zuverdienst über eine geringfügige Beschäftigung ist erlaubt. Eine Altersgrenze wurde nicht festgelegt. Die Liste der förderfähigen Ausbildungen wird vom AMS unter Mitwirkung der Sozialpartner auf der Basis von Daten zur Arbeitskräfteknappheit und Bedarfsprognosen festgelegt. 2019 umfasste die Liste einen breiten Katalog von gewerblichen sowie Gesundheits- und Pflegeberufen. Die Teilnehmer sind Arbeitslose, freigestellte Beschäftigte und auch Selbständige, die während der Ausbildung aber ihr Gewerbe als ruhend gemeldet haben müssen.

Das Fachkräftestipendium erlebte in seiner kurzen Zeit eine wechselvolle Geschichte. Die ursprünglich vorgesehenen Mittel von 25 Mio. Euro waren schnell ausgeschöpft. 2015 wurde der Budgetrahmen auf 30 Mio. Euro erweitert. Wegen der hohen Nachfrage wurde dann Anfang 2015 die Liste der förderfähigen Berufe durch die Streichung der pädagogischen und Sozialberufe gekürzt. 2016 und 2017 wurden keine Förderanträge mehr gewährt. Ab Januar 2017 wurde die Förderung wieder aufgenommen und die Höchstzahl der Förderfälle für 2017 und 2018 auf 6.500 beschränkt (Bock-Schappelwein u. a. 2017: 392–393).

Die Teilnehmerstruktur unterscheidet sich deutlich von der Bildungskarenz und der Bildungsteilzeit. Kurz vor Beginn der Maßnahme waren 64 Prozent arbeitslos. Die Arbeitslosigkeit war offensichtlich ein Anstoß für die Weiterbildung. Zudem sind Personen mit höheren Abschlüssen durch die Eintrittsvoraussetzungen (Qualifikation unterhalb des Fachhochschulniveaus) anders als in der Bildungskarenz und der Bildungsteilzeit nicht vertreten. 25 Prozent hatten nur die Pflichtschulzeit absolviert und 52 Prozent eine Lehre abgeschlossen.

Das Fachkräftestipendium wurde mit einer durchschnittlichen Dauer von 848 Tagen (2017) als Chance für einen beruflichen Wechsel oder Aufstieg angesehen. Auch hier war der Frauenanteil mit 55 Prozent überdurchschnittlich (Bundesministerium Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz 2018: 102–103) Die Integrationschancen wur-

den durch die Maßnahme verbessert. Ein Jahr nach Abschluss der Maßnahme waren 72 Prozent beschäftigt (marketmind 2016).

Das Fachkräftestipendium ist mit einer maximalen Förderdauer von drei Jahren am großzügigsten ausgestattet, gibt allerdings auch die Ausbildungsberufe vor. Bildungskarenz und Bildungsteilzeit ermöglichen Weiterbildung aus einer gesicherten Position mit einem Arbeitsplatz, auf den man zurückkehren kann oder von dem aus man einen neuen Arbeitsplatz sucht, was häufig geschieht (Papouschek 2017). Diese drei Instrumente bieten ein breites Menu von Wahlmöglichkeiten für Beschäftigte ohne Altersgrenze. Das Fachkräftestipendium ist auch offen für Arbeitslose und Selbstständige. Schaubild 5 zeigt, dass Erstausbildungsabschlüsse und Berufswechsel vor allem über Fachkräftestipendien gefördert werden, während die beiden anderen Instrumente vor allem dem Nachholen von Schulabschlüssen und dem beruflichen Aufstieg dienten.

Schaubild 5: Weiterbildungsziele von Bezieher_innen des Weiterbildungsgeldes (Bildungskarenz), des Bildungsteilzeitgeldes und des Fachkräftestipendiums

Nachholen von Schulabschlüssen (Matura)

- BezieherInnen von Weiterbildungsgeld und Bildungsteilezitgeld

Erstausbildungsabschlüsse in Österreich

- BezieherInnen von Fachkräftestipendien

Berufswechsel - Umschulung

- vorwiegend BezieherInnen von Fachkräftestipendien

Höherqualifizierung im eigenen Berufsfeld - „enge Aufstiegsweiterbildung“

- BezieherInnen von Fachkräftestipendien, Weiterbildungsgeld und Bildungsteilzeitgeld

Höherqualifizierung im eigenen Ausbildungs- und Berufsfeld – Laufbahnverbesserung – Studienabschlüsse

- BezieherInnen von Weiterbildungsgeld und Bildungsteilzeitgeld

Weiterbildung als Absicherung: Höherqualifizierung, Zusatzqualifizierung

- BezieherInnen von Weiterbildungsgeld und Bildungsteilzeitgeld

Quelle: Papouschek 2017: 4

7. Reformvorschläge

Ziel dieses Gutachtens ist es, die Stärken und Schwächen unterschiedlicher Instrumente und Vorschläge zur öffentlichen Finanzierung der Weiterbildung zu analysieren und auf dieser Basis einen eigenen Vorschlag zu entwickeln. Dazu wurden die Erfahrungen mit unterschiedlichen Instrumenten der Förderung im Inland und an ausländischen Beispielen untersucht.

Die Analyse hat erstens gezeigt, dass die Instrumente nicht immer trennscharf voneinander abgrenzbar sind. So kann etwa eine Umlage für sehr unterschiedliche Maßnahmen (betriebliche Weiterbildung, individuelle Bildungskonten, Stipendien, Weiterbildungsberatung etc.) eingesetzt werden. Weiterbildungsgutscheine oder eine Bildungsprämie können die gleiche Wirkung wie ein individuelles Bildungskonto haben, da auch sie mit privaten Ersparnissen kombiniert werden können. Ebenso kann man die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung als eine Umlage bezeichnen, die wie das österreichische Beispiel zeigt, auch zur Finanzierung individuell gewählter Weiterbildungen genutzt werden kann. Aus der Analyse ist zweitens sichtbar geworden, dass man bei der Entwicklung eines schlüssigen Gesamtkonzepts nicht einfach Einzelinstrumente, die in anderen Ländern vielleicht erfolgreich waren, addieren kann, sondern Prioritäten setzen muss, die in den entsprechenden nationalen Kontext passen. Ein Bisschen von jedem Instrument kann schnell zu einem überkomplexen System mit unübersichtlichen Doppelstrukturen führen.

Drittens muss der Vielfalt notwendiger Weiterbildungsmaßnahmen Rechnung getragen werden. Diese reichen von einem oft mehrjährigen Nachholen von allgemeinbildenden Abschlüssen oder Umschulungen in einen anderen Beruf, über längere Aufstiegsfortbildungen bis hin zu kurzen beruflichen Anpassungsmaßnahmen von wenigen Stunden oder Tagen. Starke Interessen einzelner Akteure oft an nur dem für die von ihnen vertretene Gruppen wichtigen Förderinstrument, die durchaus mit einer gewissen Gleichgültigkeit gegenüber einer schlüssigen Gesamtkonzeption einhergehen können, mag einer der Gründe für ein fehlendes Gesamtkonzept in Deutschland sein.

Die bisherige Analyse und vor allem der Vergleich mit ausländischen Beispielen haben viertens schließlich große Förderungslücken im deutschen System der Weiterbildungsförderung offengelegt. Die wichtigsten Defizite sind:

- Starre Altersgrenzen mit einer Altersdiskriminierung von Erwachsenen über 30 Jahren im BAföG. Wer aus eigener Initiative über dieser Altersgrenze einen Berufs- oder Schulabschluss nachholen will, wird nicht gefördert. Schweden mit seinem lebenslaufbezogenen Stipen-

dien- und Darlehenssystem und Österreich mit seiner Bildungskarenz und der Bildungsteilzeit haben gezeigt, wie man über unterschiedliche Wege erfolgreich die traditionelle Jugendorientierung in der Förderung überwinden und individuelle Bildungsinitiativen unterstützen kann.

- In der deutschen Arbeitsmarktpolitik wurde in den letzten Jahren eine Wende hin zu einer investiven Weiterbildungsförderung eingeleitet, die aber noch nicht abgeschlossen ist. Vor allem müssen abschlussbezogene Weiterbildungsmaßnahmen, die ein starke Eigenmotivation und ein hohes Durchhaltevermögen erfordern, angesichts des Fachkräftemangels auch finanziell belohnt werden. Zudem sollte Weiterbildung stärker für prekär Beschäftigte geöffnet werden.
- Für die Weiterbildung im Rahmen des zu erwartenden massiven Strukturwandels infolge der Digitalisierung, der Energiewende, dem Ausbau der Elektromobilität fehlen noch Konzepte. Hier kann man an die erfolgreiche Bewältigung der beschäftigungspolitischen Folgen der Finanzkrise über Kurzarbeit in Verbindung mit Qualifizierung anknüpfen.

Diese Lücken gilt es vorrangig zu schließen. Leitschnur bei der Prioritätensetzung sollen folgende Kriterien sein:

- *Lebenslauforientierung,* also die Ermöglichung der Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen in unterschiedlichen Lebensphasen. Durch die hohe Heterogenität von Bildungs- und Erwerbsverläufen im Zusammenhang mit der Erhöhung des Rentenalters sind die bislang starren Altersgrenzen im BAföG-System nicht mehr zeitgemäß[15]. Altersobergrenzen sind allenfalls bei längeren Weiterbildungsmaßnahmen in zeitlicher Nähe zum Renteneintrittsalter vertretbar.
- *Soziale Gerechtigkeit,* also die Vermeidung der Bevorzugung der bereits gut Qualifizierten oder besser Verdienenden, sowie der Ausgleich von Bildungsbenachteiligungen in der Jugend.
- *Inklusivität der Förderung*, also die Einbeziehung aller relevanten Gruppen mit einem Unterstützungsbedarf bei Weiterbildung. Ein Beispiel wäre die Einbeziehung der Selbstständigen und hierbei insbesondere der prekär erwerbstätigen Soloselbstständigen.
- *Vermeidung von Crowding-out-Effekten*, also von negativen Auswirkungen auf bereits bestehende gut funktionierende Finanzierungs-

15 Sie sind vermutlich sogar wegen ihrer Altersdiskriminierung rechtlich bedenklich. In mehreren Gerichtsentscheidungen sind in den letzten Jahren Altersgrenzen für unzulässig bzw. sogar verfassungswidrig erklärt worden, wie etwa der kürzere Erholungsurlaub für Jüngere in einigen Tarifverträgen, die längeren Befristungsmöglichkeiten für ältere Arbeitnehmer oder zuletzt die Altersgrenze für die Verbeamtung.

strukturen, wie etwa die Verdrängung privater Weiterbildungsinvestitionen der Unternehmen durch öffentliche Mittel.

- *Einhaltung der Tinbergen-Regel,* die besagt, dass man mit einem Instrument nicht versuchen soll mehrere, u. U. konkurrierende Ziele zu erreichen, wie etwa die Förderung des Vorruhestands, von Sabbaticals oder von Weiterbildung über das gleiche Arbeitszeitkonto. Diese Regel besagt im Umkehrschluss, dass man für mehrere Ziele auch unterschiedliche Instrumente braucht.
- *Vermeidung von Überschneidungen mit anderen Instrumenten,* also kein Aufbau von Doppelstrukturen der Förderung, die miteinander konkurrieren und zur Intransparenz führen („Förderdschungel"). Zudem bleibt durch die Streuung der Mittel für die wichtigsten Instrumente zu wenig Geld.
- *Chancen auf politische Umsetzbarkeit:* Hier kann ein Anknüpfen an bereits existierende Strukturen („Pfadabhängigkeit") die Umsetzung durch die Nutzung vorhandener Institutionen erleichtern. Pfadabhängige Reformvorschläge sind einem radikalen Umbruch natürlich nur dann vorzuziehen, wenn die bestehenden Instrumente und die sie gestaltenden Akteure auch ausreichend Reformpotenziale und -willen erkennen lassen.

Bei jedem Reformvorschlag stellt sich die Frage, ob man an bestehende Strukturen anknüpft und sie weiterentwickelt oder ob ein grundlegender Neuanfang versucht wird, wie gegenwärtig in Frankreich. Ich plädiere eindeutig für den ersten Weg. Mit dem BAföG und dem AFGB sowie der Weiterbildung in der Arbeitsmarktpolitik verfügt Deutschland über in der Bevölkerung bereits gut bekannte und etablierte Systeme mit eingespielten administrativen Strukturen, die eine schnelle Umsetzung von Reformen erleichtern. Der kontinuierliche Ausbau des AFGB in Richtung einer umfassenden Unterstützung von Aufstiegsfortbildungen und der schrittweise Wiederaufbau einer investiven Arbeitsmarktpolitik nach dem Kahlschlag durch die Hartz-Gesetze belegen hohe Reformpotenziale und auch handlungswillige Akteure. Zudem lassen sich diese bereits bestehenden Institutionen mit einer überschaubaren Anzahl von Stellschrauben zu einem schlüssigen öffentlichen Fördersystem für lebenslanges Lernen ausbauen.

Wenn man, wie ich es im Folgenden vorschlagen werde, die Weiterbildungsförderung dieser beiden großen „Tanker" auszubauen, macht es keinen Sinn, gleichzeitig Parallelstrukturen zu fördern. Aus diesem Grunde habe ich die Vorschläge zu einem persönlichen Erwerbstätigenkonto und zu generellen Fondsregelungen (mit Ausnahme der Leiharbeitsbranche) an dieser Stelle nicht weiterverfolgt. Pauschale Zuschüsse

auf Erwerbstätigenkonten unabhängig vom Einkommen und Vermögen verstoßen angesichts der hohen Ungleichheiten in den Bildungs- und Erwerbsverläufen m. E. zudem gegen das Prinzip der sozialen Gerechtigkeit. Vor allem bleibt für wirklich substantielle Weiterbildung, wie das Erlernen eines neuen Berufs, zu wenig Unterstützung übrig, wenn man das Geld mit der Gießkanne über viele Instrumente verteilt. Für kurze Weiterbildungsmaßnahmen stehen mit der Bildungsprämie des Bundes, die durch zusätzliche Landesprogramme ergänzt werden, für Erwerbstätige einschließlich der Selbständigen stehen bereits ausreichend Fördermöglichkeiten zur Verfügung.

Fondsregelungen machen vor allem Sinn in Branchen mit einem hohen Marktversagen sowohl bei der sozialen Sicherung als auch der Weiterbildung. Sie können dort gesetzlich, wie in der Pflege, oder tariflich, wie in der Bauwirtschaft vereinbart werden.

Auf dieser Basis ich schlage ich folgendes Maßnahmenpaket vor:

1. Ausbau des BAföG zu einem allgemeinen Instrument der individuellen Förderung des Lebensunterhalts von Bildung und Weiterbildung im Lebensverlauf

In Anlehnung an die Überlegungen der „Kommission zur Finanzierung lebenslangen Lernens“ (2004) sind dazu folgende Schritte notwendig:

- *Abschaffung der bestehenden Altersgrenzen im BAföG und Ersatz durch eine Höchstgrenze*: Die schwedischen Altersgrenzen von 46 Jahren für den Kreditanteil und von 56 Jahren für die Zuschussanteile sind sinnvoll, da mit den Stipendien vor allem längerfristige Maßnahmen finanziert werden. Nur durch eine absehbare Erwerbsphase nach Abschluss der Weiterbildung ist für die Steuerzahler die Rückzahlung des Darlehens und ein angemessener wirtschaftlicher und sozialer öffentlicher Nutzen auch für den Zuschussanteil möglich. Die Vereinbarkeit solcher Höchstgrenzen mit dem Anti-Diskriminierungsgesetz wäre allerdings zu überprüfen.
- *Erweiterung der Förderzwecke in § 2 des BAföG*: Die Förderzwecke sollten um die Anerkennung ausländischer Abschlüsse und die Anerkennung und Zertifizierung informell erworbener Kompetenzen erweitert werden. Zudem sollte eine zweite Berufsausbildung gefördert werden, wenn der erlernte Beruf nicht mehr ausgeübt werden kann und eine Finanzierung von SGB II oder III nicht möglich ist, wie das bei schulischen Berufsausbildungen oft der Fall ist.
- *Höhere Fördersätze für beruflich Integrierte*: Die Fördersätze, insbesondere die Zuschläge für Kinder und Partner_innen sind im AFGB

höher als im BAföG. Das gilt auch für Freibeträge bei der Anrechnung von Einkommen und Vermögen. Diese Unterschiede machen Sinn, da der Lebensstandard der Familien der geförderten Personen vor Beginn der Aufstiegsfortbildung durch ein meist über den BAföG liegendes Erwerbseinkommen gesichert wurde und zur Absicherung der Risiken des Lebenslaufs oder für künftige Investitionen (etwa Haus- oder Wohnungskauf) oft bereits Rücklagen gebildet worden sind. Wenn Antragsteller_innen schon 5 Jahre über eine geringfügige Beschäftigung hinaus berufstätig waren, sollten daher auch beim BAföG die besseren Konditionen nach Vorbild des AFGB für sie gelten.

- *Förderung auch von Teilzeitmaßnahmen im BAföG*: Mit der Abschaffung der Altersgrenzen wird der Anteil der Geförderten, die bereits ins Erwerbsleben integriert sind, steigen. Viele von ihnen wollen Bildung und Arbeit kombinieren, um die Risiken, die mit einer Erwerbsunterbrechung verbunden sind, zu minimieren. Um einen kontinuierlichen Bildungsverlauf sicher zu stellen, ist es sinnvoll, wie im AFGB, eine monatliche Mindestanzahl von 18 Unterrichtsstunden zugrunde zu legen.
- *Jährliche Anpassung der Fördersätze an die allgemeine Preis- und Lohnentwicklung:* Orientierungspunkt könnte u. U. der vom Statistischen Bundesamt für die Mindestlohnkommission entwickelte Index der Tariferhöhungen sein. Der Index wurde entwickelt, da sich die Mindestlohnkommission nach § 9, Abs. 2 des Mindestlohngesetzes „bei der Festsetzung des Mindestlohns nachlaufend an der Tarifentwicklung“ orientiert.
- *Verankerung eines Rechtsanspruchs auf eine Voll- oder Teilzeitfreistellung während der geförderten Bildungsmaßnahmen mit einem Rückkehrrecht in den Betrieb, nach schwedischem Vorbild*: Dieser Rechtsanspruch wäre, ähnlich wie in Schweden, in einem gesonderten Bundesgesetz zu Bildungsfreistellungen zu verankern. Über eine Teilfreistellung wäre dann auch eine Bildungsteilzeit, wie in Österreich möglich[16].

In einer längerfristigen Reformperspektive kann man, wie es die „Kommission zu Finanzierung lebenslangen Lernens“ 2004 vorschlug, dass BAföG und das AFGB zu einem einheitlichen „Bildungsförderungsgesetz“ zusammenfassen; ohne damit jedoch Altersgrenzen für Aufstiegs-

16 Die vielfach zu findende Festlegung auf eine „Bildungsteilzeit“ ist nicht nachzuvollziehen. Nur die Beschäftigten selber können unter Berücksichtigung ihrer persönlichen Lebensumstände entscheiden, ob für sie eine Vollzeit- oder Teilzeitmaßnahme sinnvoll ist. Natürlich wird sich ein Teil für eine Teilzeitmaßnahme entscheiden, um dadurch zum Beispiel die Bindung an das bestehende Arbeitsverhältnis zu erhalten oder den Einkommensausfall zu begrenzen.

fortbildungen einzuführen. Auch sind die Grenzen des anzurechnenden Einkommens und Vermögens kritisch zu überprüfen. Ein universeller Anspruch auf individuelle Förderung ohne solche Grenzen, wie in Schweden, erfordert allerdings auch die dortigen höheren Steuersätze, welche in absehbarer Zeit in Deutschland kaum durchsetzbar sein dürfte.

Dieser Vorschlag erfüllt die oben genannten Kriterien: Er ist durch die Aufhebung der bisherigen Altersgrenzen lebenslauforientiert; er ist durch die Einbeziehung aller Bürger, also auch prekär Beschäftigter und Soloselbständiger, inklusiv; er schließt eine Gerechtigkeitslücke in der öffentlichen Bildungsförderung, indem er den in der Jugendphase im Bildungssystem Benachteiligten eine zweite Chance zu günstigen Konditionen einräumt; er schafft bundeseinheitliche, leicht zu durchschauende Förderstrukturen; er ist zielgenau (Tinbergen-Regel) und steht durch die Förderung individuell geplanter Bildungsverläufe nicht in Konkurrenz zu anderen Instrumenten. Schließlich erleichtert die pfadabhängige Erweiterung der bisherigen BAföG-Förderung die politische Umsetzung. So können beispielsweise Anträge für ein erweitertes BAföG in den bereits bestehenden lokalen Ämtern für Ausbildungsförderung gestellt werden. Zudem wäre die Politik gut beraten, die bisherigen Altersgrenzen aus dem letzten Jahrhundert, die im offensichtlichen Widerspruch zu selbstgesetzten Ansprüchen stehen[17], aus eigener Initiative zu ändern, bevor die Rechtsprechung zur Altersdiskriminierung verspätetes politisches Handeln erzwingt.

2. Ausbau der investiven Arbeitsmarktpolitik in den Rechtskreisen des SGB II und III

Dazu sind folgende Maßnahmen erforderlich:

- Verbesserung der finanziellen Unterstützung von Arbeitslosen während einer Weiterbildung durch ein Weiterbildungsgeld und eine Entfristung der Weiterbildungsprämien für bestandene Prüfungen: Das Weiterbildungsgeld sollte mindestens 200 Euro pro Monat betragen bzw. 15 Prozentpunkte über dem ALG I liegen. Damit kann die Motivation zur Teilnahme an einer Weiterbildung gestärkt werden, die

17 So heißt es auf der Titelseite der „Nationalen Weiterbildungsstrategie“ des BMBF im Internet „Ziel ist es, dass Weiterbildung zu einem selbstverständlichen Teil der Erwerbsbiographie wird. Weiterbildung darf keine Ausnahme sein, darf keiner besonderen Motivation bedürfen, darf nicht als Last empfunden werden. Wenn wir wollen, dass Deutschland sich weiterbildet, brauchen wir eine Kultur der Weiterbildung!“ (https://www.bmbf.de/de/nationale-weiterbildungsstrategie-8853.html, Abruf am 22.7 2019)

häufig unter dem zu geringen Lebensunterhalt leidet (Dietz/Osiander 2014:3 und Bilger/Gnahs/Hartmann/Kuper 2013: 215). Trotz aller Reformschritte stagnieren die Teilnehmerzahlen vor allem in den abschlussbezogenen Weiterbildungsmaßnahmen seit 2011. Ein wesentlicher Grund liegt in der unzureichenden Förderung des Lebensunterhalts. Gerade die weiterbildungswilligen und -fähigen Arbeitslosen entscheiden sich oft gegen eine mögliche Weiterbildung, da sie schnell einen Job finden können und das Arbeitslosengeld I und II zu niedrig für eine Sicherung des Lebensunterhalts über einem längeren Zeitraum ist. Zusätzlich soll der Fehlanreiz, dass Ein-Euro-Jobs mit durchschnittlich 180 Euro Aufwandsentschädigung im Monat finanziell attraktiver als eine wesentlich anspruchsvollere Weiterbildung ist, korrigiert werden.

- Ein Recht auf eine Berufsausbildung für Personen ohne Ausbildungsabschluss: Im SGB III ist der Vermittlungsvorrang für diesen Personenkreis bereits stark relativiert worden, indem die Erforderlichkeit einer beruflichen Weiterbildung für eine nachhaltige Vermittlung unterstellt wird.[18] Diese Relativierung soll durch einen Rechtsanspruch ersetzt werden, der dann auch im SGB II gelten soll, in dem bislang der Vermittlungsvorrang weiterhin im Gesetz steht.
- Verlängerung der Förderdauer bei Umschulungen für gering qualifizierte und lernentwöhnte Langzeitarbeitslose auf drei Jahre: Mit der bislang üblichen Begrenzung auf zwei Jahre werden Umschulungen im Vergleich zu einer Erstausbildung um mindestens ein Drittel verkürzt, was zu einer Überforderung dieses Personenkreises und damit zum de facto Ausschluss aus abschlussbezogenen Weiterbildungen führt.
- Einrichtung eines Fachkräftestipendiums nach österreichischem Vorbild für Beschäftigte und Selbständige für eine Weiterbildung in Mangelberufen: Beschäftigte sollen das Recht auf eine Freistellung wie beim BAföG haben. Sie sollen diese Stipendien erhalten können, wenn sie nicht schon eine Ausbildung in einem der Mangelberufe haben oder dort ihre Beschäftigung nicht ausüben können. Die Umschulung von Selbständigen soll aus Steuermitteln finanziert werden. Eine Umsetzung über die Bundesagentur für Arbeit ist sinnvoll, da Engpasssituationen auf dem Arbeitsmarkt ohnehin Orientierungspunkte für Weiterbildungsplanung sind. Die Liste der Mangelberufe wird –

18 In §4, Abs. 2 des SGB III heißt es: „Der Vermittlungsvorrang gilt auch im Verhältnis zu den sonstigen Leistungen der aktiven Arbeitsförderung, es sei denn, die Leistung ist für eine dauerhafte Eingliederung erforderlich. Von der Erforderlichkeit für die dauerhafte Eingliederung ist insbesondere auszugehen, wenn Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit fehlendem Berufsabschluss an einer nach § 81 geförderten beruflichen Weiterbildung teilnehmen."

wie ein Österreich – gemeinsam mit den Sozialpartnern festgelegt und jährlich aktualisiert. Grundlage kann die halbjährlich erstellte Fachkräfteengpassanalyse der Bundesagentur sein, die bislang nur für die Erstellung einer Unbedenklichkeitsliste (Positivliste) für die Besetzung offener Stellen auch mit ausländischen Bewerbern_innen verwendet wird (BA 2019). Die Teilnehmenden erhalten das oben erwähnte Weiterbildungsgeld berechnet auf der Basis ihrer zurückliegenden Einkommen.

- Erhöhung des Beitrags an die Arbeitslosenversicherung (Bundesagentur für Arbeit) für befristet Beschäftigte und Leiharbeitnehmer_innen um jeweils einen von den Unternehmen allein zu tragenden Prozentpunkt und bevorzugte Weiterbildungsförderung von mehrfach befristet Beschäftigten. Die Sozialpartner in der Leiharbeitsbranche richten über einen allgemeinverbindlichen Tarifvertrag einen paritätisch verwalteten Branchenfonds zur Förderung der Weiterbildung ein, der durch den zusätzlichen Beitrag zur Arbeitslosenversicherung finanziert wird. Befristet Beschäftigte und Leiharbeitnehmer_innen haben deutlich geringere Chancen, an einer betrieblichen Qualifizierungsmaßnahme teilzunehmen (Bellmann/Grunau/Leber 2015). Ihre Teilnahmequoten liegen vermutlich noch deutlicher unter dem Durchschnitt, wenn man die Schulungen zur Arbeitssicherheit, die auch bei einem nur kurzfristigen Einsatz erforderlich sind, abzieht.

  Aufgrund ihrer oft nur geringen Beschäftigungsdauer lohnen sich Investitionen in die Weiterbildung dieser prekären Beschäftigten für die Unternehmen oft nicht. Hier liegt ein Marktversagen vor, dass durch einen höheren Beitrag zur Bundesagentur für Arbeit, also eine Umlage, die in Weiterbildung investiert wird, gemildert werden kann. Branchenfonds für befristet Beschäftigte machen keinen Sinn, da Befristungen über die gesamte Wirtschaft verteilt sind. Das gilt nicht für die Leiharbeit, die auch als Branche organisiert ist und tarifpolitisch handlungsfähig ist. Nach dem Vorbild anderer Länder (z. B. Frankreich oder Niederlande) sollte hier – wie es schon die Kommission zur Finanzierung lebenslangen Lernens vorgeschlagen hat (Expertenkommission Finanzierung lebenslangen Lernens 2004: 240–241) – ein Branchenfond eingerichtet werden. Dass der höhere Beitrag alleine von den Unternehmen zu tragen ist, rechtfertigt sich erstens durch die Flexibilitätsvorteile dieser Beschäftigungsformen für die Unternehmen und zweitens durch die hohen sozialen Kosten dieser instabilen Beschäftigungsformen für die Allgemeinheit.
- Einführung eines Transformationskurzarbeitergeldes: Die Bewältigung des Strukturwandels gehört im Prinzip zum Alltag privater Un-

ternehmen. Damit ist auch die Qualifizierung ihrer Beschäftigten für neue Produkte und Produktionsverfahren grundsätzlich eine Aufgabe der Unternehmen sowie ein Wettbewerbsfaktor, durch den sich Unternehmen voneinander abgrenzen können. Bei großen Strukturbrüchen können die Qualifizierungsaufgaben jedoch die Leistungsfähigkeit einzelner Unternehmen überfordern. In diesem Fall ist die Existenz vieler Arbeitsplätze mit hohen Kosten für die öffentlichen Budgets gefährdet. Ähnlich wie in der Finanzkrise lassen sich Arbeitsplätze durch die Entlastung der betroffenen Unternehmen von Lohnkosten und auch notwendigen Qualifizierungskosten sichern (IG Metall 2019). Es müssen, wie bei Kurzarbeit, ein unvermeidbarer Arbeitsausfall und zusätzlich eine notwendige Qualifizierung einer Mindestanzahl von Beschäftigten in kurzer Zeit notwendig sein. Der Qualifikationsbedarf muss durch einen von den Betriebsparteien vereinbarten Qualifikationsplan nachgewiesen werden. Durch eine Verlängerung des Kurzarbeitergeldanspruchs auf maximal 24 Monate können auch Umschulungen gefördert werden.

- Transfermaßnahmen verstärkt für Weiterbildung nutzen: Der Beschäftigtentransfer bietet große Chancen für eine Weiterbildung. Die Betroffenen befinden sich in einer Umbruchphase und sind offen für eine Weiterbildung. Hier muss sichergestellt werden, dass in den Transfergesellschaften begonnene Maßnahmen durch Zahlung des Weiterbildungsgeldes im Anschluss fortgeführt werden können. Bei großen strukturellen Umbrüchen bedarf es weiterer Maßnahmen, wie der Bildung von Transfergesellschaften durch die strukturpolitisch verantwortlichen Gebietskörperschaften.

Auch diese Vorschläge erfüllen die oben genannten Kriterien. Da die Arbeitsmarktpolitik keine festen Altersgrenzen für die Förderung der Weiterbildung kennt, gibt es keine rechtlichen Barrieren einer Orientierung an den Erwerbsverläufen. Sie sind durch ihren besonderen Fokus auf Personen ohne Berufsabschluss auch inklusiv und gerecht. Mit den Fachkräftestipendien wird ein Instrument eingeführt, dass auch Selbständige einschließt. Überschneidungen zu anderen Programmen sind allenfalls beim Fachkräftestipendium zu erkennen, das aber auf Fachkräfteengpässe zielt. Eine generelle stärkere Finanzierung innerbetrieblicher Weiterbildung als zuletzt im Qualifizierungschancengesetz beschlossen wurde, wird nicht weiterverfolgt, um zu vermeiden, dass dadurch private Weiterbildungskosten der Unternehmen auf die öffentliche Hand abgewälzt werden können. Eine vorrübergehende Ausnahme sollte für Weiterbildungen bei Strukturbrüchen und den Beschäftigtentransfer gelten, deren Finanzierung die einzelnen Unternehmen überfor-

dern können. Schließlich wird ebenso wie beim BAföG die Umsetzung dadurch erleichtert, dass man die bestehenden Strukturen der Bundesagentur für Arbeit und der Jobcenter nutzen kann.

8. Schlussbemerkung

Ziel dieses Gutachten ist es, die unterschiedlichen Vorschläge zu einer öffentlichen Finanzierung an Hand der im Detail wenig bekannten Erfahrungen in Schweden, Frankreich und Österreich und ihrer Anschlussfähigkeit an die deutsche Förderkulisse zu prüfen und auf dieser Basis Vorschläge zu einem schlüssigen Gesamtkonzept zu entwickeln. Dazu war eine Auswahl aus dem diskutierten breiten Instrumentenkasten notwendig. Leitschnur dieser Prioritätensetzung waren die sieben Kriterien der Lebenslauforientierung, sozialen Gerechtigkeit, Inklusivität der Förderung, Vermeidung einer Verdrängung bereits bestehender gut funktionierender Finanzierungsstrukturen, Vermeidung von Überschneidungen mit anderen Instrumenten, Zielgenauigkeit ohne Konkurrenz mit anderen Zielen (Tinbergen-Regel) sowie Chancen auf eine politische Umsetzbarkeit.

Auf dieser Basis wurde vorgeschlagen, vor allem die beiden bestehenden „Tanker“ in der öffentlichen Weiterbildungsförderung, das BAföG-System und die Weiterbildung in den beiden Rechtskreisen der Arbeitsmarktpolitik, auszubauen. Mit relativ wenigen Stellschrauben, wie der Aufhebung der starren Altersgrenzen im BAföG, lassen sich diese Systeme zu einem schlüssigen Gesamtsystem, in dem beide Fördersysteme besondere Aufgaben ohne wesentliche Überschneidungen erfüllen, zusammenführen. Das BAföG, zusammen mit dem AFGB, dient der Förderung der unterschiedlichen Weiterbildungsmaßnahmen, die aus eigener Initiative ergriffen werden. Sie reichen vom Nachholen von Schulabschlüssen, über eine Berufsausbildung und einer Aufstiegsfortbildung bis hin zu einem Studium, also Maßnahmen die alle in unterschiedlichen Lebensphasen und auch begleitend zur Erwerbsarbeit absolviert werden können. Die Gründe dieser individuellen Bildungsentscheidungen sind vielfältig. Sie reichen von der Verbesserung der eigenen Beschäftigungsfähigkeit, über die eigene Karriereentwicklung bis hin zu Wünschen nach einer interessanteren Arbeit oder einer Verbesserung der Work-Life-Balance.

Das zweite große Standbein geht von der Notwendig- und Zweckmäßigkeit der Weiterbildung aus, die sich aus Entwicklungen des Arbeitsmarktes ergibt. Dabei geht es einerseits um die Verbesserung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit, die Voraussetzung einer nachhaltigen Vermittlung ist, und andererseits um die Deckung des Fachkräftebedarfs der Wirtschaft. Da der Arbeitsmarkt auch von konjunkturellen und strukturellen Krisen geprägt ist, bedarf es neben dem Tagesgeschäft der Verbesserung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitslosen oder der von Arbeitslosigkeit Bedrohten sowie der Schließung von

Fachkräftelücken auch temporärer Kriseninterventionen. Zudem gewinnt bei langfristigen Veränderungen der Qualifikationsanforderungen die präventive Weiterbildung zur Verhinderung von Arbeitslosigkeit an Bedeutung.

Während im BAföG und AFGB die Stabilität der Förderbedingungen eine Voraussetzung für die Planung individueller Bildungsverläufe ist, muss die Arbeitsmarktpolitik zusätzlich rasch und wenn nötig auch massiv, wie in der Finanzkrise, auf Veränderungen des Arbeitsmarktes reagieren.

Das besondere Augenmerk lag hier auf der Entwicklung eines stimmigen Gesamtvorschlags zur öffentlichen Finanzierung der Weiterbildung. Diese müssen ergänzt werden durch die eine vorausschauende Personalpolitik der Unternehmen, tarifliche Vereinbarungen zur Weiterbildung und auch Fondsregellungen in Branchen mit einem Marktversagen bei der Qualifizierung ihrer Beschäftigten, wie etwa der Pflege oder dem Bauhauptgewerbe.

Um die Weiterbildungsteilnahme, insbesondere der benachteiligten Gruppen, auf dem Arbeitsmarkt zu erhöhen, bedarf es aber weiterer, über die Finanzierung hinausgehender Maßnahmen. Eine der zentralen Rahmenbedingungen, nämlich das Recht auf Freistellung für Vollzeit- oder Teilzeitmaßnahmen, habe ich in die Vorschläge aufgenommen.
Auf mehrere andere Erfolgsbedingungen wurde hier nicht näher eingegangen. Es sind vor allem eine gute Weiterbildungsberatung, eine effiziente Infrastruktur von Bildungsträgern und zwar nicht nur in den Ballungsgebieten sowie eine hohe Qualität der Bildungsangebote.

Schließlich müssen auch die Rahmenbedingungen für eine zwischenbetriebliche Mobilität verbessert werden. Arbeitsplätze gehen heute vielfach in tarifgebundenen Betrieben verloren, während neue in den tariffreien Zonen entstehen. Das hohe Lohngefälle zwischen den wachsenden und den schrumpfenden Bereichen fördert die Angst vor dem Strukturwandel und hat sich zu einer gravierenden Barriere freiwilliger Mobilität und auch den damit verbundenen Bildungsentscheidungen entwickelt. Durch eine Erhöhung der Tarifbindung, die mittlerweile in Westdeutschland auf 57 % und in Ostdeutschland sogar auf nur noch 44 % abgesunken ist (WSI Tarifarchiv 2019), muss das Lohngefälle zwischen den Betrieben und Branchen vermindert werden (Bosch 2017b). Wie wichtig ein geringes Lohngefälle ist, belegen die skandinavischen Länder. Das Geheimnis ihrer „Flexicurity“ liegt in der Kombination von guten Möglichkeiten lebenslangen Lernens und einer aktiven Arbeitsmarktpolitik mit einem Lohnsystem, das die Risiken von Betriebswechseln vermindert.

Literatur

Adamy, Wilhelm (2016): In Menschen investieren – Berufliche Weiterbildung von Arbeitslosen ohne Berufsabschluss als arbeitsmarktpolitische Schlüsselfrage. In: Bäcker Gerhard/Lehndorff Steffen/Weinkopf Claudia (Hrsg.): Den Arbeitsmarkt verstehen, um ihn zu gestalten. Festschrift für Gerhard Bosch, Wiesbaden: Springer, S. 341–365.

Ammermüller, Martin (1997): Grundlinien. In: Bundesarbeitsblatt, H. 7–8, S. 7–13.

BA (Bundesagentur für Arbeit): Analytikreport der Statistik: Arbeitslosigkeit nach Rechtskreisen im Vergleich Januar 2017, Nürnberg.

BA (Bundesagentur für Arbeit) (2019): Positivliste Zuwanderung von Fachkräften in Ausbildungsberufe, März 2018, Nürnberg, https://con.arbeitsagentur.de/prod/apok/ct/dam/download/documents/dok_ba015465.pdf (Abruf am 26.7. 2019).

Bäcker, Gerhard/Bosch Gerhard/Weinkopf Claudia (2012): Arbeitsmarktpolitik bis 2020. integrativ, investiv, innovativ. In: Machnig, Matthias (Hrsg.): Welchen Fortschritt wollen wir? Neue Wege zu Wachstum und sozialem Wohlstand. Frankfurt am Main [u. a.], Campus, S. 114–131.

Balmat, Cindy (2018): Le compte personnel de formation- Une montée en charge rapide surtout au profit des personnes en recherche d'emploi, Dares Résultats Nr. 4, Paris.

Bellmann, Lutz/Grunau, Philipp/Leber, Ute (2015): Beteiligung atypisch Beschäftigter an beruflicher Weiterbildung. In: Baethge Martin/Severing Eckard (Hrsg.) (2015), Sicherung des Fachkräftepotenzials durch Nachqualifizierung. Befunde – Konzepte – Forschungsbedarf, (Berichte zur beruflichen Bildung). Bielefeld, Bertelsmann, S. 37–51

Bernhard, Sarah/Lang Julia/Kruppe Thomas (2017): Langfristige Wirkungen von geförderter beruflicher Weiterbildung 146–148. In: Möller, Joachim/Walwei Ulrich (Hrsg.) (2017), Arbeitsmarkt kompakt. Analysen, Daten, Fakten. IAB-Bibliothek 363, Nürnberg: IAB.

Berger, Klaus/Moraal, Dick/Häusele, Stefan (2012): Tarifvertraglich geregelte Finanzierung der beruflichen Weiterbildung am Beispiel der Sozialkasse im Gerüstbaugewerbe, BWP H. 2: S. 49–53.

Biewen, Martin/Fitzenberger, Bernd/Osikominu, Aderonke/Völter, Robert/Waller Marie (2006): Beschäftigungseffekte ausgewählter Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung in Deutschland: Eine Bestandsaufnahme. In: ZAF, H. 3 & 4, S. 365–390.

Bilger, Frauke/Gnahs, Dieter/Hartmann, Josef/Kuper, Harm (Hrsg.) (2013): Weiterbildungsverhalten in Deutschland. Resultate des Adult Education Survey 2012. Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag.

BMAS (2016): Weissbuch Arbeiten 4.0, Berlin: BMAS (Abteilung Grundsatzfragen des Sozialstaats, der Arbeitswelt und der sozialen Marktwirtschaft).

BMAS/BMBF (2019): Nationale Weiterbildungsstrategie. Wissen teilen. Zukunft gestalten. Zusammen Wachsen, https://www.bmbf.de/files/190611_BMAS_DINA4_Strategiepapier_v2_ansicht.pdf (Abruf am 15.6. 2019).

Bock-Schappelwein, Julia/Famira-Mühlberger, Ulrike/Huemer, Ulrike (2017): Instrumente der Existenzsicherung in Weiterbildungsphasen in Österreich. In: WIFO-Monatsberichte 90(5), S. 393–402.

Bosch Gerhard (1987): Qualifizierungsoffensive und regionale Weiterbildungsplanung. In: WSI-Mitteilungen 40 (10), S. 589–598.

Bosch Gerhard (2010): In Qualifizierung investieren – ein Weiterbildungsfonds für Deutschland. Expertise im Auftrag des Gesprächskreises Arbeit und Qualifizierung der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung (Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik).

Bosch, Gerhard (2012): Berufliche Weiterbildung in Deutschland 1969 bis 2010: Entwicklung und Reformoptionen. In: Bothfeld, Silke/Sesselmeier, Werner/Bogedan, Claudia (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft: vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III. 2. Aufl. Wiesbaden: Springer Vs Verl., S. 106–125.

Bosch, Gerhard (2017a): Weiterbildung und Arbeitsmarktpolitik: Qualifizierungsanforderungen – Paradigmenwechsel – Reformvorschläge. In: Soziale Sicherheit 66, H. 7–8, S. 261–268.

Bosch, Gerhard (2017b): Industrielle Beziehungen und soziale Ungleichheit in Deutschland. Duisburg: Inst. Arbeit und Qualifikation. IAQ-Forschung, Nr. 2017–06

Bosch, Gerhard/Zühlke-Robinet, Klaus (2000): Der Bauarbeitsmarkt: Soziologie und Ökonomie einer Branche. Frankfurt: Campus-Verlag.

Bundesministerium Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz (2013): Aktive Arbeitsmarktpolitik in Österreich 1994–2013, Wien: BMASGK.

Bundesministerium Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz (2018): Aktive Arbeitsmarktpolitik Österreich 2014–2018. Dokumentation, Wien: BMASGK.

Bundesministerium für Gesundheit (2018): Pflegeberufsgesetz, https://www.bundesgesundheitsministerium.de/pflegeberufegesetz.html (Abruf am 25.7. 2019).

Cedefop (2008): Sectoral training funds in Europe. Cedefop panorama series 156, Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities.

Cesifo (2004): Individual Learning Accounts. In: DICE Report 1/2004, S. 59–60.

Descamps, Renaud (2012): Le DIF: La maturité modeste. In: Bref Céreq, 299–2, S. 1–4.

Destatis (2018a): Aufstiegs-BAföG 2018: Zahl der geförderten Frauen um 6,3 % gestiegen, Pressemitteilung Nr. 249 vom 28. Juni 2019, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

Destatis (2018b): BAföG-Statistik 2017: 782 000 Geförderte in Deutschland, Pressemitteilung Nr. 284 vom 2. August 2018, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

Dietz, Martin/Osiander, Christopher (2014): Weiterbildung bei Arbeitslosen. Finanzielle Aspekte sind nicht zu unterschätzen. IAB-Kurzbericht 04/2014, Nürnberg: IAB.

Dohmen Dieter/Cordes Michael (2018): Weiterbildung und Weiterlernen treiben Innovation und Wachstum. Anforderungen und Implikationen für die Weiterbildungsförderung, FiBS-Forum Nr. 60, Berlin: FiBS.

Dohmen Dieter/Cordes Michael (2019): Kosten der Weiterbildung in Deutschland – Verteilung der Finanzlasten auf Unternehmen, Privatpersonen und Betriebe, FiBS-Forum Nr. 61, Berlin: FiBS.

Eichhorst, Werner (2017): Persönliches Erwerbstätigenkonto – Internationale Modelle und Erfahrungen, BMAS Forschungsbericht 493, Berlin: BMAS.

Expertenkommission Finanzierung lebenslangen Lernens (2004): Schlussbericht der unabhängigen Expertenkommission Finanzierung lebenslangen Lernens. Der Weg in die Zukunft, Bertelsmann, Schriftenreihe Bd. 6. Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag.

Fitzenberger Bernd/Speckesser Stefan (2000): Zur wissenschaftlichen Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Ein Überblick. In: MittAB, H. 3, S. 357–370.

Fourcade Sabine, Robert Eve, Wallon Véronique (2017): Bilan d'étape du déploiment du compte de formation (CPF). Rapport N°2016–140R. Juillet 2017. Paris: Inspéction générale des affaires sociales,

Handelsblatt (2017): Nahles plant persönliches Erwerbstätigenkonto, 13.6. 2017, https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/qualifizierung-selbststaendigkeit-ehrenamt-nahles-plant-persoenliches-erwerbstaetigenkonto/19930510.html?ticket=ST-3212260-igccWsscmIVnkfnkEODS-ap4. (Abruf am 29.07.2019).

Hofbauer Hans (1979): Wirksamkeit der beruflichen Erwachsenenbildung, In: MittAB Heft 1, S. 42–50.

IG Metall (2009): Beispiele von Qualifizierung in Zeiten von Kurzarbeit, https://www.igmetall-nrw.de/uploads/media/Beispiele_Qualifizierung_in_Kurzarbeit.pdf, (Abruf am 23.7. 2019).

IG Metall (2019): Das Transformations-kurzarbeitergeld. Ein Vorschlag der IG Metall zur Beschäftigungssicherung und Stärkung von Qualifizierung im Betrieb, https://www.igmetall.de/download/20190605_Faktenblatt_Transformationskurzarbeitergeld__ad5c79ba937cc7628d88a0ddebe62b5fe65bb89f.pdf, (Abruf am 23.7. 2019).

Kruppe Thomas/Lang Julia (2015): Weiterbildungen mit Berufsabschluss: Arbeitslose profitieren von Qualifizierungen. IAB-Kurzbericht 22/2015, Nürnberg: IAB.

marketmind (2016): Evaluierung Fachkräftestipendium; Endbericht im Auftrag des Arbeitsmarktservice, http://www.forschungsnetzwerk.at/downloadpub/2016_evaluierungFKS_mm_Endbericht.pdf (Abruf am 3.6. 2019).

OECD (2003): Beyond Rhetoric: Adult Learning Policies and Practices, Paris: OECD.

OECD (2005): Promoting adult learning, Paris: OECD.

OECD (2019a): Employment Outlook 2019, Paris: OECD.

OECD (2019b): Getting Skills Right: Future-Ready Adult Learning Systems, Paris: OECD.

Ohlsson Henry/Storrie, Donald (2007): Long-term effects of public policy for displaced workers in Sweden – shipyard workers in the West and miners in the North. Working Paper series from Uppsala University 19/2007, Uppsala: Department of Economics.

Palacios, Miguel (2003): Options for financing lifelong learning. World Bank Policy Research Paper 2994, März 2003, Washington DC: World Bank.

Papouschek, Ulrike. (2017): Endbericht, BezieherInnen von Fachkräftestipendium, Weiterbildungsgeld und Bildungsteilzeitgeld, Wien: Forba.

Perez, Coralie (2019): Promoting lifelong learning through individual learning accounts? The French experience. Vortrag auf der SASE Konferenz New York 27.–29. Juni. 2019.

Rehn, Gösta (1974): Die Verbindung von Arbeit, Bildung und Freizeit – Ein Modellvorschlag. In: Gewerkschaftliche Monatshefte 25 (7), S. 424 – 433.

RWI/GIB/infas (2012): Datenmonitoring und Evaluation des Programms „Bildungsprämie“. Endbericht Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF), Essen: RWI.

Schuetze, Hans G. (2005): Financing lifelong learning: Potential of and problems with Individual Learning Accounts in three countries. University of British Columbia Vancouver, BC, Canada (November 2005), http://ncspe.tc.columbia.edu/working-papers/OP107.pdf (Abruf am 10.5. 2019).

Select Committee on Public Accounts (2003): Tenth Report – The Committee of Public Accounts has agreed to the following Report: Individual learning accounts, https://publications.parliament.uk/pa/cm200203/cmselect/cmpubacc/544/54403.htm (Abruf am 10.5. 2019).

Steffen, Johannes (2008): Sozialpolitische Chronik. Arbeitslosenversicherung (seit 1969), Bremen: Arbeitnehmerkammer Bremen.

Strandh Matthias/Nordlund, Madelene (2008): Active Labour Market Policy and Unemployment Scarring: A Ten-year Swedish Panel Study. In: Journal of Social Policy 37, H. 3/2008, S. 357–382.

WSI Tarifarchiv (2019): Tarifbindung https://www.boeckler.de/wsi-tarifarchiv_2257.htm (Abruf 5.8. 2019).

Zum Ausbau der öffentlichen Förderung von Weiterbildung liegen diverse Vorschläge vor. Das Gutachten untersucht Förderinstrumente aus Schweden, Frankreich und Österreich hinsichtlich ihrer Stärken und Schwächen und ihrer Anschlussfähigkeit an die Weiterbildungsförderung in Deutschland. Vorgeschlagen werden der Ausbau des BAföG zu einem Instrument der individuellen Förderung lebenslangen Lernens und der Ausbau investiver Arbeitsmarktpolitik, u. a. mit der Förderung abschlussbezogener Maßnahmen und der Einführung von Transformationskurzarbeitergeld, Weiterbildungsgeld und Fachkräftestipendien.

ISSN 2509-2359