ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Kruppe, Thomas

Research Report

Finanzierung der Weiterbildung: Stellungnahme des IAB zur Anhörung in der Sitzung der Projektgruppe 7 der EnqueteKommission Berufliche Bildung des Deutschen Bundestages am 23.11.2020

IAB-Stellungnahme, No. 14/2020

Provided in Cooperation with:
Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: Kruppe, Thomas (2020) : Finanzierung der Weiterbildung: Stellungnahme des IAB zur Anhörung in der Sitzung der Projektgruppe 7 der EnqueteKommission Berufliche Bildung des Deutschen Bundestages am 23.11.2020, IAB-Stellungnahme, No. 14/2020, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/234311

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

INSTITUT FÜR ARBEITSMARKT- UND BERUFSFORSCHUNG
Die Forschungseinrichtung der Bundesagentur für Arbeit

IAB-STELLUNGNAHME

Ausgewählte Beratungsergebnisse des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

14|2020 Finanzierung der Weiterbildung

Thomas Kruppe

Stellungnahme des IAB zur Anhörung in der Sitzung der Projektgruppe 7 der Enquete-Kommission Berufliche Bildung des Deutschen Bundestages am 23.11.2020

ISSN 2195-5980

Finanzierung der Weiterbildung

Thomas Kruppe

Mit der Publikation von Stellungnahmen zu öffentlichen Anhörungen der parlamentarischen Gremien des Bundes und der Länder oder zu aktuellen, zentralen Themen der Arbeitsmarktpolitik will das IAB der Fachöffentlichkeit und der externen Wissenschaft einen Einblick in seine wissenschaftliche Politikberatung geben.

IAB intends to give professional circles and external researchers an insight into its scientific policy advisory services by publishing comments on the public hearings of parliamentary committees of the Federal Government and the Federal States and on current central topics of labour market policy.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung 4

Abstract 4

1 Vorbemerkung 5

2 Digitalisierung der Weiterbildung 5

3 Weiterbildungsbeteiligung 6

4 Wirkung von Weiterbildung 7

4.1 Wirkungsmessung 7

4.2 Wirkung geförderter Weiterbildung: Arbeitslose 7

4.3 Wirkung geförderter Weiterbildung: Beschäftigte 8

5 Institutionelle Rahmenbedingungen 9

6 Recht auf Weiterbildung 10

7 Förderinstrumente zur Finanzierung der Weiterbildung 11

Literatur 13

Zusammenfassung

Zur Anhörung am 23.11.2020 in der Sitzung der Projektgruppe 7 „Finanzierung der Aus- und Weiterbildung“ der Enquete-Kommission Berufliche Bildung des Deutschen Bundestages hat das IAB seine Stellungnahme zu den Leitfragen der Fraktionen (CDU, SPD, AfD, DIE LINKE sowie BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) abgegeben. Entsprechend dieser Leitfragen zum Thema „Finanzierung der Weiterbildung“ nimmt das IAB Bezug zu folgenden inhaltlichen Aspekten: Digitalisierung der Weiterbildung, Weiterbildungsbeteiligung, Wirkung von Weiterbildung (Wirkungsmessung, Wirkung geförderter Weiterbildung: Arbeitslose/Beschäftigte), institutionelle Rahmenbedingungen, Recht auf Weiterbildung sowie Förderinstrumente zur Finanzierung der Weiterbildung.

Abstract

During the hearing on 23 November 2020 in the meeting of Project Group 7 ”Financing Vocational and Further Training” of the Study Commission on Vocational Training of the German Bundestag, the IAB issued its statement on the key questions of the parliamentary groups (CDU, SPD, AfD, The Left Party and Alliance 90/The Greens). In answer to these key questions on ”Financing Further Training”, the IAB refers to the following aspects: digitalising further training, participation in further training, the impact of further training (impact evaluation, the impact of funded further training: unemployed/employed workers), institutional frameworks, entitlement to further training, funding instruments for financing further training.

1 Vorbemerkung

Mitglieder der Projektgruppe 7 „Finanzierung der Aus- und Weiterbildung“ der Enquete-Kommission Berufliche Bildung des Deutschen Bundestages haben Thomas Kruppe als sachverständigen Gast zur Anhörungssitzung am 23.11.2020 (Videokonferenz) – gebeten, Antworten und Handlungsempfehlungen zu den Leitfragen der Fraktionen (CCU, SPD, AfD, DIE LINKE sowie BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) zum Thema „Finanzierung der Weiterbildung“ abzugeben. Entsprechend dieser Leitfragen ist die Stellungnahme des IAB nach den folgenden inhaltlichen Gesichtspunkten gebündelt:

- Digitalisierung der Weiterbildung
- Weiterbildungsbeteiligung
- Wirkung von Weiterbildung (Wirkungsmessung, Wirkung geförderter Weiterbildung: Arbeitslose/Beschäftigte
- Institutionelle Rahmenbedingungen
- Recht auf Weiterbildung
- Förderinstrumente zur Finanzierung der Weiterbildung.

2 Digitalisierung der Weiterbildung

Studien weisen darauf hin, dass eine generelle Verschiebung von Präsenzveranstaltungen hin zu Online-Seminaren nicht zum gleichen Weiterbildungserfolg führen muss. So zeigen beispielsweise Coatesa et al. (2004) anhand eines Experiments, dass Studierende, die an einer Online-Vorlesung teilnahmen, deutlich schlechtere Abschlussnoten erhielten als diejenigen, die im traditionellen Face-to-Face-Format unterrichtet wurden.

In der gleichen Studie sowie auch bei Xu und Jaggars (2013) finden sich Selektionseffekte, das heißt, dass bei einer Wahlmöglichkeit sich eher diejenigen für einen Online-Kurs entscheiden, die besser mit dieser Unterrichtsform als mit einer Präsenzveranstaltung zurechtkommen.

Auch kommen Cacault et al. (2019) zu dem Ergebnis, dass leistungsschwächere Studierende stärker von negativen Folgen von Online-Kursen betroffen sind, leistungsstärkere Studierende dagegen zusätzlich davon profitieren. Solche negativen Auswirkungen scheinen bei einem Mix von Präsenz- und Online-Format nicht aufzutreten (Bowen et al. 2014).

Darüber hinaus gibt es Hinweise darauf, dass nicht alle Haushalte gleichermaßen mit der notwendigen Infrastruktur versorgt sind, damit Mitglieder des Haushalts problemlos an Online-Kursen teilnehmen können. An Grenzen stößt die Infrastruktur insbesondere bei zeitgleichem Bedarf der Inanspruchnahme (Home-Office, Fernunterricht der Kinder, Online-Kurse etc.). Finanzrelevant wäre hier die Übernahme von Kosten für die notwendige Ausstattung. Daneben fallen aber auch weitere Kosten für die Einrichtung der Infrastruktur vor Ort und für Schulungen zur Nutzung der Infrastruktur an, da nicht vorausgesetzt werden kann, dass Wissen hierüber in allen Haushalten gleichermaßen vorhanden ist.

Die Digitalisierung von Weiterbildung setzt des Weiteren auch die Entwicklung eines entsprechenden Angebots unter Berücksichtigung spezifischer didaktischer Aspekte und die Schulung des Lehrpersonals zur Nutzung hybrider Formate voraus. Dabei könnte eine finanzielle Unterstützung der

Weiterbildungsträger einen positiven Einfluss auf die Qualität der Weiterbildungen haben (vgl. auch Kapitel 5 „Institutionelle Rahmenbedingungen“).

3 Weiterbildungsbeteiligung

Eintritte von Beschäftigten in geförderte Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung nach § 82 SGB III werden durch die Statistik der Bundesagentur für Arbeit (BA) für den Juli 2020 wie in Tabelle 1 ausgewiesen. Demnach stellen die Eintritte aus kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) die größte Gruppe dar, gefolgt von Eintritten von Beschäftigten aus Kleinstunternehmen.

Tabelle 1
Teilnehmende in Förderung der beruflichen Weiterbildung nach der Fördergrundlage – ohne Daten der zugelassenen kommunalen Träger.
Summe seit Jahresbeginn/gleitender Jahresdurchschnitt (Datenstand Juli 2020)

Förderung nach § 82 SGB III bzw. i. V. m. § 16 SGB II	5.302
§ 82 Kleinstbetriebe (1–9 Beschäftigte)	1.727
§ 82 KMU (10–249 Beschäftigte)	2.885
§ 82 Betriebe (250–2.499 Beschäftigte)	444
§ 82 Großbetriebe (mind. 2.500 Beschäftigte)	63
§ 82 Großbetriebe (mind. 2.500 Beschäftigte) mit vertraglichen Vereinbarungen	183

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, „Förderung der beruflichen Weiterbildung“, Nürnberg, Oktober 2020.

Betriebe spielen für berufliche Weiterbildung eine wichtige Rolle in Bezug auf betriebliche Bedarfe, auf eine mögliche (Beteiligung an der) Finanzierung und gegebenenfalls für eine Freistellung in der Arbeitszeit (vgl. hierzu Kapitel 6 „Recht auf Weiterbildung“). Gleichzeitig müssen entsprechende Weiterbildungsangebote am Markt vorhanden sein oder die Möglichkeit bestehen, diese in absehbarer Zeit verfügbar zu machen. Zur erfolgreichen Umsetzung von beruflicher Weiterbildung braucht es aber vor allem Lernende. Eine Umsetzung von Förderungen, die über die Unternehmen vermittelt wird, braucht folglich Zustimmung und Zusammenspiel auf verschiedenen Ebenen.

Eher geringe Zugangszahlen könnten bereits in Informationsdefiziten bei den Beschäftigten und/oder den Betrieben bezüglich der Fördermöglichkeiten begründet liegen. Eine Studie von van den Berg et al. (2019) zum Sonderprogramm „Weiterbildung geringqualifizierter und beschäftigter älterer Arbeitnehmer/-innen in Unternehmen“ (WeGebAU)[1] untersucht unter anderem den Einfluss von Informationsbroschüren, die an potenziell förderberechtigte Beschäftigte geschickt wurden und Informationen zu Weiterbildung allgemein und zu WeGebAU im Speziellen enthielten, auf die Bekanntheit des Förderprogramms und auf die Wahrscheinlichkeit, eine geförderte (bzw. eine ungeförderte) Weiterbildung aufzunehmen. Die Broschüren erhöhten zwar die Bekanntheit des Programms, hatten aber keinen Effekt auf die Wahrscheinlichkeit, eine geförderte Weiterbildung zu beginnen. Ein Grund dafür könnte darin liegen, dass Beschäftigte sich durch eine öffentliche Subventionierung ihrer Weiterbildung stigmatisiert fühlen. So weist eine Vignettenstudie von Osiander und Stephan (2020) darauf hin, dass Beschäftigte ihre Teilnahmewahrscheinlichkeit an einer Weiterbildung als etwas geringer einschätzen, wenn sie durch die BA gefördert wird.

[1] Das Sonderprogramm ging zum 1. Januar 2019 in das Qualifizierungschancengesetz über.

4 Wirkung von Weiterbildung

4.1 Wirkungsmessung

Angesichts der Kosten – insbesondere für Weiterbildungen mit einem Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf – stellt sich die Frage nach ihrer Wirkung, die das IAB in verschiedenen Studien untersucht hat. Als positive Wirkung wird im Folgenden nur die Verbesserung der Beschäftigungschancen beziehungsweise die Erhöhung der Durchschnittslöhne für die Teilnehmenden interpretiert, die kausal einzig aus der Teilnahme an der Weiterbildung resultiert. So wäre eine Weiterbildung beispielsweise dann wirkungslos, wenn zwar alle Teilnehmenden nach der Weiterbildung eine Beschäftigung gefunden hätten, der gleiche Effekt jedoch auch ohne Weiterbildung eingetreten wäre.

Das fundamentale Problem bei einer solchen kausalen Wirkungsmessung ergibt sich daraus, dass das Arbeitsmarktergebnis entweder nach einer Teilnahme oder nach einer Nichtteilnahme an Weiterbildung beobachtet werden kann. Es lässt sich also nicht feststellen, ob eine bestimmte Person, die eine Weiterbildung durchlaufen hat, ohne diese Weiterbildung keinen Job gefunden oder weniger verdient hätte. Deshalb werden in vielen Studien die Arbeitsmarktergebnisse der Teilnehmenden mit denen einer möglichst ähnlichen Gruppe von Nichtteilnehmenden, sogenannten „statistischen Zwillingen“ verglichen. Der Unterschied in den Beschäftigtenanteilen beziehungsweise den Durchschnittslöhnen zwischen beiden Gruppen wird dann als kausale Wirkung der Maßnahmeteilnahme interpretiert.

Lange Weiterbildungen von über einem Jahr Dauer zielen in den meisten Fällen auf einen anerkannten Berufsabschluss (kurz: Umschulungen). Zu beachten ist, dass im Rahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik neben Geringqualifizierten auch sogenannte Wieder-Ungelernte, die schon länger nicht mehr im Ausbildungsberuf tätig waren, gefördert werden können. In den folgenden Analysen werden beide Gruppen zusammengefasst, da bei beiden Gruppen davon auszugehen ist, dass eine am Arbeitsmarkt verwertbare Qualifikation nicht vorliegt.

4.2 Wirkung geförderter Weiterbildung: Arbeitslose

Während die Weiterbildung andauert, konzentrieren sich Teilnehmende üblicherweise nicht auf die Arbeitsuche, sondern darauf, den entsprechenden Abschluss zu erreichen (Investitionseffekt). Dies zeigt auch eine Studie des IAB (Kruppe/Lang 2014), in der Arbeitslose, die an einer Weiterbildungsmaßnahme teilnehmen, mit zum gleichen Zeitpunkt Arbeitslosen ohne Teilnahme verglichen werden: Während der Anteil der Beschäftigten bei den Teilnehmenden in den ersten 20 Monaten nach Beginn der Weiterbildung nur langsam steigt, liegt der betreffende Anteil von Personen aus der Vergleichsgruppe stets höher. Der Fördereffekt ist daher nach 20 Monaten noch immer deutlich negativ. Nachdem jedoch mit der Zeit immer mehr Weiterbildungen enden und die Teilnehmer dem Arbeitsmarkt damit wieder zur Verfügung stehen, sind nach 27 Monaten gleich viele Männer beziehungsweise nach 33 Monaten gleich viele Frauen in Beschäftigung wie aus der jeweiligen Vergleichsgruppe ohne Weiterbildung. Danach steigt der Fördereffekt durchschnittlich auf bis zu 28 Prozentpunkte bei den Frauen beziehungsweise fast 18 Prozentpunkte bei den Männern (nach 48 Monaten) und fällt bis zum Ende des Beobachtungszeitraums (7 Jahre nach Beginn der Maß-

nahme) nicht mehr unter 23 (Frauen) beziehungsweise 15 (Männer) Prozentpunkte. In der gleichen Studie zeigen die Autoren, dass der Fördereffekt jedoch je nach Zielberuf der Umschulung variiert. So weisen Frauen, die 2004 in eine Umschulung im Bereich der Gesundheitsberufe eintraten, gegenüber ihrer Vergleichsgruppe eine um 36 beziehungsweise 30 Prozentpunkte (nach 4 bzw. 7 Jahren) höhere Beschäftigungswahrscheinlichkeit auf (Männer: 25 bzw. 22 Prozentpunkte). Trotz der anfänglichen Investition war das kumulierte Einkommen aus abhängiger Beschäftigung bei Frauen bereits nach 4 Jahren von dem der Vergleichsgruppe nicht mehr signifikant zu unterscheiden und lag nach 7 Jahren um 21.000 Euro höher. Bei Männern lag das kumulierte Einkommen nach 4 Jahren 7.800 Euro unter dem Einkommen der Vergleichsgruppe, nach 7 Jahren jedoch 7.900 Euro darüber. Anders ausgedrückt: Ihr Einkommensvorteil betrug aus dem vierten bis siebenten Jahr circa 15.000 Euro.

Für Frauen mit Zielberufen in der Körperpflege war, im Gegensatz zu Frauen in den Gesundheitsberufen, gegenüber der Vergleichsgruppe kein Unterschied in der Beschäftigungswahrscheinlichkeit messbar und ihr kumuliertes Einkommen um 4.000 beziehungsweise 5.600 Euro niedriger (nach 4 bzw. 7 Jahren).

Den Ergebnissen einer weiteren IAB-Studie zufolge (Bernhard 2016) entfalteten Umschulungen im SGB II teilweise doppelt so große positive Effekte wie berufliche Weiterbildungen mit kürzeren Förderdauern. Die Beschäftigtenanteile waren bei Umschulungsteilnehmerinnen und -teilnehmern um bis zu 22 Prozentpunkte höher als bei Personen, die keine Weiterbildung durchlaufen haben. Arbeitslosengeld-II-Empfänger, die an Umschulungen teilnahmen, erzielten einen bis zu 480 Euro höheren durchschnittlichen Brutto-Monatslohn als die Vergleichsgruppe. Bei kürzeren Weiterbildungen betrug dieser Wert maximal 270 Euro.

4.3 Wirkung geförderter Weiterbildung: Beschäftigte

Untersuchungen zum Sonderprogramm WeGebAU zeigen, dass sich die Beschäftigtenqualifizierung moderat positiv auf die Erwerbsverläufe der Teilnehmenden auswirkt. So erhöhte eine geförderte Weiterbildung für ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in KMU, die in den Jahren 2007 und 2008 eine Weiterbildung begonnen haben, deren Wahrscheinlichkeit, zwei Jahre nach Beginn der Weiterbildung beschäftigt zu bleiben, um 2,5 Prozentpunkte. Die Effekte fielen für Teilzeitbeschäftigte und Personen über 55 Jahre und für längere Weiterbildungen höher aus (Dauth/Toomet 2016).

Geringqualifizierte, die im Zeitraum 2007 bis 2010 eine geförderte Weiterbildung im Rahmen von WeGebAU begonnen hatten, waren in den folgenden fünf Jahren durchschnittlich 93 Tagen länger in Beschäftigung – bei gleichzeitiger Verringerung der Arbeitslosigkeit um 45 Tage. Ihre Löhne stiegen um circa 13 Prozent (Dauth 2020).

Auch andere Studien weisen positive Wirkungen der Teilnahme Beschäftigter an Weiterbildungen aus: Ehlert (2017) kommt anhand von Daten des Nationalen Bildungspanels (NEPS) für die Teilnahme Beschäftigter an betrieblich initiierter, non-formaler Weiterbildung zu einem Stundenlohnaufschlag von 1 Prozent pro Teilnahmewoche. Leu/Gerfin (2004) zeigen für die Schweiz einen positiven Lohneffekt von nicht selbstfinanzierten Weiterbildungen in Höhe von 1,5 Prozent für Männer und (zeitversetzt) für Frauen von 2 Prozent. Pfeifer/Behringer (2008) schätzen für die Teilnahme an betrieblich finanzierter Weiterbildung einen durchschnittlichen dauerhaften Effekt von etwa

3 Prozent. Fahr/Simons (2008) finden anhand von OLS-Schätzungen für die Teilnahme an Weiterbildung sogar einen Lohnzuschlag von 7,5 Prozent.

5 Institutionelle Rahmenbedingungen

Die Anpassung von Weiterbildung an den digitalen Wandel setzt unter anderem die Entwicklung eines entsprechenden Angebots unter Berücksichtigung spezifischer didaktischer Aspekte und die Schulung des Lehrpersonals zur Nutzung hybrider Formate voraus (vgl. auch Kapitel 2 „Digitalisierung der Weiterbildung“).

Besondere Bedeutung kommt einer institutionellen Verankerung der beruflichen Weiterbildung zu. Die Zuständigkeit für die Erstausbildung liegt in öffentlicher Verantwortung. Für die Ausgestaltung der einzelnen Berufe ist der „Hauptausschuss“ des Bundesinstituts für berufliche Bildung (BIBB) zuständig. Eine an diesem Prinzip orientierte Organisationsstruktur wäre auch für den Bereich der beruflichen Weiterbildung mit überbetrieblichen und überregionalen Inhalten denkbar. Ein solcher Ausschuss, in dem alle relevanten Akteure für Weiterbildung vertreten sein sollten, müsste sich darüber verständigen, welche Kompetenzen und Qualifikationen in der digitalen Arbeitswelt künftig gebraucht werden und sich darüber mit dem „Hauptausschuss“ austauschen. Dementsprechend könnten erforderliche Weiterbildungsmodule entwickelt und gegebenenfalls gleichzeitig in der Erstausbildung entsprechende Anpassungen vorgenommen werden (und vice versa). Diese Weiterbildungen könnten dann bundeseinheitlich angeboten und zertifiziert werden. Sowohl für Betriebe und Arbeitnehmende als auch Weiterbildungsanbieter würde die Transparenz deutlich verbessert. Die Möglichkeit zur beruflichen Mobilität von Arbeitnehmenden sowohl regional als auch zwischen Betrieben würde gleichzeitig erhöht, der Arbeitsmarkt somit flexibler (vgl. hierzu ausführlich Pothmer et al. 2019).

Diese bundesweit gültigen Zertifikate könnten dann auch eine Voraussetzung für die Förderfähigkeit beruflicher Weiterbildung sowohl auf individueller als auch auf betrieblicher Ebene darstellen, da sie – wie bei Erstausbildungen – unmittelbar deren Qualität belegen. Bisherige Qualitätssicherungssysteme in der Weiterbildung (DIN ISO, AZAV etc.) sind hier nicht ausreichend, da sie keinen Bezug zur inhaltlichen Qualität aufweisen.

Zur Entwicklung der Weiterbildung gehört die Konzeption und Einrichtung einer umfassenden, hochwertigen und flächendeckenden Weiterbildungsinfrastruktur. Ihr Aufbau kann nicht allein dem privaten Weiterbildungsmarkt überlassen werden. Private Weiterbildungsträger richten ihre Angebote nach dem Prinzip der Wirtschaftlichkeit aus. Dass dies zu erheblichen „weißen Flecken“ führt, zeigt der deutsche Weiterbildungsatlas 2018 der Bertelsmann-Stiftung: Er kommt zu dem Ergebnis, dass es unverändert erhebliche regionale Unterschiede in der Weiterbildungsbeteiligung und im Angebotsumfang gibt (vgl. Weiterbildungsatlas 2018: 4). Der Zugang zu Weiterbildungsangeboten sollte aber nicht vom Wohnort abhängig sein. Gerade Menschen in wirtschaftlich schwächeren Regionen brauchen Weiterbildung, um ihre Chancen am Arbeitsmarkt zu verbessern. Gleichzeitig macht eine gute Qualifikationsstruktur eine Region für Investitionen in Arbeitsplätze attraktiver. Hier könnte eine Ergänzung des Angebots der privaten Träger durch Angebote öffentlicher Träger hilfreich sein. Besonders anschlussfähig hierfür könnten die Institutionen der Erstausbildung wie Berufsschulen, überbetriebliche Berufsbildungsstätten, Fachschulen und Hochschulen

sein. Sie könnten stärker als bisher für die Weiterbildung genutzt und ausgebaut werden und durch die Bereitstellung von Bildungsangeboten, auch für kleine und mittlere Unternehmen, eine wichtige Rolle spielen. Eine Einbeziehung der Erstausbildungsinstitutionen könnte zudem einen Beitrag dazu leisten, die starre Trennung zwischen Ausbildung und Weiterbildung zu überwinden und beide Phasen des lebenslangen Lernens besser miteinander zu verbinden (vgl. hierzu ausführlich Pothmer et al. 2019).

6 Recht auf Weiterbildung

Der Zugang zu Weiterbildung ist von sozialer Ungleichheit geprägt. Bislang ist es nur begrenzt gelungen, Hürden abzubauen, die Menschen von der Teilnahme an Weiterbildung abhalten. Betriebe unterscheiden sich hinsichtlich ihres Umgangs mit den Themen Aus- und Weiterbildung. Während beispielsweise ein Teil der Betriebe über Bedarf ausbildet und den Beschäftigten Weiterbildung ermöglicht, nutzen andere Betriebe verstärkt das Instrument der Rekrutierung, um Qualifikationsbedarfe zu decken. Viele Betriebe bilden genau dann weiter, wenn es einen betrieblichen Anlass und Bedarf gibt. Für einen flexiblen Arbeitsmarkt spielen aber nicht nur unmittelbare Qualifikationsbedarfe eines Betriebes eine Rolle, wie auch das deutsche duale Ausbildungssystem immer wieder im internationalen Vergleich zeigt. Hier könnte ein individueller Rechtsanspruch auf Weiterbildung ansetzen, der gleichzeitig den hohen Wert von Weiterbildung signalisiert und Ungleichheiten beim Zugang zu betrieblicher Weiterbildung reduziert.

Allerdings werden darüber hinaus unterstützende Strukturen benötigt, um einen solchen Rechtsanspruch wahrzunehmen zu können. Um zusätzlich zu Erwerbsarbeit, Sorgearbeit, Familie, Ehrenamt etc. eine Weiterbildung aufzunehmen, benötigt es Lernzeit. Der Anreiz für Betriebe, diese zu gewähren, ist mit der Förderung von Beschäftigten durch einen Arbeitsentgeltzuschuss bei Weiterbildung (AEZ) verstärkt worden. Auch gibt es Regelungen zu Lernzeiten auf anderen, unterschiedlichen Ebenen (Bildungsfreistellungsgesetze der Länder, Tarifverträge, Betriebsvereinbarungen), die sich jedoch in Reichweiten und Abdeckungsgrad unterscheiden. Eine bundesgesetzliche Regelung, die auch Bildungsteilzeit und Lernzeitansprüchen für Personen mit Betreuungspflichten umfasst, könnte die Schaffung gleicher Lebensbedingungen in den Regionen unterstützen (vgl. hierzu ausführlich Pothmer et al. 2019 und Kruppe 2020).

7 Förderinstrumente zur Finanzierung der Weiterbildung

Eine bedeutende Rolle in Bezug auf die Beteiligung an Weiterbildung kommt der Finanzierung zu: Die Weiterbildungskosten für Arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer können durch die BA oder ein Jobcenter übernommen werden. Das müssen diese aber nicht, da die Übernahme der Finanzierung an gesetzliche und untergesetzliche Regelungen gebunden ist. Insbesondere die arbeitsmarktlichen Rahmenbedingungen spielen hier eine Rolle, da die BA dem Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt verpflichtet ist. Die Jobcenter sollen für eine möglichst umgehende Eingliederung in den Arbeitsmarkt sorgen, um die Bedürftigkeit der Haushalte zu verringern oder zu beenden – auch wenn mittlerweile eine Qualifizierung zu einem gewissen Grad einer Vermittlung gleichgestellt ist. Die Finanzierung der betrieblichen Weiterbildung ist grundsätzlich Aufgabe der Betriebe, die hierbei aufgrund der aktuellen Gesetze durch die BA besser denn je unterstützt werden können. Aber auch Betriebe sind nicht verpflichtet, in die Weiterbildung ihrer Beschäftigten zu investieren (vgl. Kapitel 6 „Recht auf Weiterbildung“).

Bestehende Programme für die individuelle Förderung sind einerseits aufgrund ihrer Vielfalt und oftmals spezifischen Ausrichtung intransparent und decken andererseits bei Weitem nicht alle Bedarfe ab. Auch deshalb wird ein Teil der Weiterbildungen durch die Teilnehmenden selbst ganz oder teilweise finanziert. Jedoch sind die finanziellen Möglichkeiten hierzu nicht gleich verteilt. Darüber hinaus hängt die Bereitschaft zur individuellen Investition in die eigene Weiterbildung auch von späteren Aussichten auf deren Verwertbarkeit und der individuellen Risikobereitschaft ab, wobei beide Aspekte gerade bei gering Qualifizierten eine Rolle spielen können (vgl. Osiander/Dietz 2016; Osiander/Stephan 2018, 2020). Auch eine Aufhebung der Altersgrenze für den Bezug von BAföG würde dementsprechend nur partiell helfen.

Um über alle Lebensphasen hinweg eine bedarfsgerechte, altersunabhängige finanzielle Förderung der Teilnehmenden in allen Formen berufsbezogener Weiterbildung zu erreichen, müssten vor allem dauerhaft zusätzliche Zugänge insbesondere für diejenigen eröffnet werden, die bisher unterproportional an Weiterbildung teilnehmen, zum Beispiel gering Qualifizierte, Alleinerziehende etc. Die Einführung einer Arbeitsversicherung (Schmid 2008, 2011; Kruppe 2012), die eben nicht nur bei Arbeitslosigkeit Schutz bietet, könnte die Finanzierung der individuellen Weiterbildungskosten zentral regeln. Sie könnte im Rahmen der Sozialversicherung verwirklicht werden. Beiträge von einem zusätzlichen Prozent der Bruttolöhne je zur Hälfte von Beschäftigten und Betrieben, aufgestockt um ein weiteres Prozent aus Steuermitteln, könnte zunächst für die Finanzierung ausreichen und gleichzeitig im Zeitverlauf zu einem Rückfluss eines Teiles der Kosten führen (Hans et al. 2017; Kruppe et al. 2019). Ein einheitliches System könnte durch zusätzliche finanzielle Anreize Gruppen mit einer geringen Weiterbildungsbeteiligung besonders unterstützen. Eine solche Flexibilität, unterschiedliche finanzielle Unterstützung beziehungsweise Anreize setzen zu können, wäre ein immenser Vorteil gegenüber anderen Vorschlägen, wie sie beispielsweise Chancenkonten oder Weiterbildungsfonds mit festen individuellen Anspruchsbeträgen bieten, bei denen weder unterschiedliche individuelle (Weiterbildungs-)Bedarfe noch unterschiedliche Anreizstrukturen berück-

sichtigt sind. Eine Integration bestehender Förderinstrumente von Bund und Ländern könnte hochgradige Transparenz erzeugen.

Literatur

Bernhard, S. (2016): Berufliche Weiterbildung von Arbeitslosengeld-II-Empfängern. Langfristige Wirkungsanalysen. In: Sozialer Fortschritt, Heft 65, Nr. 7, 153–161.

Bowen, W. G.; Chingos, M. M.; Lack, K. A.; Nygren, T. I. (2014): Interactive Learning Online at Public Universities: Evidence from a Six‐Campus Randomized Trial. Journal of Policy Analysis and Management 33 (1): 94–111 (doi:10.1002/pam.21728).

Cacault, M. P.; Hildebrand, C.; Laurent-Lucchetti, J.; Pellizzari, M. (2019): Distance Learning in Higher Education: Evidence from a Randomized Experiment. IZA Discussion Paper No. 12298.

Coatesa, D.; Humphreysa, B. R.; Kaneb, J.; Vachrisc, M. A. (2004): "No significant distance" between face-to-face and online instruction: evidence from principles of economics. Economics of Education Review, Vol. 23, Nr. 5, S. 533–546.

Dauth, C. (2020): Regional discontinuities and the effectiveness of further training subsidies for low-skilled employees. In: ILR Review, Vol. 73, Nr. 5, S. 1147–1184.

Dauth, C.; Toomet, O. (2016): On government-subsidized training programs for older workers. In: Labour, Vol. 30, No. 4, 371–392.

Ehlert, M. (2017): Who Benefits from Training Courses in Germany? Monetary Returns to Non-formal Further Education on a Segmented Labour Market. In: European Sociological Review, Vol. 33, No. 3, S. 436–448.

Fahr, R.; Simons, S. (2008): Returns to Company Training. Evidence from a New Approach Using Quasi Experimental Data (http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/veranst_upload/842/289_firm_based_training_vers01_mar08.pdf).

Hans, J. P.; Hofmann, S.; Sesselmeier, W.; Yollu-Tok, A. (2017): Umsetzung, Kosten und Wirkungen einer Arbeitsversicherung. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. Wirtschafts- und Sozialpolitik (http://library.fes.de/pdf-files/wiso/13628.pdf).

Kruppe, T. (2020): Gestärkte Weiterbildung weiter stärken, in: WSI-Mitteilungen 73 (4), S. 304–306.

Kruppe, T. (2012): Organisation und Finanzierung von Qualifizierung und Weiterbildung im Lebensverlauf Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung (WISO Diskurs), Bonn.

Kruppe, Thomas; Lang, Julia (2014): Labour Market Effects of Retraining for the Unemployed. The Role of Occupations. IAB-Discussion Paper 20/2014.

Kruppe, T.; Mühlhan, J.; Weber, E.; Wiemers, J. (2019): Gesamtfiskalische Wirkungen von Weiterbildungsförderung: Öffentliche Ausgaben generieren hohe Rückflüsse. IAB-Kurzbericht 8/2019.

Leu, R. E.; Gerfin, M. (2004): Determinanten und Wirkungen der beruflichen Weiterbildung. Nationales Forschungsprogramm Bildung und Beschäftigung in der Schweiz, NFPNR 24, Synthesis 24, Bern.

Osiander, C.; Dietz, M. (2016): Determinanten der Weiterbildungsbereitschaft: Ergebnisse eines faktoriellen Surveys unter Arbeitslosen. In: Journal for Labour Market Research, Vol. 49, No. 1, S. 59–76.

Osiander, C.; Stephan, G. (2020, im Erscheinen): Was beeinflusst die Weiterbildungsbereitschaft von Beschäftigten? Befunde aus einer Vignettenstudie. In: Industrielle Beziehungen, Vol. 27, Nr. 3, S. 336–359.

Osiander, C.; Stephan, G. (2018): Gerade geringqualifizierte Beschäftigte sehen bei der beruflichen Weiterbildung viele Hürden. In: IAB-Forum 2.8.2018.

Pfeifer, H.; Behringer, F. (2008): Formalisierte berufliche Weiterbildung – Sekundäranalysen auf Basis des SOEP und anderer international vergleichbarer Erhebungen (BENEFIT). Abschlussbericht zum Forschungsprojekt 2.3.105. Bundesinstitut für Berufsbildung, Bonn.

Pothmer, B.; Antony, P.; Bayer, M.; Brümmer, U.; Heister, M.; Kruppe, T.; Schroeder, W. (2019): Weiterbildung 4.0 – Solidarische Lösungen für das lebenslange Lernen im digitalen Zeitalter. Heinrich-Böll-Stiftung: böll.brief – Teilhabegesellschaft #8, Berlin.

Schmid, G. (2011): Übergänge am Arbeitsmarkt – Arbeit, nicht nur Arbeitslosigkeit versichern, Berlin, edition sigma.

Schmid, G. (2008): Von der Arbeitslosen- zur Beschäftigungsversicherung: Wege zu einer neuen Balance individueller Verantwortung und Solidarität durch eine lebenslauforientierte Arbeitsmarktpolitik. Friedrich-Ebert-Stiftung: WISO Diskurs, Bonn.

Van den Berg, Gerard J.; Dauth, C.; Homrighausen, P.; Stephan, G. (2019): Informing employees in small and medium sized firms about training: results of a randomized field experiment. IAB-Discussion Paper 22/2019.

Weiterbildungsatlas (2018): Wittenbrink, Lena; Frick, Frank: Deutscher Weiterbildungsatlas. Teilnahme und Angebot in Kreisen und kreisfreien Städten. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung (https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Bibliothek/Doi_Publikationen/Deutscher_Weiterbildungsatlas.pdf).

Xu, D.; Jaggars, S. S. (2013): The impact of online learning on students' course outcomes: Evidence from a large community and technical college system. Economics of Education Review, Vol. 37, S. 46–57.

Impressum

IAB-Stellungnahme 14|2020

Veröffentlichungsdatum

23. Dezember 2020

Herausgeber

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit
Regensburger Straße 104
90478 Nürnberg

Redaktion

Martina Dorsch

Rechte

Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Bezugsmöglichkeit dieser Stellungnahme

http://doku.iab.de/stellungnahme/2020/sn1420.pdf

Bezugsmöglichkeit aller Veröffentlichungen der Reihe „IAB-Stellungnahme“

https://www.iab.de/de/publikationen/stellungnahme.aspx

Webseite

http://www.iab.de

ISSN

2195-5980