

Klös, Hans-Peter

Working Paper

Berufliche Weiterbildung in Deutschland: Status Quo und Weiterentwicklung

IW-Policy Paper, No. 12/2021

Provided in Cooperation with:

German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Klös, Hans-Peter (2021) : Berufliche Weiterbildung in Deutschland: Status Quo und Weiterentwicklung, IW-Policy Paper, No. 12/2021, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/235562>

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.



IW-Policy Paper 12/21

Berufliche Weiterbildung in Deutschland: Status Quo und Weiterentwicklung

Hans-Peter Klös

Köln, 22.06.2021

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1 Ausgangslage	4
1.1 Einleitung	4
1.2 Begriffliche Abgrenzung der Weiterbildung	4
1.3 Finanzierung der Weiterbildung	6
2 Überlegungen zu „Reformen am System“	9
2.1 Institutionalisierung eines Weiterbildungsgesetzes	10
2.2 Bildungsgrundeinkommen	11
2.3 Rechtsanspruch auf Weiterbildung	13
2.4 Weiterbildungsfonds	14
2.5 Arbeitsversicherung	15
3 Überlegungen zu „Reformen im System“	17
3.1 Förderung von Geringqualifizierten	18
3.2 Weitere Stärkung der Aufstiegsfortbildung	20
3.3 Überprüfung bestehender Instrumente	22
3.4 Innovative Instrumente	24
3.5 Erweiterte steuerliche Absetzbarkeit	29
4 Zusammenfassung und Ausblick	31
Literatur	34
Abstract	39
Abbildungsverzeichnis	40



JEL-Klassifikation:

I25 Bildung und wirtschaftliche Entwicklung

I28 Bildungspolitik

J08 Arbeitsmarktpolitik

Zusammenfassung

Eine an Breite gewinnende Grundsatzposition in der politischen Debatte zur Weiterbildung in Deutschland tritt für einen Systemwandel mit einem Weiterbildungsgesetz, erweiterten Rechts- und Freistellungsansprüchen auf Weiterbildung, einem Bildungsgrundeinkommen, Weiterbildungsfonds und der Einführung einer Arbeitsversicherung ein. Demgegenüber betont die hier vertretene Position, dass die Ausgaben für berufliche Weiterbildung stark zugenommen haben, die Weiterbildungsförderung in Deutschland breit aufgestellt und durch die neuen Fördergesetze noch deutlich ausgebaut worden ist, systematische Förderlücken nicht zu erkennen sind und die Bedarfsorientierung in der Weiterbildung auch für Beschäftigte gestärkt worden ist.

Dennoch ist eine kritische Überprüfung der bestehenden und eine Erörterung neuer Instrumente aus zwei Gründen geboten: Zum einen kann bei sektoralen oder branchenbezogenen Transformationsprozessen, die auch maßgeblich durch politische Zielvorgaben beschleunigt werden, eine zusätzliche Unterstützung bei der betrieblichen und individuellen Weiterbildung mit Beitrags- bzw. Steuermitteln gerechtfertigt sein. Zum anderen führt der höhere öffentliche Finanzierungsanteil bei den Ausgaben für den Tertiärbereich zu einem Finanzierungsgefälle zu Lasten der beruflichen Qualifizierung, aus dem sich eine verstärkte öffentliche Förderung betrieblicher und berufsbezogener individueller Weiterbildung begründen lässt.

Daraus lassen sich folgende Empfehlungen ableiten: *Am unteren Qualifikationsrand* könnten durch eine evaluationsgesicherte Weiterentwicklung der bisherigen Bildungsprämie, deren Verzahnung mit einem Qualifizierungsbonus für Geringqualifizierte, eine Flexibilisierung des Verkürzungsgebots bei Umschulungen, die verstärkte Nutzung von Teilqualifikationen und eine deutliche Stärkung der arbeitsplatzbezogenen Grundbildung weitere Verbesserungen erzielt werden.

Im *mittleren Qualifikationssegment* sind eine Neubewertung der Nutzung von Zeitkonten für individuelle Weiterbildung, eine Revitalisierung des geförderten Bildungssparens, eine Prüfung von Grundelementen eines Weiterbildungs-BAföG, eine Verbesserung der Förderung für E-Learning-Angebote, die weitere Erleichterung von Teilzeitformaten in der Aus- und Fortbildung und auch eine Verbesserung der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Weiterbildungskosten sowohl auf der Beschäftigten- wie auf der Unternehmensseite ratsam.

Am oberen Qualifikationsrand sollten Aufstiegs- und Weiterbildungsstipendien weiter ausgebaut werden, informelles Lernen sollte bei der Kompetenzfeststellung angerechnet werden können, eine stärker lernortübergreifende, digitalisierte wissenschaftliche Weiterbildung durch Hochschulen vorangetrieben werden, und finanzielle Mittel sollten nachhaltig dafür eingesetzt werden, dass die Lehrenden an den Hochschulen die wichtigste Rolle bei der Einführung von digital angereicherten Lehr-, Lern- und Prüfungsformaten spielen können, insbesondere auch für KMU.

1 Ausgangslage¹

1.1 Einleitung

Der transformative Strukturwandel durch Digitalisierung, De-Karbonisierung, Demografie und vielleicht auch eine De-Globalisierung wird durch die Folgen der Pandemie noch verstärkt. Neue Technologien führen zu Veränderungen bei Geschäftsmodellen, Arbeitsort, Lage und Dauer der Arbeitszeit sowie bei den Beschäftigungsformen. Die Verschmelzung der physischen und virtuellen Welt und der Produktions- und Prozessebene („Industrie 4.0“) verändert das deutsche industrielle und auch das handwerkliche Geschäftsmodell, weil Start-ups und Künstliche Intelligenz immer stärker in Produktions- und Wertschöpfungsprozesse hineinreichen und die etablierten Geschäftsmodelle herausfordern. Bei einem weiteren Fortschreiten der Digitalisierung dürften sich die relativen Gewichte der verschiedenen Geschäftsmodelltypen weiter verschieben.

Wenn mithin die technologische Entwicklung den „Geschäftsmodell-Mix“ der deutschen Volkswirtschaft weiter verändern wird, so hat dies nicht nur Auswirkungen auf die Wettbewerbssituation der davon betroffenen Unternehmen, sondern auch auf die betrieblichen Prozesse der Arbeitsorganisation und namentlich auch auf die betrieblichen Qualifikationsbedarfe. Auch wenn die Folgen für Beschäftigung, Fachkräfteversorgung und Future Skills-Bedarfe noch nicht eindeutig abzusehen sind, muss mit zusätzlichen Herausforderungen für den Fachkräfte- und Qualifizierungsmarkt gerechnet werden. Gleichzeitig steigt der Anpassungsdruck in der beruflichen Qualifizierung. Um in einer digitalen und einer stärker dekarbonisierten Welt arbeiten und die Veränderungen mitgestalten zu können, benötigen Fachkräfte veränderte und erweiterte Kompetenzen, die auch und gerade durch Weiterbildung gewonnen werden können.

Somit verändern sich auch die Erwartungen an die Weiterbildung. Daher verdient das komplexe Weiterbildungsgeschehen eine vertiefte Aufmerksamkeit, um veränderten Qualifizierungsbedarfen einerseits und einem veränderten Qualifizierungsverhalten andererseits Rechnung zu tragen. Weiterbildung ist ein zentraler Teil des beruflichen Qualifizierungssystem als Teil des institutionalisierten Bildungssystems in Deutschland. Berufliche Bildung umfasst nicht nur die gesetzlich geregelte berufliche (duale) Erstausbildung und die gesetzlich geregelte schulische Berufsausbildung, sondern auch die gesetzlich geregelte berufliche Fortbildung bzw. die „Höhere Berufsbildung“ sowie ferner alle sonstigen nicht-geregelten Formen der beruflichen Weiterbildung (z. B. innerbetriebliche Weiterbildungskurse, Formen der abschlussorientierten Nachqualifizierung sowie Anpassungsqualifizierungen). Das vorliegende Papier beschäftigt sich ausschließlich mit der beruflichen Weiterbildung. Mögliche Eckpunkte einer Weiterentwicklung der beruflichen Erstausbildung sind nicht Gegenstand der Überlegungen, sondern wurden parallel bereits an anderer Stelle diskutiert (Klös et al., 2021).

1.2 Begriffliche Abgrenzung der Weiterbildung

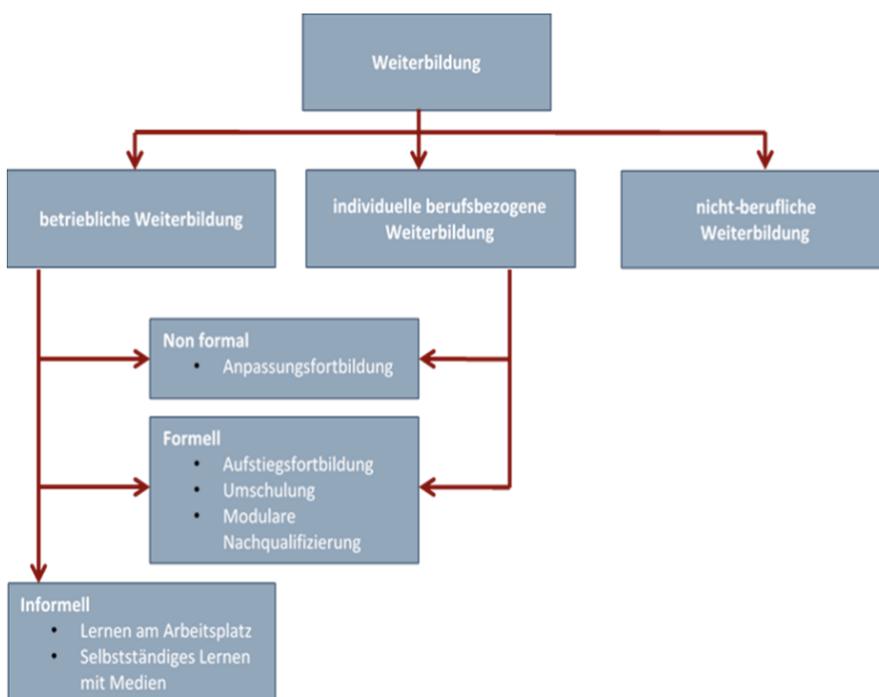
Grundsätzlich ist zu unterscheiden zwischen unterschiedlich formalisierten Formen der Bildung. Formale Bildung umfasst alle Bildungsaktivitäten, die (theoretisch) mit einem Abschluss enden, der im Deutschen Qualifikationsrahmen (DQR) eingeordnet ist, und die eine Mindestdauer von

¹ Für substantielle Kommentare dankt der Verfasser Susanne Seyda, Stefan Küpper und Holger Schäfer.

sechs Monaten umfassen. Darunter fällt die berufliche Erstausbildung ebenso wie die Weiterbildung, wenn mit ihr ein höherqualifizierender Abschluss, wie beispielsweise ein Fortbildungsabschluss, erreicht wird. Non-formale Bildung, die im Rahmen der beruflichen Weiterbildung eine bedeutende Rolle spielt, umfasst solche Lernaktivitäten, die nicht als formale oder reguläre Bildungsaktivität klassifiziert werden, aber dennoch in ein organisiertes Lehr-/Lernarrangement im Sinne einer Lehrer-Schüler-Beziehung eingebettet sind. Eine simultane persönliche Anwesenheit von Lehrern und Schülern ist hierbei allerdings nicht erforderlich. Informelles Lernen schließlich umfasst solche Bildungsaktivitäten, die weder den formalen Bildungsaktivitäten noch den non-formalen Weiterbildungsaktivitäten zuzurechnen sind, also auf eine durch eine Lehrperson vorstrukturierende Lerngelegenheit verzichten (BMBF, 2019).

Berufliche Weiterbildung wird nach einer Konvention des Deutschen Bildungsrates verstanden als „Fortsetzung oder Wiederaufnahme organisierten Lernens nach Abschluss einer unterschiedlich ausgedehnten ersten Bildungsphase“ (Deutscher Bildungsrat, 1970, 197). Das derzeit breiteste Erfassungskonzept von Weiterbildungsaktivitäten findet sich im Adult Education Survey (AES), einer Personenbefragung, die drei Weiterbildungssegmente unterscheidet: Die betriebliche Weiterbildung umfasst die Teilnahme an Maßnahmen ganz oder überwiegend während der bezahlten Arbeitszeit oder eine bezahlte Freistellung, bei der die Arbeitgeber die Kosten übernehmen. Daneben gibt es die individuelle berufsbezogene Weiterbildung, die alle Maßnahmen umfasst, die nicht der betrieblichen Weiterbildung zugeordnet werden, die aber hauptsächlich aus beruflichen Gründen durchgeführt werden. Davon zu unterscheiden ist die nicht-berufliche Weiterbildung, die überwiegend aus privaten Gründen besucht wird (Abbildung 1-1).

Abbildung 1-1: Segmente und Formen der Weiterbildung



Quelle: eigene Darstellung

In Unternehmensbefragungen wie dem Continuing Vocational Training Survey (CVTS), dem IAB-Betriebspanel oder der IW-Weiterbildungserhebung wird naturgemäß das Segment der betrieblichen Weiterbildung erfasst, welches formelle, non-formale und informelle Lernformen beinhalten kann. Eine statistische Erfassung sämtlicher Weiterbildungsaktivitäten ist aber herausfordernd: Im Nationalen Berufsbildungsbericht (BIBB, 2020, 299 ff.) werden unter anderem folgende Indikatoren erfasst: Teilnahmequoten an berufsbezogener Weiterbildung nach AES (Adult Education Survey), Anteil der weiterbildenden Betriebe nach IAB-Betriebspanel, Formen der Weiterbildung nach CVTS 5 (Continuing Vocational Training Survey), Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung nach dem SGB II und SGB III, Teilnehmerzahlen bei der Aufstiegsfortbildungsförderung, Absolventenzahlen an Fachschulen, Fortbildungsprüfungen nach BBiG/HwO sowie Empfängerzahlen bei Weiterbildungsstipendien, Aufstiegsstipendien und Bildungsprämien. Hinzu kommen auch noch zahlreiche Länderprogramme und kommunale Aktivitäten.

Je nach Erhebungsmethode und Definition von Weiterbildung ergeben sich unterschiedliche Befunde für die Weiterbildungsbeteiligung: So werden bei Befragungen von Unternehmen im IAB-Betriebspanel Betriebe befragt, in der IW-Weiterbildungserhebung Unternehmen, im CVTS nur Unternehmen ab zehn Beschäftigten. Während die jeweiligen Erhebungen isoliert betrachtet Trends im Zeitablauf aufzeigen können, führt der direkte Vergleich der Ergebnisse zu mitunter gravierenden Unterschieden: Laut CVTS 5 waren etwa 77 Prozent der Unternehmen im Jahr 2015 in unterschiedlichen Formen weiterbildungsaktiv. Laut IW-Weiterbildungserhebung haben sich 2019 rund 88 Prozent der Unternehmen an betrieblicher Weiterbildung beteiligt (Seyda/Placke, 2020). Nach dem IAB-Betriebspanel lag der Anteil der weiterbildenden Betriebe 2018 hingegen nur bei 54 Prozent. Auch bei der Erfassung der individuellen Weiterbildungsbeteiligung kommen unterschiedliche Befragungen (AES, Sozio-ökonomisches Panel oder Mikrozensus) zu unterschiedlichen Teilnahmequoten.

Trotz unterschiedlicher Niveaus in den Befragungen zeigt sich überall, dass die individuelle Weiterbildungsbeteiligung Erwachsener in Deutschland in den vergangenen vier Jahrzehnten gestiegen ist. Dabei unterscheidet sich die Weiterbildungsbeteiligung weiterhin zwischen den Qualifikationsniveaus. Mit steigendem formalem Bildungsstand steigt auch die Teilnahme an Weiterbildung. Allerdings kann man in den letzten Jahren einen überdurchschnittlichen Anstieg der Weiterbildungsbeteiligung von An- und Ungelernten beobachten (Abbildung 1-2). Der Abstand zwischen Geringqualifizierten und Akademikern ist kleiner geworden, Geringqualifizierte haben ihre Weiterbildungsbeteiligung deutlicher gesteigert. Vor allem Geringqualifizierte, die Einfacharbeit ausüben, nehmen nicht an Weiterbildung teil, hingegen sind Geringqualifizierte, die anspruchsvollere Aufgaben haben, auch weiterbildungsaktiver (Seyda, 2019a).

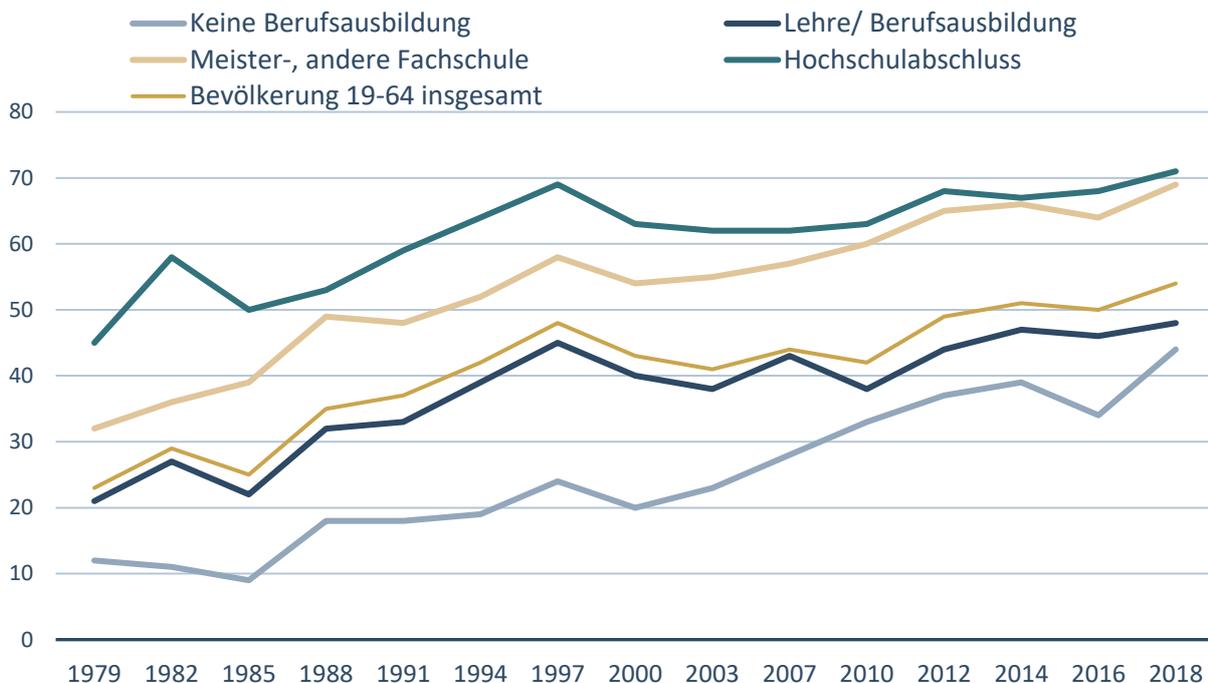
1.3 Finanzierung der Weiterbildung

Angesichts der Heterogenität der Maßnahmenlandschaft fällt auch eine empirische Erfassung des Mitteleinsatzes für die berufliche und betriebliche Weiterbildung schwer. Die föderale Verfasstheit in Bildungs- und Qualifizierungsfragen führt zu einer großen Vielfalt von Programmen und Maßnahmen und kann zudem auch Schnittstellenprobleme mit sich bringen. Dies gilt auch für die quantitative Erfassung von Finanzierungsstrukturen:

Der BIBB-Datenreport 2020 quantifiziert alle *öffentlichen* Aufwendungen für die berufliche Weiterbildung - BMBF, BMWI, BMAS, Länder/Gemeinden/Zweckverbände, BA - (BIBB-Datenreport 2020, Tab. B3.5-1, S. 356), die sich für das Jahr 2019 auf insgesamt 5,4 Mrd. Euro summieren lassen. In der Förderdatenbank (www.foerderdatenbank.de) werden 331 Förderprogrammen unter dem Förderbereich "Aus- und Weiterbildung" gelistet. Unschärfen liegen aber unter anderem darin, wie die Programme zugeordnet werden, die sowohl die Aus- als auch die Weiterbildung betreffen, wie die ESF-Förderung ausgewiesen und wie z.B. Steuererleichterungen erfasst werden. Im Datenreport 2020 werden zudem keine Angaben zu *privaten* Weiterbildungsausgaben gemacht.

Abbildung 1-2: Weiterbildung nach beruflichen Qualifikationen

Teilnehmerinnen und Teilnehmer an beruflicher Weiterbildung nach beruflichen Bildungsabschlüssen, in Prozent der jeweiligen Erwerbsbevölkerung



Quellen: AES, Kantar/BMBF; Institut der deutschen Wirtschaft

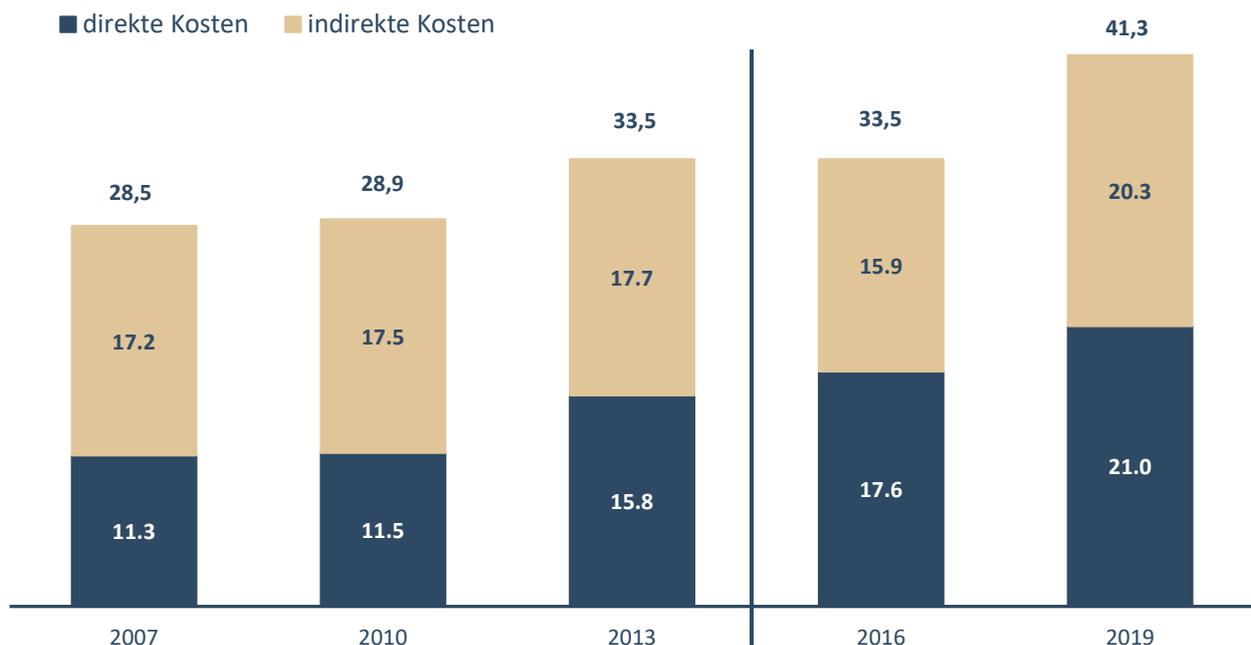
Der Bildungsfinanzbericht erfasst die Ausgaben für Aus- und Weiterbildung und erscheint auf den ersten Blick vollständig mit Blick auf die *öffentliche* Förderung zu sein (Destatis, Bildungsfinanzbericht 2020). Danach werden die Ausgaben für die betriebliche Weiterbildung auf 11,1 Mrd. Euro beziffert (Tabelle 2.1-1, S. 105). Damit kompatibel sind die Angaben aus dem BIBB-Datenreport 2019 zu den *betrieblichen* Ausgaben für Weiterbildung im europäischen Vergleich (BIBB-Datenreport 2019, Tabelle B1.2.2-2, S. 351).

Nach der 10. IW-Weiterbildungserhebung hingegen haben Unternehmen in Deutschland 2019 41,3 Milliarden Euro in Weiterbildung investiert (Abbildung 1-3). Davon entfallen 21 Milliarden Euro auf direkte Kosten wie Teilnahmegebühren oder Aufwendungen für Dozenten und 20,3 Mrd. Euro auf indirekte Kosten, hier vor allem die bezahlte Arbeitszeit (Seyda/Placke, 2020). Der insgesamt höhere Betrag ergibt sich zum einen aus einer breiter gefassten Definition von

Weiterbildung, bei der - anders als bei den Ausgaben des CVTS - auch informelle Lernformen einbezogen werden, zum anderen aus einer anderen Grundgesamtheit der befragten Unternehmen.

In den Bildungsfinanzbericht des Statistischen Bundesamtes gehen die Kosten der Weiterbildung als Schätzung der Kosten für interne und externe Weiterbildung (ohne Personalkosten der Teilnehmerinnen und Teilnehmer) auf der Basis der Erwerbstätigenrechnung und der durchschnittlichen Weiterbildungskosten je Beschäftigten laut der europäischen Erhebung zur beruflichen Weiterbildung (CVTS) ein (Destatis, 2020, Fußnote 7 zu Tabelle 2.1-1, S. 105). Das Statistische Bundesamt berücksichtigt aber in seiner Hochrechnung auch die Beschäftigten und Unternehmensgrößenklassen, die nicht in den CVTS einbezogen sind (BIBB-Datenreport 2019, Fußnote 250, S. 351). Der AES wiederum gibt keine Auskunft über die Kosten formaler und informeller Weiterbildung oder die Aufteilung der Kosten auf die Segmente non-formaler Bildungsaktivitäten.

Abbildung 1-3: Kosten der Weiterbildung, in Mrd. Euro



Quelle: Seyda/Placke, 2017, 2020; Rundungsdifferenzen; Methodenwechsel von 2013 zu 2016

Eine vergleichende Studie auf Grundlage mehrerer Quellen (Cordes/Dohmen, 2019) bezifferte die Gesamtausgaben für Weiterbildung in Deutschland 2015 auf gut 36,4 Milliarden Euro, von denen knapp zwei Drittel (23,2 Milliarden) auf direkte und ein Drittel (13,2 Milliarden) auf indirekte Kosten entfielen. Zu den direkten Kosten zählten z.B. Dozenten honorare, Lehrmittel, Teilnahmegebühren und Fahrtkosten, als indirekte Kosten wurden bezahlte Arbeitszeit bzw. Verdienstaufschlag erfasst. Die Weiterbildungsausgaben der Gebietskörperschaften und der BA wurden als direkte Kosten der öffentlichen Hand gewertet. Unter Berücksichtigung der steuerlichen Abzugsfähigkeit der Aufwendungen für (berufliche) Weiterbildung verteilten sich die *direkten*

Kosten der Weiterbildung zu jeweils einem Drittel auf die öffentliche Hand, Privatpersonen und Unternehmen. Werden die weiteren Kostenbestandteile berücksichtigt, beliefen sich nach dieser Schätzung die Gesamtaufwendungen für Weiterbildung im Jahr 2016 auf 58,2 Milliarden Euro. Von den 33,5 Milliarden Euro betrieblichen Kosten, die das IW für das Jahr 2016 ermittelte, schrieben Cordes/Dohmen dabei 8,38 Milliarden Euro als steuerlichen Effekt der öffentlichen Hand zu.

Vor dem vorstehenden empirischen Hintergrund nimmt das vorliegende Papier eine etwas systematisierte Bestandsaufnahme der aktuellen Debattenstränge in der fachlich-politischen Diskussion zur Weiterentwicklung der berufsbezogenen Weiterbildung in Deutschland vor. Etwas vereinfachend stehen sich dabei zwei unterschiedliche Grundsatzpositionen gegenüber: Die eine Grundsatzposition – sie sei im Folgenden „Reform am System“ genannt - argumentiert für ein Weiterbildungssystem-Gesetz mit Rechtsansprüchen auf Weiterbildung, einem Bildungsgrundeinkommen, mit Weiterbildungsfonds und der Einführung einer Arbeitsversicherung. Die wichtigsten der systemreformierenden Vorschläge werden vorgestellt und bewertet (Abschnitt 2).

Die andere Position – sie sei im Folgenden „Reform im System“ genannt - betont den Grundsatz der Bedarfsorientierung in der Weiterbildung, der durch die zahlreichen Veränderungen im gesamten Weiterbildungsgeschehen gestärkt worden ist, etwa durch das Qualifizierungschancengesetz, das „Arbeit für morgen“-Gesetz und die Novellierung des Aufstiegsfortbildungsgesetzes (Abschnitt 3). Es wird aufgezeigt, dass die Weiterbildungsförderung, namentlich von Beschäftigten, deutlich gestärkt wurde, dass aber die Transformation der Arbeitswelt zusätzliche Herausforderungen für die Weiterbildung bietet, die im Rahmen einer Weiterentwicklung des bestehenden Systems angegangen werden können. Abschnitt 4 fasst zusammen und blickt nach vorn.

2 Überlegungen zu „Reformen am System“

„Die Besonderheit [der Weiterbildung, d. Verf.] gegenüber anderen Bildungsbereichen besteht darin, dass Erwachsene aufgrund ihrer spezifischen Arbeits- und Lebenserfahrungen vielfältigere Lernbedürfnisse und Lernbedarfe aufweisen. Zudem hat sich historisch eine größere Vielfalt an Institutionen und Organisationen der Weiterbildung herausgebildet. Diese Besonderheiten gehen einher mit vergleichsweise geringen (national)staatlichen Regelungen der Anbieter- und Angebotsstrukturen sowie der Beteiligungsformen“ (Nationaler Bildungsbericht, 2020, 207). Vor diesem institutionellen Hintergrund befasst sich ein erheblicher Teil früherer und derzeitiger Reformdebatten mit einer stärkeren Institutionalisierung der Weiterbildung als „vierte Säule“ des Bildungssystems (Heinrich-Böll-Stiftung, 2019; Handelsblatt Research Institute, 2021, 16). Auf europäischer Ebene gibt es bereits seit längerem Versuche, einen einheitlichen europaweiten Bezugsrahmen für die Aus- und Weiterbildung herzustellen, etwa durch EQAVET und ECVET (Rat der Europäischen Union, 2020). Hinzu kommt eine ganze Reihe von Positionierungsversuchen, die sich im Zuge der Digitalisierung auf den Bedarf an neuen Lehr-Lern-Formaten richten (Münchner Kreis, 2020; EU-Kommission, 2020; Hagener Manifest, 2020). Ganz aktuell schließlich hat die OECD weitreichende Handlungsempfehlungen unter anderem zur Entwicklung eines deutschen Weiterbildungsgesetzes formuliert, das einen gemeinsamen

Rechtsrahmen im gesamten Bundesgebiet sicherstellt (OECD, 2021). Im Folgenden sollen einige der konkreten aktuellen Reformstränge vorgestellt und kritisch eingeordnet werden.

2.1 Institutionalisierung eines Weiterbildungsgesetzes

Gemeinsam ist zahlreichen systemischen Reformüberlegungen der Grundgedanke, dass die Weiterbildung mehr als bisher in einen stärker geregelten Gesamtzusammenhang gebracht werden soll. Dieser besteht 1) aus einem gesetzlich abgesicherten Rechtsanspruch auf Weiterbildung mit Freistellungsansprüchen und Rückkehrrechten, auch als individuelle Wahlmöglichkeit über eine gesamte Berufsbiografie hinweg, 2) einer Finanzierung aus öffentlichen Mitteln und mit Mitteln der Bundesagentur für Arbeit, 3) einer Bündelung der vorhandenen Instrumente der individuellen beruflichen Weiterbildungsförderung in einem Weiterbildungsförderungsgesetz und 4) einer pauschalierten Grundabsicherung während der Weiterbildung.

Im Kern geht es dabei auch um eine neue Finanzarchitektur zur Finanzierung von lebensbegleitendem Lernen, in dem die bestehenden Förderungen, beispielsweise BAföG, AFBG, Bildungsprämie etc. in einem „Erwachsenenweiterbildungsförderungsgesetz“ aufgehen könnten. So heißt es etwa im Wahlprogramm der Grünen: „Wir wollen, dass jede*r, egal ob arbeitslos, selbstständig oder angestellt, künftig selbstbestimmt neue berufliche Perspektiven entwickeln kann. Wir treten daher für einen individuellen Rechtsanspruch auf Weiterbildung ein. Zur sozialen Absicherung ist für arbeitsmarktbedingte Weiterbildungen ein auskömmliches Weiterbildungsgeld nötig, für alle anderen, die sich beruflich entwickeln oder neuorientieren wollen, ein Weiterbildungs-BAföG“ (BÜNDNIS90/GRÜNE, 2021, 81).

Kritische Einwände gegenüber solchen systemischen Lösungen können aus mehreren Perspektiven formuliert werden: *Erstens* gibt es Bedenken hinsichtlich der institutionellen Anforderungen an einen strukturverändernden Wechsel: „Bei jedem Reformvorschlag stellt sich die Frage, ob man an bestehende Strukturen anknüpft und sie weiterentwickelt oder ob ein grundlegender Neuanfang versucht wird [...]. Ich plädiere eindeutig für den ersten Weg“ (Bosch, 2020, 12). Nach Auffassung von Bosch verfüge Deutschland mit dem BAföG und dem AFBG sowie der Weiterbildung in der Arbeitsmarktpolitik „über in der Bevölkerung bereits gut bekannte und etablierte Systeme mit eingespielten administrativen Strukturen, die eine schnelle Umsetzung von Reformen erleichtern“. Aus seiner Sicht belegten der Ausbau des AFBG zu einer „umfassenden Unterstützung“ von Aufstiegsfortbildungen und der „schrittweise Wiederaufbau einer investiven Arbeitsmarktpolitik“ zudem „hohe Reformpotenziale“ und auch „handlungswillige Akteure“. Zudem ließen „sich diese bereits bestehenden Institutionen mit einer überschaubaren Anzahl von Stellschrauben zu einem schlüssigen öffentlichen Fördersystem für lebenslanges Lernen ausbauen“ (Bosch, 2020, 13).

Zweitens berücksichtigen Vorschläge für ein Weiterbildungsgesetz nicht oder nur unzureichend aktuelle wichtige institutionelle Veränderungen im Bereich der Weiterbildung und Arbeitsmarktpolitik in jüngster Zeit (BMAS, 2021, 20). Der Qualifizierungsauftrag der BA ist mit dem Qualifizierungschancengesetz vom 1. Januar 2019 und dem Gesetz zur Förderung der beruflichen Weiterbildung im Strukturwandel („Arbeit-für-morgen-Gesetz“) vom 1.7.2020 bereits

deutlich gestärkt worden.² Ein wesentlicher Baustein der Gesetze ist der erweiterte Zugang zur Weiterbildungsförderung. Beschäftigte erhalten grundsätzlich Zugang zur Weiterbildungsförderung auch unabhängig von Qualifikation, Lebensalter und Betriebsgröße, wenn sie als Folge des digitalen Strukturwandels Weiterbildungsbedarf haben oder in sonstiger Weise von Strukturwandel betroffen sind. Der Ausbau der Förderung richtet sich auch an diejenigen, die eine Weiterbildung in einem Engpassberuf anstreben. Für die Beschäftigten wurde ein Recht auf Weiterbildungsberatung eingeführt. Außerdem wurden die Förderleistungen verbessert (BMAS, 2019).

Drittens gibt es durch das Gesetz zur Förderung der beruflichen Weiterbildung im Strukturwandel bereits einen Rechtsanspruch auf Förderung des Nachholens eines Berufsabschlusses, wenn die Eignung für den angestrebten Beruf, die voraussichtlich erfolgreiche Teilnahme an der Weiterbildung und die Verbesserung der Beschäftigungschancen dargelegt werden können. Dies folgt einer Empfehlung aus der Nationalen Weiterbildungsstrategie und wurde schon vorher im Programm WeGebau praktiziert. Auch eine soziale Absicherung ist durch die Gewährung von Arbeitslosengeld bei Weiterbildung (SGB III) bzw. Grundsicherung (SGB II) gegeben. Davon profitieren dann sowohl Beschäftigte als auch Betriebe, eine Förderung ausschließlich betrieblicher Belange ist damit ausgeschlossen.

Viertens sind mit dem Qualifizierungschancengesetz und dem Gesetz zur Förderung der beruflichen Weiterbildung im Strukturwandel die Förderkonditionen für Arbeitgeber verbessert und unter anderem nach Unternehmensgrößen stark ausdifferenziert worden. Dies ermöglicht den gezielten Einsatz der Fördermittel nach Förderbedarfen, kann allerdings den Verwaltungsaufwand für die Unternehmen und die Agenturen für Arbeit erhöhen³. Zusammen mit der Notwendigkeit einer Mindeststundenzahl und der Zertifizierung von Maßnahmen und Bildungsträger wird daher die aktuelle Ausgestaltung seitens der BA als gut austariert bewertet, eine grundlegende Neukonzeption der Weiterbildungsförderung hält sie nicht für erforderlich (Scheele, 2020).

2.2 Bildungsgrundeinkommen

Ein Papier der Kommission Sicherheit im Wandel in Baden-Württemberg geht davon aus, dass die Bereitschaft der Beschäftigten, sich auf Risiken im Erwerbsverlauf einzustellen, mit dem Grad der finanziellen Absicherung von lebenslangem Lernen steige, und diskutiert ein steuerfinanziertes Bildungsgrundeinkommen. Dieses Instrument wäre laut Kommission „an eine Tätigkeit geknüpft – ein Zusatzstudium, eine weiterführende berufliche Bildung, die Aneignung einer Fremdsprache“. Der Effekt eines solchen Instruments sei vielfältig: „Requalifizierung von

² Vom Qualifizierungschancengesetz profitieren Arbeitnehmer und Arbeitgeber. Gefördert werden Beschäftigte, die in Absprache mit ihrem Arbeitgeber eine zukunftsorientierte Weiterbildung absolvieren möchten, um ihre Kenntnisse und Kompetenzen zu erneuern und zu erweitern. Gefördert werden zum einen die Kosten berufs begleitender Weiterbildungen und zum anderen die Lohnkosten während der Weiterbildung. Je nach Betriebsgröße werden zwischen 15 und 100 Prozent der Weiterbildungskosten übernommen, die Lohnkosten während der Weiterbildung werden in Abhängigkeit von der Betriebsgröße mit 25 und 75 Prozent bezuschusst. Dies ist eine sehr substanzielle Verbesserung der Förderkulisse.

³ Aus diesem Grund muss perspektivisch die Frage diskutiert werden, ob das AZAV-Regelwerk für die Qualifizierungsförderung von Beschäftigten passend ist oder ob es nicht eines eigenen Regelwerks für diesen Kontext bedarf. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es sich hier im Regelfall um keine Vollförderung handelt, d.h. die Unternehmen erbringen einen Finanzierungsanteil dabei, was schon für sich einen positiv steuernden Effekt auslöst.

Beschäftigten, denen eine Entwertung ihrer bisherigen Fähigkeiten droht; Verbesserung des Bildungsstands älterer Arbeitnehmer/innen; Erhöhung des Qualifikationsniveaus des Arbeitskräftepools und nicht zuletzt die Ermutigung, noch einmal etwas Neues zu beginnen, das den eigenen Interessen und Begabungen entspricht“ (Kommission Sicherheit im Wandel, 2019, 34). Die Höhe der finanziellen Absicherung solle „auskömmlich sein“, motivierend wirken und um arbeitgeberseitige Zuschüsse ergänzt werden. Eine darüber hinaus gehende Kombination mit tarifvertraglichen und betrieblichen Regelungen zur Weiterbildungsfinanzierung sei ebenso denkbar.

Der Grundgedanke des Bildungsgrundeinkommens ist vom Zentrum für Liberale Moderne mit einem Gutachten weiter konkretisiert worden. Es sieht einen allgemeinen Anspruch für alle im Alter von 25 bis einschließlich 64 Jahren außer für die Erstausbildung vor, gilt aber nicht für individuelle beruflich verwertbare Weiterbildung und für betriebliche Weiterbildung. Es soll monatlich mit 1.200 Euro pro Monat für maximal 3 Jahre im Lebensverlauf dotiert werden und ist entweder am Stück oder in Teilabschnitten zu nehmen. Es steht auch für eine Teilzeitweiterbildung zur Verfügung. Je nach Lebenslagen sollen Zuschläge möglich sein. Die Sozialabgaben, die Kurs- und Materialkosten sowie notwendige Fahrtkosten werden staatlich übernommen. Es werden nur bundesweit gültige Abschlüsse unterstützt. Gegebenenfalls muss auf eigene Ersparnisse oder auf Zuschüsse des Arbeitgebers zurückgegriffen werden (Zentrum Liberale Moderne/Prognos, 2021, 13).

In diesem Konzept wird explizit auch von einer Gegenfinanzierung durch bestehende Maßnahmen ausgegangen – gleichsam eine Anleihe bei früheren Überlegungen zu einer „Negativen Einkommensteuer“ oder eines Bürgergeldes für den Arbeitsmarkt, jetzt analog angewendet auf das Bildungssystem. Damit stellen sich *erstens* viele der gegen diese Systemlösungen vorgebrachten Argumente auch hinsichtlich des Grundgedankens des Bildungsgrundeinkommens (zu einer Abwägung der Vor- und Nachteile von Grundeinkommenskonzepten allgemein vgl. Schöb, 2020). Aber auch aus bildungsökonomischen Gründen ist ein Bildungsgrundeinkommen für Weiterbildungszwecke ungeeignet: Die Erträge beruflicher Bildung sind privat aneignungsfähig, sowohl durch die Beschäftigten als auch durch die Betriebe. Ein Bildungsgrundeinkommen schwächt auf elementare Weise die Anreize, mit privaten Ressourcen Weiterbildung zu betreiben, und kann sowohl bei Beschäftigten als auch bei Betrieben zu Mitnahmeeffekten führen.

Zweitens kann zwar eine öffentliche Förderung von Personen, die sich eine private Finanzierung von Weiterbildung mangels Einkommen und Vermögen nicht leisten können, sinnvoll sein und Unterinvestitionen in Weiterbildung vermindern, wenn dadurch negative Effekte wie eine steigende oder andauernde Arbeitslosigkeit abgewendet werden können und wenn Individuen und Unternehmen zu wenige Informationen über den Nutzen von Weiterbildung, die erforderlichen Kompetenzen im Strukturwandel oder die Qualität von angebotenen Maßnahmen haben (Seyda/Placke, 2020). In diesem Fall ist zu prüfen, ob und wie eine staatliche Unterstützung in Form von Beratung, Information oder finanzieller Hilfe sinnvoll ist. Staatliche Förderung setzt aber eine Definition der förderberechtigten Personen und der förderfähigen Weiterbildungsinhalte voraus. Diese Bedarfsorientierung kann aber ein Bildungsgrundeinkommen nicht gewährleisten, weil alle Personen, unabhängig von einem vorliegenden Förderbedarf, anspruchsberechtigt wären.

2.3 Rechtsanspruch auf Weiterbildung

Ein allgemeiner gesetzlicher Anspruch auf Weiterbildung/Fortbildung und Übernahme der Kosten über den Arbeitgeber besteht bisher in Deutschland nicht. Neben gesetzlichen Regelungen auf der Bundesebene wie dem Aufstiegsförderungsgesetz (Meister-Bafög etc.) existieren bisher in einigen Bundesländern gesetzliche Regelungen, die u.a. Freistellungsansprüche festlegen. In den meisten Bundesländern gewährt ein Bildungsurlaubsgesetz einen Anspruch auf fünf Tage bezahlte Freistellung von der Arbeit für Weiterbildungen im beruflichen oder politischen Bereich. Zum Teil findet sich ein Anspruch auf Weiterbildungen/Fortbildungen in Tarifverträgen, Betriebsvereinbarungen oder individuellen Abreden zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Bei umfangreichen Weiterbildungen/Fortbildungen werden teilweise Weiterbildungs- bzw. Fortbildungsverträge geschlossen, die Einzelheiten inklusive einer etwaigen Rückzahlungsverpflichtung enthalten.

Während bei der beruflichen Weiterbildung der Beschäftigten die Unternehmen eine zentrale Rolle spielen, erfolgen Weiterbildungsmaßnahmen für Arbeitslose und – unter bestimmten Voraussetzungen – auch für Beschäftigte auf der Basis des Sozialgesetzbuchs; sie gehören zu den klassischen Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik (BIBB, 2019). Hier setzen nun weitergehende Forderungen nach über Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik hinausgehenden Rechtsansprüchen auf Weiterbildung an: „Damit Weiterbildung zu einem festen Bestandteil jeder Erwerbsbiografie werden kann, müssen finanzielle Hürden gesenkt, zusätzliche Anreize gesetzt, Freistellungen geregelt und das individuelle Recht auf Weiterbildung gesetzlich verankert werden“ (Heinrich-Böll-Stiftung/Bertelsmann-Stiftung, 2020). Nach Auffassung von Kruppe bildeten viele Betriebe „genau dann weiter, wenn es einen betrieblichen Anlass und Bedarf gibt“ (Kruppe, 2020, 10). Für alle anderen Bedarfe würden daher unterstützende Strukturen benötigt, um einen solchen Rechtsanspruch wahrnehmen zu können (Kruppe, 2020)⁴.

Das Hightech-Forum der Bundesregierung „empfiehlt, [...] lebenslanges Lernen stärker einzufordern. Eine Möglichkeit hierzu wäre die Einführung eines individuellen Rechts auf Weiterbildung...“ (Hightech-Forum, 2020, 5). Die Grünen haben bereits 2019 in einem Fraktionsbeschluss formuliert: „Jede und jeder erhält einen Rechtsanspruch auf Weiterbildung. Dafür machen wir das lebensbegleitende Lernen zu einem Teil des öffentlichen Bildungsauftrags und der Arbeitsmarktpolitik“ (2019, 3). Bisher am dezidiertesten im politischen Raum hat die LINKE den Rechtsanspruch auf Weiterbildung formuliert: „Alle Beschäftigten müssen zum Zwecke der Weiterbildung einen Rechtsanspruch erhalten, ihre Arbeitszeit zeitweise zu reduzieren oder zeitlich begrenzt ganz aussetzen zu können. Der Arbeitgeber muss während der Bildungsteilzeit einen teilweisen Lohnausgleich von mindestens 70 Prozent des Nettogehalts und Sozialversicherungsbeiträge zahlen“ (DIE LINKE, 2021, 18).

Gegen diese Vorschläge nach Rechtsansprüchen auf Weiterbildung kombiniert mit dem Anspruch auf eine – arbeitgeberseitig finanzierte – Lohnfortzahlung sprechen eine ganze Reihe

⁴ „Um zusätzlich zu Erwerbsarbeit, Sorgearbeit, Familie, Ehrenamt etc. eine Weiterbildung aufzunehmen, benötigt es zusätzliche Lernzeit. Daher könnte hier ein individueller Rechtsanspruch auf Weiterbildung ansetzen, der gleichzeitig den hohen Wert von Weiterbildung signalisiert und Ungleichheiten beim Zugang zu betrieblicher Weiterbildung reduziert. (...). Eine bundesgesetzliche Regelung, die auch Bildungsteilzeit und Lernzeitanprüche für Personen mit Betreuungspflichten umfasst, könnte die Schaffung gleicher Lebensbedingungen in den Regionen unterstützen“ (Kruppe, 2020, 10).

bildungsökonomischer Argumente. Da sowohl Unternehmen als auch Beschäftigte von der Weiterbildung profitieren und Weiterbildung damit als ein privates Gut betrachtet werden kann, ist es *erstens* folgerichtig, dass im Grundsatz Unternehmen und Beschäftigte auch die Kosten der betrieblichen Weiterbildung gemeinsam tragen. Grundlage der betrieblichen Weiterbildung sollte eine gemeinsame Entscheidung von Beschäftigten und Unternehmen sein, welche Weiterbildung für die weitere berufliche Tätigkeit sinnvoll und geeignet erscheint. Nicht nachvollziehbar ist daher, warum Unternehmen mittels Lohnfortzahlung an der Weiterbildung von Beschäftigten beteiligt werden, ohne einen Einfluss darauf zu haben, ob die Investition auch für das Unternehmen lohnend ist.

Gegen einen Rechtsanspruch auf Weiterbildung spricht *zweitens*, dass betriebliche Weiterbildung zunehmend in den Arbeitsprozess integriert wird. Hinzu kommt eine veränderte Bedarfslage durch die Digitalisierung: Das dominierende Motiv für den Einsatz digitaler Lehrangebote stellt die gute Integrierbarkeit in den Arbeitsalltag dar, was 2019 von rund 70 Prozent der Unternehmen angeführt wurde. Dies verdeutlicht, dass insbesondere informelles, mediengestütztes Lernen aus Sicht von Unternehmen eine hohe zeitliche und räumliche Flexibilität bietet, ihrer aber auch bedarf (Risius/Seyda, 2020). Pauschale Regelungen, etwa in Form von gesetzlichen Freistellungsregelungen, werden dem nicht gerecht. Eine Weiterbildung, die sowohl aus Sicht des Unternehmens als auch der Beschäftigten sinnvoll ist, wird dann nicht vom Freistellungsanspruch abgedeckt, wenn sie im Arbeitsprozess stattfindet. Damit fielen viele aus Unternehmenssicht nutzbringende Lernmöglichkeiten nicht unter den Freistellungsanspruch.

Drittens wird im Idealfall die konkrete Aufteilung der Kosten der betrieblichen Weiterbildung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer ausgehandelt, da beide Seiten von der Weiterbildung profitieren. Nach der Aufteilung der Kosten in ihrem Haus gefragt, geben 72 Prozent der weiterbildungsaktiven Unternehmen in der IW-Weiterbildungserhebung 2020 an, dass sie die in ihrem Unternehmen praktizierte Aufteilung der Kosten für angemessen halten. Dies stützt die These, wonach Unternehmen die Ausgaben für Weiterbildung als Investition betrachten, von der sie mittel- bis langfristig profitieren. Die Mitarbeitermotivation und damit auch die Produktivität und Mitarbeiterbindung werden durch Weiterbildung erhöht. Berücksichtigt man, dass 90 Prozent der betrieblichen Weiterbildung während der bezahlten Arbeitszeit stattfindet und somit die indirekten Ausgaben wie Lohnfortzahlungen zum weit überwiegenden Teil von den Unternehmen getragen werden, so zeigt sich eine große Bereitschaft der Unternehmen, die Weiterbildung aus eigenen Mitteln zu finanzieren (Seyda/Placke, 2020).

2.4 Weiterbildungsfonds

Regionale bzw. branchenbezogene Weiterbildungsfonds seien ein „Instrument, mit denen Unternehmen(verbünde), Sozialpartner oder beide gemeinsam, häufig unterstützt durch die Kammern, mit dem Ziel kooperieren, die Finanzierung der Weiterbildung in der gesamten Wirtschaft oder in bestimmten Branchen/Regionen auf eine breitere Basis zu stellen sowie die Bereitschaft zu Weiterbildung zu erhöhen. Gerade für KMU kann dies eine hilfreiche Organisations- und Finanzierungsform darstellen“ (Bosch, 2019, 31). Auch aus einer gewerkschaftlichen Perspektive wird in „zentralen oder regionalen Weiterbildungsfonds, die branchenspezifisch oder branchenübergreifend ausgelegt sein können“, ein adäquates Modell einer ausgebauten Weiterbildung

gesehen. Rein betriebliche Fondslösungen hätten sich dagegen „nicht bewährt“ (Zitzelsberger, 2020, 14).

Die Kernidee besteht darin, dass „ein festzulegender Prozentsatz der Lohn- und Gehaltssumme aller Beschäftigten in den Fonds fließen“. Bei der Finanzierung bestehe die Möglichkeit, die Umlage alleine von den Arbeitgebern zu erheben oder sie gemeinsam von Arbeitgebern und Arbeitnehmern aufzubringen. Bei einer Finanzierung alleine durch die Arbeitgeber stünden betriebliche Maßnahmen im Vordergrund, bei geteilter Finanzierung sowohl betriebliche als auch individuelle Maßnahmen (Zitzelsberger, 2020, 14f.). Der Grundgedanke nimmt dabei auch Anleihen beim Fondsmodell aus der Schweiz, bei dem ein sogenannter Berufsbildungsfonds, der im Berufsbildungsgesetz von 2004 verankert ist, branchenmäßig oder kantonal branchenübergreifend organisiert wird (Schlögl, 2019).

Gegen Weiterbildungsfonds wird *erstens* häufig eingewandt, dass sie Umverteilungselemente enthalten, damit spezifische Zielgruppen besonders gefördert werden können und Unternehmen bei einer unternehmensübergreifenden Ausgestaltung Bedenken haben, dass sie in diesem Modell die Weiterbildung anderer finanzieren. Zudem geht ein Weiterbildungsfonds mit einem hohen Verwaltungsaufwand einher. *Zweitens* ist eine fondsgestützte Finanzierung von Weiterbildung für Erwachsene – mit einigen Ausnahmen im Bereich der Grundbildung – auch ganz grundsätzlich kritisch zu sehen, weil Individuen durch berufliche und / oder betriebliche Weiterbildung ihre Arbeitsplatzsicherheit oder ihr Einkommen erhöhen und Unternehmen ihre Produktivität oder die Bindung ihrer Mitarbeiter an das Unternehmen steigern. Durch Fondslösungen wird dieser Zusammenhang gelockert.

Dies wird auch die Einschätzung durch die Unternehmen bestätigt: Nur 23 Prozent der Unternehmen schätzen in der IW-Weiterbildungserhebung 2020 einen Weiterbildungsfonds, in welchen die Unternehmen einen bestimmten Prozentsatz der Bruttolohnsumme einzahlen und aus dem Weiterbildungsmaßnahmen finanziert werden, als sehr oder eher sinnvoll ein. Damit rangieren die Weiterbildungsfonds in der Priorisierung durch Unternehmen hinter Steuererleichterungen, individuellen Weiterbildungskonten sowie Krediten und Bürgschaften (Seyda/Placke, 2020).

2.5 Arbeitsversicherung

Die Weiterbildungskosten für Arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer können durch die BA oder ein Jobcenter übernommen werden. Individuelle Investitionen in die eigene Weiterbildung hängen aber auch von späteren Aussichten auf deren Verwertbarkeit und der individuellen Risikobereitschaft ab. Da beide Aspekte gerade bei gering Qualifizierten eine Rolle spielen können (Osiander/Stephan, 2020), gibt es aber Forderungen, über alle Lebensphasen hinweg eine bedarfsgerechte, altersunabhängige finanzielle Förderung der Teilnehmer in allen Formen berufsbezogener Weiterbildung zu erreichen. Dazu müssten vor allem dauerhaft zusätzliche Zugänge insbesondere für diejenigen eröffnet werden, die bisher unterproportional an Weiterbildung teilnehmen, z. B. gering Qualifizierte, Alleinerziehende etc. (Kruppe, 2020, 11). Ein geeignetes Instrument dafür sei die Einführung einer Arbeitsversicherung, mit der die Finanzierung der individuellen Weiterbildungskosten zentral und im Rahmen der Sozialversicherung geregelt werden könne (grundlegend dazu Schmid, 2012).

Auch in diesem Punkt enthält das Wahlprogramm von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN konkrete Vorstellungen: „Wir wollen die Arbeitsmarktpolitik auf die Zukunft ausrichten und die Arbeitslosenversicherung zu einer Arbeitsversicherung umbauen. Zentral dafür ist ein Rechtsanspruch auf Weiterbildung und die Stärkung der beruflichen Qualifikation“⁵ (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, 2021, 57). In eine ähnliche Richtung geht die Bertelsmann-Stiftung. „Um die regelmäßige Teilnahme am lebenslangen Lernen grundsätzlich zu erhöhen und die Selektivität in der Weiterbildung zu reduzieren, sollte die öffentliche Hand mehr Mittel für allgemeine und berufliche Weiterbildung bereitstellen [...]. Im Fokus müssen dabei die Kompetenzen der Geringqualifizierten stehen“ (Bertelsmann-Stiftung, 2019, 7).

Das Ziel der Förderung von Geringqualifizierten wird ausdrücklich geteilt (siehe Abschnitt 3.1). Eine Arbeitsversicherung ist aber deutlich breiter angelegt und soll generell die Zugänge zur Weiterbildungsförderung auch unabhängig von Qualifikation, Lebensalter und Betriebsgröße erleichtern, z.B. wenn Beschäftigte als Folge des digitalen Strukturwandels Weiterbildungsbedarf haben oder in sonstiger Weise von Strukturwandel betroffen sind. Bei dieser Forderung wird verkannt, dass die Ausgaben für die Förderung der beruflichen Weiterbildung in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen sind, allein im SGB III von 2015 bis 2020 um ca. 38 Prozent. Auch für 2021 wird trotz Corona von einer Steigerung ausgegangen, unter anderem auch wegen Qualifizierung in Kurzarbeit.

Gründe für diese Steigerungen sind die neuen gesetzlichen Entwicklungen, aber auch geschäftspolitische Priorisierungen der BA zur Stärkung der beruflichen Weiterbildung. So geht die abschlussorientierte Qualifizierung einer schnellen Rückführung in den Arbeitsmarkt, z.B. in eine Ungelernten-Tätigkeit, inzwischen vor. Der Ausbau der Förderung richtet sich auch an diejenigen, die eine Weiterbildung in einem Engpassberuf anstreben. Für die Beschäftigten wurde ein Recht auf Weiterbildungsberatung eingeführt und die Förderleistungen verbessert (BMAS, 2019). Nach Einschätzung der Bundesagentur für Arbeit sind daher die bestehenden Fördermöglichkeiten ausreichend (Scheele, 2020).

Die vorstehenden Ausführungen zu systemreformierenden Vorschlägen für eine deutlich ausgeweitete Weiterbildungsförderung haben verdeutlicht, dass deren einzelnen Bestandteile stark ineinandergreifen und deutlich über bisherige Rechtsansprüche hinausgehen. Letztlich ist damit ein Systemwandel umrissen, hinter dem sehr weitreichende Forderungen nach einem durch einen starken öffentlichen bzw. parafiskalischen Mitteleinsatz unterstützten Weiterbildungs“system“ stehen. Im nächsten Abschnitt wird erörtert, warum und wie die betriebliche und individuelle berufsbezogene Weiterbildung namentlich von Beschäftigten weiter bedarfsgerecht ausgebaut und gestärkt werden kann, ohne dass es dazu eines Systemwechsels bedarf.

⁵ „Überall dort, wo es eine Arbeitsagentur gibt, sollen Bildungsagenturen zentrale Anlaufstellen werden und Menschen bei der Neuorientierung unterstützen, Weiterbildungsberatung und -förderung sollen damit vereinfacht werden. [...] Auch selbständige Berufstätigkeit muss sozial besser abgesichert werden. Dafür vereinfachen wir den Zugang zur freiwilligen Arbeitslosenversicherung und schaffen eine Zugangsmöglichkeit für alle Selbständigen auch mit Wahlтарifen. Wir wollen Gründungen aus Phasen der Arbeitslosigkeit heraus besser fördern und durch die Krise zurückgeworfene junge Berufsanfänger*innen mit einem Einstiegszuschuss eine Brücke in den Arbeitsmarkt bauen“ (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, 2021, 57).

3 Überlegungen zu „Reformen im System“

Da sowohl Unternehmen als auch Beschäftigte von der Weiterbildung profitieren, ist es folgerichtig, dass sie auch im Grundsatz die Kosten der Weiterbildung tragen. Eine staatliche Förderung der beruflichen Weiterbildung kann aber aus arbeitsmarktbezogenen Gründen sinnvoll und notwendig sein, wenn dadurch etwa eine steigende Arbeitslosigkeit abgewendet werden kann, Arbeitslose gefördert werden, die keinen Zugang zu betrieblicher Weiterbildung haben, wenn berufliche Grundbildung und das Nachholen von Abschlüssen unterstützt und weiterbildungswillige Personen gefördert werden, die eine private Finanzierung von Weiterbildung mangels Einkommen und Vermögen nicht leisten können, und auch wenn politisch induzierte Transformationsprozessen in Branchen oder Regionen, die nicht mit der alleinigen Kraft der Unternehmen zu bewältigen sind, durch berufliche Weiterbildung abgefedert werden können.

Es ist empirisch belegt, dass sich berufliche Qualifizierung lohnt, insbesondere die höherqualifizierende Berufsbildung. Die Teilnahme Erwerbstätiger an berufsbezogener Weiterbildung führt zu höheren Löhnen, allerdings variiert die Stärke des Effekts nach Sektor, Beruf, Dauer der Lernaktivität und persönlichen Merkmalen der Lernenden (Nationaler Bildungsbericht, 2020, 224). Im Grundsatz sind die Renditen der Weiterbildung auch aneignungsfähig und fallen Betrieben und Beschäftigten zu (Anger et al, 2012, 85). Nach den meisten Studien sind allerdings die Bildungsrenditen einer Hochschulausbildung im Durchschnitt immer noch deutlich höher als bei einer beruflichen Bildung. Die Lebenseinkommen von Akademikern liegen im Durchschnitt über jenen von beruflich Qualifizierten (Stüber, 2016). Aber die Absolventen einer beruflichen Aufstiegsfortbildung wie Meister oder Techniker, die im Deutschen Qualifikationsrahmen formal überwiegend auf der gleichen Stufe wie Bachelorabsolventen angesiedelt sind, stoßen dabei durchaus in Einkommensbereiche vor, in denen sich Akademiker bewegen. Viele Betriebe zahlen dieser Gruppe ein vergleichbares Gehalt wie Akademikern (Flake et al., 2016).

Die im Vergleich zur beruflichen Bildung höheren Bildungsrenditen der akademischen Bildung kontrastieren allerdings mit der Struktur der Bildungsfinanzierung: Der öffentliche Finanzierungsanteil bei den Ausgaben beträgt für den Tertiärbereich mehr als das Doppelte wie bei den beruflichen Bildungsgängen (Klös et al., 2021). Der bildungsökonomische Grundsatz, dass der private Finanzierungsanteil von Bildungsinvestitionen umso höher ausfallen kann, je höher die privaten Erträge der Investition sind, wird hier verletzt. Daraus kann man einerseits die Forderung ableiten, den privaten Finanzierungsanteil in der tertiären Bildung durch private Studienbeiträge zu erhöhen. Diese Debatte um allgemeine Studiengebühren ist vielfach geführt worden, aber letztlich zu keiner Zeit ein tragfähiges Politikmodell in Deutschland geworden. Andererseits kann daraus aber auch folgen, den Anteil öffentlicher Finanzierung in der Weiterbildung zu erhöhen.

Vor diesem bildungsökonomischen Hintergrund werden im Folgenden einige Handlungsfelder im Hinblick darauf diskutiert, ob und wo zusätzliche Handlungsbedarfe hinsichtlich der beruflichen Weiterbildung und deren Finanzierung gesehen werden, wie die Instrumente zu ihrer Bearbeitung ordnungskonform im Sinne der vorstehenden Begründung für eine staatliche Weiterbildungsförderung gestaltet werden können und welche regulativen Änderungen sinnvoll erscheinen. Leitfrage ist dabei stets, ob, wo und wie eine zusätzliche öffentliche Unterstützung der betrieblichen und individuellen Weiterbildung ordnungssystematisch legitimiert werden

kann, ohne am Grundsatz der unternehmensbezogenen Verantwortung für die betriebliche Weiterbildung zu rütteln.

Berücksichtigt werden sollte dabei, dass sich durch die Digitalisierung zusätzliche Finanzierungsbedarfe ergeben dürften und dass sich die Corona-Krise als Beschleuniger des digitalen Strukturwandels erwiesen hat. Digitalisierung ist für die berufliche Weiterbildung Treiber und Innovator zugleich (Klös et al., 2020). Die Digitalisierung geht mit einem steigenden Qualifikationsbedarf einher. So geben in der IW-Weiterbildungserhebung 2020 rund 24 Prozent der Unternehmen an, dass ihr Weiterbildungsbedarf durch die Einführung neuer digitaler Technologien deutlich gestiegen ist, bei weiteren knapp 40 Prozent ist er leicht gestiegen (Seyda, 2021). Dabei zeigt sich auch, dass Unternehmen mit einem höheren Digitalisierungsgrad – das heißt mit einer höheren Anzahl an genutzten neuen digitalen Technologien –aktiver in der Weiterbildung ihrer Mitarbeiter sind.

Dass die Digitalisierung ein starker Treiber für berufliche Weiterbildung ist, schärft den Blick für die in den nächsten Abschnitten diskutieren Politikfelder. Die Förderung von Geringqualifizierten steht vor zusätzlichen Herausforderungen, der Bedarf an einer verbesserten Aufstiegsfortbildung tritt noch deutlicher hervor, bestehende Instrumente müssen überprüft, neue Instrumente diskutiert werden, wie zum Beispiel Weiterbildungs- und Lernzeitkonten, das Bildungsparen und die wissenschaftliche Weiterbildung an Hochschulen. Erörtert wird auch, ob die steuerliche Förderung der Weiterbildung verbessert werden kann.

3.1 Förderung von Geringqualifizierten

Geringqualifizierte finden sich nicht nur im Bereich des SGB III, sondern auch im Leistungsbezug des SGB II, der aus Steuermitteln finanziert wird. Der Großteil der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten im SGB II ist nicht erwerbstätig und kann daher an betrieblicher Weiterbildung, die im Rahmen eines Beschäftigungsverhältnisses stattfindet, nicht teilnehmen. Hinzu kommt, dass vor allem Geringqualifizierte im Umgang mit digitalen Medien Schwierigkeiten haben könnten (Grell/Grotluschen, 2010). Nach einer Studie (Bertelsmann-Stiftung, 2018) ist die Nutzung digitaler Lernangebote nach Qualifikationsniveau unterschiedlich. Geringqualifizierte Personen nehmen deutlich seltener an digitalen Lernangeboten teil (Cujai, 2020). Von der stärkeren finanziellen Förderung der Beschäftigten und Unternehmen werden daher nur wenige SGB II-Leistungsberechtigte profitieren können. Gerade in diesem Bereich könnte Nachholbedarf bestehen, da hier viele Personen Qualifikationsdefizite haben und deutlich häufiger von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen sind (Seyda, 2019b).

Ein Ausbau der gezielten Beratung und der passgenauen Förderung von An- und Ungelernten, auch durch mehr Betreuer in den Jobcentern im Rechtskreis des SGB II, erscheint daher wirkungsvoller als eine breite Förderung aller Beschäftigtengruppen. Sinnvoll ist es, geringqualifizierte Arbeitslose schrittweise in eine berufliche Qualifizierung zu bringen. Daher sollten Programme, die Teilqualifikationen mit Beschäftigung verknüpfen, ausgebaut und stärker beworben werden⁶. Die Initiative der Bildungswerke und der Arbeitgeberverbände hat dazu das Label

⁶ Es ist zu begrüßen, dass die Partner der Nationalen Weiterbildungsstrategie vereinbart haben, die Entwicklung bundeseinheitlicher Qualifikationsprofile entsprechend ihrer jeweiligen Zuständigkeit bedarfsgerecht fortzuführen und die Möglichkeiten von abschlussbezogenen Qualifizierungsangeboten, z. B. auch in Form von Teilqualifikationen oder weiteren Anpassungsqualifizierungen, systemisch weiterzuentwickeln (BMAS, 2021, 45).

„Eine TQ besser“ entwickelt. Nach einer Evaluation kann mit Teilqualifikationen eine heterogene Zielgruppe im Bereich der Nachqualifizierung erreicht werden. Teilqualifikationen seien „zwar kein Masseninstrument, schließen aber eine Lücke zwischen Umschulungsangeboten, Angeboten zur Vorbereitung auf die Externenprüfungen und anderen, nicht abschlussorientierten Qualifizierungen“ (Interval, 2017, 46).

Hierdurch kann es auch gelingen, gezielt Fachkräfte in Engpassberufen, die eine abgeschlossene Berufsausbildung voraussetzen, zu gewinnen. Die Bundesagentur für Arbeit bietet darüber hinaus an, Berufsabschlüsse nachzuholen und Teilqualifikationen zu erreichen. Solche Angebote sind für Geringqualifizierte besonders geeignet, weil sie mit diesem Ansatz ihre Arbeitsmarktchancen verbessern können. Nähere Evaluationsergebnisse der Teilqualifizierungen (Einsatzhäufigkeit, Dauer, Reihung von Teilqualifizierungen, Wirkung auf Arbeitsmarktergebnisse) werden in diesem Jahr von einem IAB-Projekt erwartet, dessen Datengrundlage Informationen zu Beschäftigungs-, Arbeitslosigkeits- und Maßnahmeepisoden aus den Integrierten Erwerbsbiografien sind (Cujai, 2020). Die Evaluierung kann dazu beitragen, dieses Instrument durch eine gute Evidenzbasierung aus einer teilweise verfestigten politischen Debatte zu befreien.

Mit Blick auf pandemiebedingt zunehmende Arbeitsmarktprobleme für Geringqualifizierte sind auch Überlegungen der BA zu begrüßen, das sogenannte Verkürzungsgebot zu flexibilisieren: Die aktuelle Gesetzeslage sieht vor, dass Umschulungen, die zu einem Berufsabschluss in einem allgemein anerkannten Ausbildungsberuf führen, im Vergleich zur Erstausbildung um ein Drittel verkürzt werden müssen. Dies stellt für Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose häufig eine hohe Hürde dar. Eine Flexibilisierung der Umschuldauer würde einen wichtigen Beitrag leisten, diese Hürden abzubauen. In begründeten Fällen sollte eine Förderung der vollen Ausbildungsdauer ermöglicht werden, um den individuellen Lernbedarfen und Lernvoraussetzungen Rechnung zu tragen (Cujai, 2020).

Ferner bedarf es guter Zugänge und verminderter Zugangshemmnisse zu Qualifizierungsmaßnahmen für diese Zielgruppe. Häufiger ziehen Geringqualifizierte die Aufnahme einer Helfertätigkeit einer längeren Qualifizierung vor, wenn sie damit kurzfristig ein höheres Arbeitsentgelt im Vergleich zur Teilnahme an einer Weiterbildung erzielen können. Um die Weiterbildungsbereitschaft zu erhöhen, könnten monatliche Prämienzahlungen eine wichtige Anreizwirkung entfalten. In eine solche Richtung zielt das seit 2019 in Bremen laufende Projekt zur Zahlung einer monatlichen Prämie („Qualifizierungsbonus“) in Höhe von 150 Euro während einer abschlussbezogenen Weiterbildung. Diese Prämie wird im SGB II anrechnungsfrei gewährt. Eine allgemeine finanzielle Besserstellung während einer abschlussorientierten Weiterbildung durch die Einführung eines „Qualifizierungsbonus“ als eine rechtskreisübergreifende „On-Top-Lösung“ sollte daher erwogen werden. Besonderes Augenmerk im Kontext geringer formaler Qualifizierung gilt schließlich dem Thema Grundbildung. Das Schulsystem muss sicherstellen, dass eine ausreichende Grundbildung vorhanden ist, um darauf aufbauend Erstausbildung und Weiterbildung zu ermöglichen. Defizite im Bereich von Grundkompetenzen lassen sich später nur sehr schwer beheben. Die Herstellung einer Grundbildung wie auch der Ausbildungsreife ist damit eine zentrale Vorleistungsverpflichtung des allgemeinbildenden Schulsystems. Der Kriterienkatalog zur Ausbildungsreife sollte daraufhin überprüft und angepasst werden, was berufliche Grundbildung leisten können muss. Besonderes Augenmerk gilt der arbeitsplatzbezogenen Grundbildung, um die Alphabetisierung und den Erwerb von Grundkompetenzen zu verbessern, insbesondere von Lesen und Schreiben in deutscher Sprache sowie von digitalen und

Mathematikkenntnissen für Erwachsene. Grundkompetenzen sind vor allem für geringqualifizierte Beschäftigte und arbeitslose Geringqualifizierte Voraussetzung, um eine berufliche Weiterbildung - auch mit digitalen Kompetenzen - erfolgreich zu absolvieren.

Im Rahmen der Nationalen AlphaDekade sollten die Fördermöglichkeiten für gering literalisierte Personen im Rahmen des bestehenden Instrumentariums die bestehenden Möglichkeiten der beruflichen Weiterbildungsförderung stärker genutzt werden, indem potenzielle Teilnehmer für eine berufliche Weiterbildungsmaßnahme im Vorfeld der beruflichen Weiterbildung durch den Erwerb von Grundkompetenzen oder den Erwerb eines Hauptschul- oder vergleichbaren Abschlusses gefördert werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass gering literalisierte Personen bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen bereits jetzt grundsätzlich Zugang zur beruflichen Weiterbildungsförderung und auch allen weiteren arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen der Agenturen für Arbeit und Jobcenter haben. Dafür dürften sich insbesondere solche Maßnahmen eignen, in denen vor allem die Vermittlung berufspraktischer und arbeitsplatzbezogener Kompetenzen sinnvoll mit dem Erwerb von Grundkompetenzen verbunden werden kann. Auch hier ist der Arbeitsplatzbezug entscheidend.

3.2 Weitere Stärkung der Aufstiegsfortbildung

Die Verbesserung von Aufstiegs- und Karrierechancen schafft eine höhere Motivation zur Erlangung qualifizierter Abschlüsse. Mögliche Ansätze dazu bieten etwa die Stärkung der höherqualifizierenden Berufsbildung und adressatenspezifische Initiativen zur Steigerung der Attraktivität von Berufslaufbahnen, Verbesserungen an den Schnittstellen zwischen der beruflichen und der akademischen Bildung durch eine systematische Anrechnung der jeweiligen erworbenen Kompetenzen und die verstärkte Nutzung von Teilzeitformaten in der Fortbildung. Beim Aufstiegs-BAföG sollte der Einkommensverzicht zur Finanzierung des Lebensunterhalts bei Teilzeitfortbildungen abgemildert werden (BKU, 2020).

In diesem Kontext ist die Novellierung der Aufstiegsförderung nach dem AFBG aus dem Jahr 2020 zu begrüßen, weil es wesentliche Verbesserungen bei Leistungstiefe und Fördermöglichkeiten enthält, etwa dass künftig Teilzeit-Fortbildungen bereits ab 200 Unterrichtsstunden förderfähig sind, wodurch neue Zielgruppen, wie beispielsweise berufliche Quereinsteiger, für eine geförderte Aufstiegsfortbildung gewonnen werden können. Ferner wurden etwa die stufenweise Förderung bis zum „Master Professional“, der Vollzuschuss für die Unterhaltsförderung der Vollzeitgeförderten, die Erhöhung des Kinderbetreuungszuschlags für Alleinerziehende von 130 auf 150 Euro, die Erhöhung des Zuschussanteils zum Maßnahmenbeitrag von 40 auf 50 Prozent und den vollständigen Erlass des Darlehens bei Existenzgründung eingeführt. Seit dem Bestehen des AFBG im Jahr 1996 konnten rund 3 Millionen Personen mit einer Förderleistung von insgesamt rund 10 Milliarden Euro unterstützt werden, davon zuletzt rund 167.000 Personen im Jahr 2019 (www.aufstiegs-bafoeg.de).

Für Berufsbilder, die dem Grunde nach Weiterbildungsberufe sind, könnte eine gleichberechtigte Förderfähigkeit im AFBG eine Grundvoraussetzung dafür sein, dass sie auch von Ausbildungsinteressierten ergriffen werden können. Dies ist etwa bei der Ausbildung im Erzieher/-innenberuf, insbesondere in praxisintegrierten Ausbildungen, bisher nicht der Fall. Eine Prüfung auf mögliche Förderlücken und auf passgenaue Instrumente zu ihrer Beseitigung sowie

darüberhinausgehend eine Änderung des AFBG hin zur Anerkennung von hintereinander geschalteten Praxis- und Theoriephasen sollte erwogen werden. Ein besonderes Augenmerk muss dabei aber stets dem Praxisbezug gelten, so dass immer auch eine mögliche Veränderung der Aus- und Fortbildungsstrukturen in Erwägung gezogen werden muss, bevor übergeordnetes Recht angepasst wird. Sofern sich im Rahmen einer Ausbildung oder Weiterbildung bei Weiterbildungsberufen aufgrund des Wechsels überwiegender Praxisanteile mit überwiegenderen Theorieteilern, der auch im Interesse der Aus- und Weiterzubildenden liegen kann, die Finanzierungsgrundlage ändert (BAFöG, AFBG), sollten mögliche Probleme am Übergang der Finanzierung durch frühzeitige Beratung und einen bürokratiearmen Verwaltungsablauf vermieden werden.

Sorgfältig geprüft werden sollten auch einzelne Vorschläge eines „Weiterbildungs-BAföG“, die an dem bereits bestehenden System der Förderung von Bildungsphasen der Erstausbildung ansetzen und unter anderem in folgenden Ausprägungen diskutiert werden: 1) Die bestehende Altersgrenze, die derzeit bei 35 Jahren liegt, könnte aufgehoben werden. 2) Es müsse auch eine zweite Berufsausbildung gefördert werden können, wenn der erste Beruf nicht mehr ausgeübt werden kann. 3) Es solle ein Rechtsanspruch auf Teilfreistellung für Fortbildungszwecke eingeführt werden. 4) Es sollten Fachkräftestipendien in Mangelberufen eingeführt werden. 5) Das Weiterbildungs-BAföG solle auch auf dual Studierende ausgedehnt werden (Landtag NRW Enquetekommission, 2020, 202).

Eine Würdigung dieser Erweiterungsvorschläge muss aber berücksichtigen, dass das BAföG vom Grundsatz her eine Sozialleistung ist, dessen Ziel es ist, Bedürftigen die erste Ausbildung zu finanzieren. Dass diese erste Ausbildung bis zum 30. Lebensjahr, teilweise sogar erst bis zum 35. Lebensjahr, begonnen werden muss, um BAföG zu erhalten, erscheint zumutbar. An der bestehenden Altersgrenze im Bereich des klassischen BAföG sollte daher festgehalten werden. Ein aufstiegsorientiertes BAföG hingegen könnte ohne Altersgrenze auskommen. Zudem haben ausbildungsintegriert Studierende derzeit bereits Anspruch auf Berufsausbildungsbeihilfe. Auch für praxisintegriert Studierende besteht ein Anspruch auf BAföG, wenn sie die entsprechenden Voraussetzungen erfüllen. Für dual Studierende besteht also insoweit keine finanzielle Förderlücke.

Schließlich unterstützt das Weiterbildungsstipendium junge Menschen, die ihre Ausbildung besonders erfolgreich abgeschlossen haben, bei der weiteren beruflichen Qualifizierung. Mit bis zu 7.200 Euro werden fachliche Lehrgänge wie Aufstiegsfortbildungen, zum Beispiel zum Techniker, Handwerksmeister oder Fachwirt, aber auch fachübergreifende Weiterbildungen, zum Beispiel EDV-Kurse oder Intensivsprachkurse, gefördert. Das Aufstiegsstipendium unterstützt besonders begabte Erwachsene mit abgeschlossener Berufsausbildung und Praxiserfahrung bei der Durchführung eines ersten akademischen Hochschulstudiums, entweder im Vollzeitmodus oder berufsbegleitend. Das Programm richtet sich vor allem an diejenigen, die ihre Hochschulzugangsberechtigung nicht durch das Abitur, sondern durch mehrjährige Berufserfahrung, die Anerkennung einer besonderen fachlichen Begabung (Begabtenprüfung, Eignungsprüfung) oder eine berufliche Fortbildung (Techniker, Meister oder vergleichbare Abschlüsse) erworben haben. Das Aufstiegsstipendium ist eines der größten Studienstipendien in Deutschland und positiv zu bewerten, da es sich um eine Begabtenförderung handelt und sie damit einen Anreiz setzt, sehr gute Leistungen in der beruflichen Qualifizierung zu erbringen. Die Programme sollten weiter deutlich ausgebaut werden.

3.3 Überprüfung bestehender Instrumente

Deutschland verfügt über Förderkulisse, namentlich im Bereich der Weiterbildung. Allein die Förderung der beruflichen Weiterbildung durch die Bundesagentur für Arbeit enthält zahlreiche Förderlinien (Bildungsgutschein, Aktivierungs- und Vermittlungsgutschein, Bildungsprämie, Zukunftsstarter, Aufstiegs-BAföG, Aufstiegsstipendium, Weiterbildungsstipendium, Bildungsscheck, Bildungsprämie). Die Weiterentwicklung der Nationalen Weiterbildungsstrategie bietet diesbezüglich eine Chance zu einer Verbesserung der Weiterbildungs-Governance. Das auch von der OECD noch einmal betonte Ziel eines kohärenteren Fördersystems gibt hier wichtige Hinweise. Ob indessen zur Herstellung eines kohärenten Fördersystems eine grundlegende Neuausrichtung der Förderkonzeption erforderlich ist oder ob nicht vielmehr die Vielzahl der individuellen Unterstützungsformen eine bedarfsgerechte Differenzierung darstellt, bleibt umstritten und kann letztlich nur durch eine Gesamtevaluation (weiter-)bildungspolitischer Maßnahmen geleistet werden, die aber in weiter Ferne liegt.

Die bisherige Ausdifferenzierung statt einer stärker voraussetzungslosen Weiterbildungsförderung kann im Kern eher Mitnahmeeffekte vermindern, da individuelle berufliche Weiterbildungsangebote vor allem von bildungsaffinen Personen in Anspruch genommen werden. Andererseits schafft die Vielzahl an Programmen auf unterschiedlichen föderalen und parafiskalischen Ebenen, die gerade auf jene Zielgruppen abstellen, deren Weiterbildungszugang gestärkt werden muss, ausgeprägte Potenziale von Ineffizienzen aufgrund fehlender Abstimmung. Einigkeit dürfte bei der Ausgestaltung von Maßnahmen darüber bestehen, dass ein leichter Zugang, eine gute Administrierbarkeit und eine fundierte Weiterbildungsberatung Erfolgsfaktoren einer öffentlichen Förderung sind. Vor diesem Hintergrund lohnt sich neben den bereits in den vorangegangenen Abschnitten diskutierten Instrumenten noch ein gesonderter Blick auf zwei Instrumente, die Bildungsprämien und die Bildungsschecks, sowie auf einige sozialpartnerschaftliche Instrumente.

Bildungsprämien

Um Erwerbstätigen mit geringerem Einkommen die Teilhabe am lebenslangen Lernen zu erleichtern und die individuelle berufsbezogenen Weiterbildung zu fördern, führte die Bundesregierung mit der Bildungsprämie im Dezember 2008 ein neues Finanzierungsmodell ein. Zielgruppe waren vor allem Geringqualifizierte und Personen, die bislang nicht an einer Weiterbildung interessiert waren oder die Kosten einer Weiterbildung aufgrund ihres Einkommens bislang nicht ohne weiteres tragen konnten. Weiterbildungswillige mit einem Einkommen zwischen 20.000 € für Alleinstehende und 40.000 € für Verheiratete erhalten eine Maximalförderung von bis zu 50 Prozent der Kosten für Weiterbildungsmaßnahmen, sofern diese 1.000 Euro nicht übersteigen.

Offenbar wurden mit dem Instrument weniger Geringqualifizierten als vor allem diejenigen erreicht, die sowieso schon gut qualifiziert und weiterbildungsaffin sind, von Mitnahmeeffekten ist daher auszugehen. Andererseits kam es nach einer Evaluation zu Mobilisierungseffekten, denn über 70 Prozent der Teilnehmer berichten, dass sie durch die Förderung zur Weiterbildungsteilnahme mobilisiert wurden oder eine zusätzliche Weiterbildung absolviert haben. Ebenfalls gut 70 Prozent der Teilnehmer sagten darüber hinaus, dass sie im Zeitraum bis zu 24

Monaten nach Beginn der geförderten Maßnahme mindestens eine weitere berufliche Weiterbildungsmaßnahme begonnen haben. Eine positive Wirkung zeigt sich auch darin, dass die Nutzer eine deutlich größere Wahrscheinlichkeit aufweisen, einen (weiteren) Berufsabschluss erworben zu haben. Die Teilnahme an der geförderten Weiterbildung geht außerdem mit einer höheren beruflichen Mobilität einher, ohne dass ein Anstieg der Eintritte in Arbeitslosigkeit festzustellen wäre (Görlitz/Tamm, 2015).

Das Instrument der Bildungsprämie sollte diese Befunde zu möglichen Mitnahmeeffekten aktualisieren, das Instrument diesbezüglich fortentwickeln und bei Weiterführung finanziell für eine größere Breitenwirkung konzipieren. Aufgrund des Wegfalls der bisherigen ESF-Finanzierung ist das Instrument mit den entsprechenden Haushaltsmitteln auszustatten. Für eine Neuausrichtung bieten sich verschiedene Optionen an: 1) die Erhöhung des maximalen Förderanteils, 2) die Förderung der maximalen Gesamtkosten der Maßnahme und 3) eine Erhöhung der Einkommensgrenzen. 4) Es könnte eine Abstimmung des Instruments der Bildungsprämie mit einem möglichen Qualifizierungsbonus für Geringqualifizierte vorgenommen werden.

Bildungsschecks

Für die Weiterentwicklung der ESF-Förderinstrumente im Bereich Weiterbildung lohnt ein Blick auf die Bildungsschecks in Nordrhein-Westfalen, bei denen es einen betrieblichen und einen individuellen Zugang gibt. Um die Flexibilität des Förderinstruments zu erhalten und sich an den individuellen Bedarfen der Betriebe und Beschäftigten orientieren zu können, soll ergänzend zum bestehenden Angebot mit Beginn der neuen Förderphase 2021 ein digitaler Zugang zur Bildungsscheckberatung und zum Bildungsscheck umgesetzt werden. Im Rahmen des Betrieblichen Bildungsschecks sollen zukünftig kleine Unternehmen mit bis zu 50 Beschäftigten in den Fokus rücken, denen bisher wenig Ressourcen für die Personalentwicklung zur Verfügung stehen und in denen bisher Zugangshürden zur Qualifizierungsförderung der BA (Kompetenzstrategie, AZAV-Zertifizierung, Mindestumfang von 120 Stunden etc.) bestehen (MAGS, 2020). Darüber hinaus gibt es Überlegungen für eine Erweiterung des betrieblichen Zugangs in Verbindung mit der Erstellung einer Kompetenzentwicklungsstrategie, beispielsweise im Rahmen einer Transformationsberatung. Damit sollen Transformationsprozesse in Unternehmen besser und zielgerichteter unterstützt werden. Der individuelle Bildungsscheck zur Förderung von Weiterbildung unabhängig vom Unternehmen soll in seiner bisherigen Form mit der Abgrenzung über Einkommensgrenzen bestehen bleiben. Es sollte geprüft werden, ob ein solches Instrument auch in die Regelförderung der BA überführt werden kann.

Sozialpartnerschaftliche Aktivitäten

Neben der Verantwortung der betrieblichen Partner vor Ort können auch Tarifvertragsparteien in der Weiterbildungsförderung aktiv werden. Tarifvertragliche Regelungen haben dabei entweder Vorrang vor der Förderung durch die Bundesagentur für Arbeit oder können auch durch die BA unterstützt werden. In der Metall- und Elektroindustrie gibt es die tarifvertragliche Möglichkeit, Bildungsteilzeit anzusparen, um während der anschließenden Freistellung eine Qualifizierung zu absolvieren. Ein Beispiel dafür bietet seit etwa 20 Jahren der zuletzt 2015 aktualisierte Tarifvertrag Qualifizierung in Baden-Württemberg als erster seiner Art in Deutschland. Damit

wurde auch die Agentur Q zur Förderung der beruflichen Weiterbildung gegründet, die sich als tripartitische Einrichtung des Landes und der Sozialpartner auch ganz aktuell als Erprobungsfeld einer Reihe von Innovationsprojekten im Bereich der Weiterbildung etabliert hat. Dort wurde zuletzt auch ein Tool zur besseren Weiterbildung der digitalen Grundkompetenz entwickelt.

Auch in anderen Branchen gibt es vergleichbare oder auch andersartige tarifvertragliche Regelungen zur Förderung der Weiterbildung. Hinzu kommen zahlreiche Regelungen auf betrieblicher Ebene. In der Chemieindustrie ist im Herbst 2020 ein übergreifendes sozialpartnerschaftliches Abkommen zur Nutzung der Möglichkeiten des Qualifizierungschancengesetzes vereinbart worden. BAVC und IG BCE setzen damit die im Tarifabschluss 2019 verankerte „Qualifizierungsoffensive Chemie“ um, die BA unterstützt dies mit persönlicher Beratung, finanzieller Förderung und digitalen Angeboten. Im Fokus der Beratungen und berufsorientierenden Veranstaltungen durch die BA stehen Entwicklungsperspektiven, Fördermöglichkeiten und geeignete Qualifikationsmaßnahmen. Zugleich können Erwerbstätige ab 2021 auf ein Tool zur Selbsteinschätzung zurückgreifen, das bei der individuellen beruflichen Orientierung unterstützt. Zusätzlich stellen BAVC und IG BCE ein Tool für die Analyse des betrieblichen Qualifikationsbedarfs zur Verfügung, das für die Beratung verwendet werden kann. Das Angebot wird zunächst in den Pilotregionen Hessen, Nordost und Nordrhein erprobt und soll im Erfolgsfall bundesweit ausgerollt werden (Bundesagentur für Arbeit, 2020). Das Vorhaben sollte daraufhin evaluiert werden, ob solche tripartitischen Lösungen auch in anderen Branchen erprobt werden sollten.

3.4 Innovative Instrumente

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, dass die Weiterbildungsförderung bereits breit – vielleicht auch zu breit - ausdifferenziert und durch die neuen Fördergesetze noch breiter geworden ist. Eine Überprüfung und mögliche Konzentration der Förderkulisse setzt aber klare Befunde aus einer Systemevaluation der bisherigen Maßnahmen voraus, die bisher nicht vorliegt. Daher bleibt die Bedarfsorientierung - hier verstanden als die Ausrichtung der Weiterbildung auf die Bedarfe des Unternehmens und der Beschäftigten mit einem unmittelbaren Transfer in die Praxis und zum Erfahrungslernen - Richtschnur, wenn nachstehend auch neue Instrumente zur Stärkung der betrieblichen und individuellen Weiterbildung in den Blick genommen werden. Dazu werden sowohl früher bereits einmal diskutierte innovative Ansätze einerseits und aktuelle Vorschläge aus dem politischen Raum andererseits beleuchtet. Zusätzlich ergeben sich durch die Digitalisierung neue Lehr-Lern-Formate, die zu einer Stärkung informeller Weiterbildung führen können. Schließlich eröffnet die Digitalisierung auch neue Formen der Kooperation der beruflichen Weiterbildung in Lernortkooperationen mit Hochschulen. Daher werden im Folgenden Weiterbildungs- und Lernzeitkonten, das Bildungssparen, Lernortkooperationen und die Unterstützung informellen Lernens diskutiert.

Weiterbildungs- und Lernzeitkonten

Um das Thema der staatlich unterstützten Weiterbildungskonten ist es ruhig geworden. Ausgelöst durch Überlegungen im Rahmen des Bündnisses für Arbeit im Jahr 2000 entfaltete sich unter der Überschrift „investive Arbeitszeitpolitik“ der Leitgedanke, die arbeitszeit- und die weiterbildungspolitische Debatte miteinander zu verknüpfen und Arbeits- und Freizeit

umzuwidmen und für bestimmte Elemente der beruflichen Weiterbildung zu reservieren. Entsprechende Regelungen können in einem tarifvertraglichen Rahmen, durch Betriebsvereinbarungen oder auch einzelvertraglich vereinbart werden. Eine repräsentative IW-Unternehmensbefragung aus dem Jahr 2003 zeigte, dass durch Arbeitszeitflexibilisierung zusätzliche Weiterbildungspotenziale in Deutschland mobilisiert werden können und das Einbringen von Freizeit die individuelle Weiterbildung erleichtern würde. Die Mehrzahl der befragten Unternehmen hielt seinerzeit Jahresarbeitszeitkonten für geeignet, um die Weiterbildung auszuweiten. Als besonders weiterbildungsförderliche Arbeitszeitmodelle gelten zudem längerfristige Arbeitszeitkonten und Lebensarbeitszeitkonten (Janßen, 2003).

Bei individuellen Weiterbildungskonten kann es sich einerseits um Guthaben handeln, bei denen der Staat für jede Person jährlich einen Betrag einzahlt (siehe Abschnitt Bildungssparen). Das Geld kann unabhängig vom aktuellen Arbeitgeber oder der aktuellen Tätigkeit für eine individuell wählbare Weiterbildung verwendet werden. Etwa 55 Prozent der Unternehmen der IW-Weiterbildungserhebung 2020 halten dieses Instrument im Grundsatz für sehr oder eher sinnvoll, insbesondere Unternehmen mit relativ vielen geringqualifizierten Mitarbeitern und mit relativ vielen Akademikern. Vorteile von individuellen Weiterbildungskonten sind, dass sie erstens die Verantwortung des Einzelnen stärken. Zweitens stellen sie eine Finanzierungsmöglichkeit dar, wenn Beschäftigte mithilfe der Weiterbildung als Antwort auf den Strukturwandel zu einem anderen Unternehmen oder in eine andere Branche wechseln wollen (Seyda/Placke, 2020). Das Weiterbildungskonto bietet die Möglichkeit, sich auch ohne die finanzielle Unterstützung des Arbeitgebers oder eigener Beiträge weiterzubilden.⁷

Zum anderen können arbeitnehmerseitig Zeiten in Langzeitkonten eingebracht werden, die für Qualifizierungszwecke genutzt werden können. Sogenannte Lernzeitkonten finden derzeit wegen der Herausforderungen durch Digitalisierung und Dekarbonisierung wieder vermehrtes Interesse. So hat die EU-Kommission eine öffentliche Konsultation eingeleitet (EU-Kommission, 2021). Individuelle Lernzeitkonten folgen dem Grundsatz, dass angesparte Arbeitszeit für Weiterbildung genutzt werden kann. Allerdings ist die Evidenz zu bisherigen Erfahrungen mit diesem Instrument auch international schmal. Nach einem OECD-Bericht wurde bisher nur in Frankreich ein einziges echtes individuelles Weiterbildungskonto umgesetzt (OECD, 2019). Die Ausrichtung individueller Lernprogramme auf bestimmte Zielgruppen könne dazu beitragen, Mitnahmeeffekte und den zu Lasten Geringqualifizierter gehenden Weiterbildungsbias zu reduzieren, doch sei von einem beträchtlichen Mitteleinsatz auszugehen, bevor ein spürbarer Effekt auf Weiterbildungsergebnisse eintrete. Zudem müssten individuelle Lernprogramme einfach gehalten werden, um einen möglichst breiten Teilnehmerkreis zu erreichen, und durch andere Maßnahmen ergänzt werden, um die Teilnahme unterrepräsentierter Gruppen zu fördern.

Mehr als die Hälfte der Beschäftigten in Deutschland hat ein Arbeitszeitkonto, doch nur zwei Prozent der Betriebe bieten ein Langzeitkonto an (Ellguth et al., 2018). Naturgemäß nimmt

⁷ Bosch hält Bildungskonten nicht für sinnvoll, weil allein der Aufwand für die Verwaltung mehrerer Millionen solcher Konten nicht zu rechtfertigen sei. Sinnvoller seien hingegen Ziehungsrechte für alle, die einen Weiterbildungsbedarf hätten. Für kurze Weiterbildungsmaßnahmen stünden mit der Bildungsprämie des Bundes, die durch zusätzliche Landesprogramme ergänzt werden, für Erwerbstätige einschließlich der Selbständigen bereits ausreichende Fördermöglichkeiten zur Verfügung. Fondsregelungen hingegen machten vor allem in Branchen wie der Pflege oder in der Bauwirtschaft Sinn (Bosch, 2019).

dabei der Anteil der Unternehmen mit Langzeitkonten zu, je größer der Betrieb ist. Nach dem sogenannten „Flexi -II Gesetz“ können Langzeitkonten bzw. Wertguthaben vor allem für folgende Zwecke verwendet werden: Freistellungen zur Pflege von Angehörigen, zur Betreuung und Erziehung von Kindern, für zeitweise Verringerungen der Arbeitszeit, für Freistellungen zum vorzeitigen Eintritt in den Ruhestand und für die Teilnahme an beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen (Wissenschaftliche Dienste, 2016). Bisher überwog in der Praxis noch der vorzeitige Eintritt in den Ruhestand und für den Ausgleich von Auslastungsschwankungen, während Entnahmen für Weiterbildung, zu Erziehungszwecken oder zur Pflege von Angehörigen bisher noch vergleichsweise selten sind.

Tarifpolitisch vereinbarte Anreize, wie der Demografiefonds im Bereich der Chemischen Industrie, können zu einer intensiveren Nutzung von Langzeitkonten führen. Vor allem auf Seiten von kleineren Betrieben wirken aber die Kosten für Information und Einführung von Konten oft prohibitiv. Die Regeln werden als zu kompliziert bewertet, mehr in größeren Firmen und dort nur für einen bestimmten Personenkreis und nicht allen Mitarbeitern angeboten. Es ist daher ratsam, die Regelungen zur Nutzung von Langzeitkonten noch einmal einer systematischen Funktionsprüfung zu unterziehen. Bezüglich der Organisation der Konten sollte die Möglichkeit zur generellen Führung der Konten in Zeit erleichtert werden und es sollte eine beitragsfreie Übertragung von Wertguthaben in die betriebliche Altersversorgung im Störfall geben. Hinsichtlich des Insolvenzschutzes sollte die Zulassung einer Ausfallbürgschaft als Insolvenzsicherung bei KMU geprüft werden. Hinsichtlich der Portabilität ist eine leichtere Übertragbarkeit auf die DRV Bund zweckmäßig, eventuell auch im Wege der Regeldurchführung. Es sollte ferner eine Rückübertragbarkeit der Wertguthaben von der DRV Bund auf Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer geben können. Hinsichtlich der Berichtspflichten sollten die Anforderungen für KMU abgesenkt werden.

Bildungssparen

Die unabhängigen Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“ schlug bereits 2004 den Ausbau des Instruments Bildungssparen vor (Unabhängige Expertenkommission, 2004, 226ff.). Die staatliche Förderung im Vermögensbildungsgesetz sollte um die Möglichkeit erweitert werden, auch das Bildungssparen staatlich zu fördern. Für bisher bildungsferne Personengruppen mit geringem Einkommen sollen damit besondere Anreize gesetzt werden, einen Teil ihres Einkommens in lebenslanges Lernen zu investieren. Jeder erwachsene Lerner mit einem Bildungssparkonto sollte nach den Empfehlungen ein Darlehen für Bildungszwecke aufnehmen können. Die Kommission regte an, verstärkt die vermögenswirksamen Leistungen des Arbeitgebers in das Bildungskonto einzubringen. Es solle geprüft werden, ob eine veränderte Regelung des Bildungssparens im geltenden Vermögensbildungsgesetz zusätzliche Impulse für eine breitere Weiterbildungsbeteiligung auch von bisher unterrepräsentierten Bevölkerungsgruppen auslösen könne.

Der Gedanke des geförderten Bildungssparens wird gegenwärtig im politischen Raum von der FDP unterstützt. Vorgeschlagen wird ein „Midlife-BAföG“ von bis zu 1000 Euro im Jahr. Darüber hinaus solle in einem „persönlichen Freiraumkonto“ unabhängig vom Arbeitgeber das steuer- und abgabenfreie Ansparen für Weiterbildungsangebote und Bildungsauszeiten ermöglicht werden. Damit soll ein „zweites Bildungssystem für das ganze Leben“ unterstützt werden.

Zudem solle auf einer zentralen digitalen Plattform die Vielzahl von Bildungsangeboten für das lebenslange Lernen von öffentlichen wie privaten Anbietern transparent und strukturiert einsehbar sein, um den Zugang zu Weiterbildungen zu erleichtern und gleichzeitig die Anerkennung informell und non-formal erworbener Kompetenzen zu ermöglichen (FDP, 2021, 16).

In der Verknüpfung des Kontengedankens mit dem Spargedanken kann durchaus ein Potenzial für eine zusätzliche Förderung der individuellen Weiterbildung gesehen werden. Anders als die Vorschläge der Grünen für ein arbeitsmarktbezogenes Weiterbildungsgeld weisen Überlegungen zu einem „Freiraumkonto“ und eines „Midlife-BAföG“ der FDP in die Richtung, dass Langzeitkonten auch zur Finanzierung von Bildungszeit genutzt werden können. Beschäftigte bringen eigenes Einkommen ein, Unternehmen können im Rahmen einer Entgeltumwandlung steuer- und abgabenfrei Einzahlungen leisten. Für Geringverdiener kann ein einkommensabhängiges, staatliches Guthaben eingerichtet werden. Dieser Grundgedanke einer öffentlich unterstützten individuellen Weiterbildungsförderung in gemeinsamer Verantwortung von Beschäftigten und Betrieben könnte eine zusätzliche strukturelle Förderlinie für eine „Flexi III-Initiative“ begründen. Eine konzeptionelle Neubewertung der Nutzung von Zeitkonten für Weiterbildung und deren Zusammenführung mit einer verstärkten Förderung individueller Weiterbildung – etwa im Wege geförderten Bildungssparens - scheint mit Blick auf einen beschleunigten qualifikatorischen Strukturwandel angeraten zu sein.

Förderung informeller Weiterbildung

Dies gilt auch für die Relevanz informellen Lernens. Informelles Lernen umfasst solche Bildungsaktivitäten, die weder den formalen Bildungsaktivitäten noch den non-formalen Weiterbildungsaktivitäten zuzurechnen sind, also auf eine durch eine Lehrperson vorstrukturierende Lerngelegenheit verzichten (BMBF, 2019, 8). Dazu zählen beispielsweise das Lesen von Fachliteratur und das selbstgesteuerte Lernen am Computer oder im Internet. Während sich in der Vergangenheit der Inhalt von Weiterbildung ständig veränderte, blieben die Formate der Wissensvermittlung lange Zeit eher stabil. Dieses Bild hat sich aber unter dem Einfluss der Pandemie stark verändert. Neue Formen des Lernens haben Unternehmen und Beschäftigten neue Möglichkeiten für Qualifizierung im beruflichen Umfeld eröffnet. Um diesen Prozess strukturiert zu beschleunigen, müssen möglichst viele Menschen die Chance erhalten, in strukturbestimmenden digitalen Wertschöpfungsketten gestaltend und souverän handeln zu können. Lernförderliche Arbeitsumgebungen, die Anerkennung informell erworbener Kompetenzen und digitale Lernplattformen sind für den Erfolg wichtige Bausteine, weil Inhalte schnell und effizient verfügbar gemacht und moderne Lernarrangements mit Blick auf ihre jeweils spezifische Zielgruppe eingesetzt und zu begleitet werden können (Johnson, 2020, 22).

Gerade informelle Formen des Lernens am Arbeitsplatz (Informationsveranstaltungen, Lernen im Prozess der Arbeit und selbstgesteuertes Lernen mit Medien), gewinnen spürbar an Bedeutung. Nach einer Befragung von E-Learning Expertinnen und -Experten zu den Entwicklungen des digitalen Lernens in den nächsten Jahren sei zu erwarten, dass vor allem Blended Learning, Virtuelle Klassenräume und Webinare eine zentrale Bedeutung als Lernform für das betriebliche Lernen bekommen werden (mmb-Trendmonitor, 2020). Besonders Lernwerkzeuge, die auf Distanz soziale Kontakte und synchron mit einer direkten Reaktionsmöglichkeit erlauben, dürften demnach eine stark steigende Bedeutung erhalten. Aber auch Learning on Demand-Angebote

wie Videos, Erklärfilme oder mobile Anwendungen gewinnen an Bedeutung. Auf Lernplattformen für E-Learning, sog. Learning Management Systems (LMS), können E-Learnings wie z. B. Online-Trainings oder Lernvideos abgelegt und für die Nutzer zugänglich gemacht werden, auch eine Überprüfung des Lernfortschritts ist so möglich. Bei Learning Experience Plattformen (LXP) können zudem auch die Lernenden selbst in die Gestaltung einbezogen werden.

Drei Hemmnisse gegenüber einer noch stärkeren Verbreitung informellen Lernens im Zuge der Digitalisierung von Lehr-Lern-Formaten gilt es anzugehen: Erstens würden knapp 40 Prozent der 2019 befragten Unternehmen intensiver Weiterbildung betreiben, wenn sie mehr Informationen über E-Learning-Angebote und -Formate hätten. Zweitens wünscht sich knapp ein Viertel der Unternehmen eine stärkere Öffnung der staatlichen Förderung für E-Learning-Angebote (Flake et al., 2020). Die E-Learning-Angebote können aber bisher zumeist nicht durch die Bundesagentur für Arbeit gefördert werden, da die Angebote i.d.R. nicht nach der AZAV zugelassen sind und auch weniger lang dauern als die für eine Förderung notwendige Dauer von über 120 Stunden (vgl. Fußnote 3). Drittens ist wichtig, dass Kompetenzen, welche durch informelles Lernen (z.B. durch Lernen im Prozess der Arbeit) angeeignet worden, zur Kompetenzfeststellung herangezogen und auch angerechnet werden können. Hier muss dringend der neuen Realität der Nano Degrees, von Learning Nuggets, des Mobile Learning, der Gamification und von Computersimulationen, Virtual und Augmented Reality etc. Rechnung getragen werden.

Weiterbildung an Hochschulen und Lernortkooperationen

Nach dem Weiterbildungsatlas der Bertelsmann-Stiftung gibt es regionale Unterschiede in der Weiterbildungsbeteiligung und im Angebotsumfang (Bertelsmann-Stiftung, 2018, 4). Für eine digitalisierte Weiterbildung anschlussfähig könnten daher auch Hochschulen sein, die stärker als bisher für die Weiterbildung genutzt und erschlossen werden müssen und durch die Bereitstellung von Bildungsangeboten, auch für kleine und mittlere Unternehmen, eine wichtige Rolle spielen können. Ein mit Hochschulen abgestimmter Prozess mit dem Ziel, Bildungsplattformen mit interoperablen Lehr-Lern-Infrastrukturen zu schaffen, sollte die bereits vorhandenen Ed-Tech-/ Bildungstechnologie-Lösungen evaluieren und nach Möglichkeit eine gemeinsame Referenzarchitektur entwickeln (Stifterverband, 2021). In diesem Zusammenhang müssen z. B. Standards für Datenformate, Datenmodelle, Datenschutz, interoperable Schnittstellen förderpolitisch diskutiert werden. Ausgangspunkt müssen dabei immer konkrete Nutzer- bzw. Nutzenszenarien für Lernende sein.

Gegenwärtig wird der Weiterbildungsmarkt insbesondere von den staatlichen Hochschulen noch unzureichend erschlossen. Wissenschaftliche Weiterbildung gehört zwar nach dem Willen des Gesetzgebers zu den Kernaufgaben der Hochschulen. Zwar gibt es deutliche Anstrengungen der staatlichen Hochschulen, bedarfsgerechte Angebote der wissenschaftlichen Weiterbildung zu machen, doch agieren bisher die privaten Hochschulen noch marktnäher und vor allem schneller. Fehlende Handlungsanreize im Bereich der Hinzuverdienste und die handlungsleitende Wichtigkeit der Forschungsreputation begründen nach wie vor eine Zurückhaltung (Konegen-Grenier, 2019). Ohne veränderte Finanzierungsstrukturen in der Hochschulbildung ist diese Fehlstellung kaum zu beheben. Ganz praktisch könnte aber die Anrechnung des zeitlichen Engagements für die Entwicklung und Implementierung von digitalen Lehr- und Prüfungsformaten auf die Lehrverpflichtung verbessert werden. Die Einführung von digitalen Elementen in die

Hochschullehre und die Entwicklung einer E-Didaktik in der Weiterbildung erfordert zudem eine Unterstützung der Lehrenden hinsichtlich Lehrentwicklung und -technologie, E-Learning und Mediendidaktik 2.0, um sie für die Weiterentwicklung der Lehre zu gewinnen (Beutner, 2020).

Auch fakultätsspezifische Medienkonzepte können Lehrende bei der Umstellung unterstützen. Die Entwicklung von digital vernetzten Bildungsorten und Bildungsangeboten zu „Smarten Bildungsräumen“ ist ein bislang unterschätzter Aspekt einer nachhaltigen digitalen Transformation von Gesellschaft und Arbeitswelt. Dies wird auch mit der neuen BMBF-Initiative „Digitale Bildung“ anerkannt. Wichtig ist dabei, dass die Lehrenden an den Hochschulen einbezogen werden und die Hochschulen ihrer Verantwortung für die wissenschaftliche Weiterbildung nachkommen können, denn die tertiäre Weiterbildung dürfte angesichts der technologischen Veränderungen weiter an Bedeutung gewinnen. Hochschulen sollten ihre Studienprogramme daraufhin überprüfen, inwieweit existierende Curricula um digitale Lehrinhalte ergänzt beziehungsweise ob neue, die klassischen Fächergrenzen überschreitende Studiengänge eingeführt werden müssen (z. B. „Data Science“). Bildungstechnologien wie CMS bringen den Hochschulen nur dann Vorteile, wenn sie so angepasst werden, dass sie den Lernenden (in ihrer persönlichen Lernumgebung), den Lehrenden (in ihrem didaktischen Vorgehen) und den Hochschulen (in den administrativen Prozessen) Vorteile bieten. Auch hier könnte bundes- und vor allem auch landespolitisches Handeln ansetzen, um den Weiterbildungsauftrag der Hochschulen zu stärken, etwa auch durch eine größere Markttransparenz zur wissenschaftlichen Weiterbildung.

3.5 Erweiterte steuerliche Absetzbarkeit

Bei einem digitalisierungsbedingt steigenden Weiterbildungsaufwand stellt sich stets auch die Frage der Finanzierung. Die Förderkulisse ist durch die neuen Gesetze bereits noch einmal deutlich verbessert worden (vgl. Abschnitt 2.1). Dennoch lohnt auch ein Blick auf die geltende steuerliche Behandlung von Weiterbildungskosten. Bisher können Beschäftigte Weiterbildungskosten für Teilnahmegebühren, Lernmittel und Reisekosten als Werbungskosten in unbegrenzter Höhe oder alternativ als Sonderausgaben absetzen, wenn die Maßnahme die Fertigkeiten im erlernten oder ausgeübten Beruf erhalten, erweitern oder an neue Anforderungen anpassen soll. Unternehmen können neben der direkten Förderung durch Maßnahmen des Qualifizierungschancengesetzes und durch Weiterbildungsschecks die Weiterbildungskosten als Betriebsausgabe geltend machen. Dabei werden die reinen Teilnahmegebühren zu 100 Prozent anerkannt, für weitere Kosten wie die An- und Abreise, Verpflegung etc. gelten die gesetzlichen Pauschalen.

Es sollte geprüft werden, ob die eigenverantwortliche Fortbildung der Beschäftigten stärker unterstützt werden kann, indem eine verbesserte Abzugsfähigkeit in Höhe von 120 Prozent statt wie bisher 100 Prozent der Durchführungskosten ermöglicht wird. Auch bei Betrieben sollte eine - gegebenenfalls nach Betriebsgrößenklassen gestaffelte - höhere steuerliche Absetzbarkeit der Weiterbildungskosten geprüft werden. Anschauungsmaterial für eine steuerliche Berücksichtigung von Weiterbildungstätigkeiten von Beschäftigten könnte auch das Prinzip der Steuerminderung bei den Haushaltsnahen Dienstleistungen bzw. Handwerkerleistungen im Haushalt nach § 35a EstG sein. Im Rahmen der Einkommensteuererklärung bekommen Arbeitnehmer bei Nachweis der ihnen entstandenen (Weiterbildungs-)Kosten eine Minderung der noch zu

zahlenden Einkommensteuer um einen bestimmten Betrag, der prozentual auf die Aufwendungen bezogen wird. Für den Arbeitgeber wäre es möglich, eine Verrechnung im Rahmen der zu zahlenden Lohnsteuer oder eine konkrete Zulage einzuführen. Ein solches Verfahren wird bereits im bestehenden System bei der betrieblichen Altersversorgung angewendet, indem der Arbeitgeber einen bestimmten Prozentsatz der Aufwendungen als Verrechnungsposten bei der ansonsten von ihm an das Finanzamt abzuführenden Lohnsteuer geltend machen kann.

Der Anteil der Unternehmen, die der Ansicht zustimmen, dass die Unternehmen von der Weiterbildung ihrer Mitarbeiter profitieren und daher eine staatliche Förderung im Regelfall nicht notwendig ist, liegt nach den Ergebnissen der 10. IW-Weiterbildungserhebung bei rund 40 Prozent (Seyda/Placke, 2020). Unternehmen, die einen höheren Anteil an geringqualifizierten Mitarbeitern haben, halten eine staatliche Förderung häufiger für sinnvoll. Die Altersstruktur der Mitarbeiter hat hingegen keinen Einfluss. In einer Branchenbetrachtung geben unternehmensnahe Dienstleister deutlich häufiger an, dass eine Förderung im Regelfall nicht notwendig ist, als etwa Unternehmen aus der Industrie und den gesellschaftsnahen Dienstleistungen. Hingegen geben gesellschaftsnahe Dienstleister häufiger als andere Branchen fehlende finanzielle Ressourcen als Hemmnis für Weiterbildung an. Offenbar hat die Kofinanzierung durch den Arbeitgeber, wie sie im Qualifizierungschancengesetz enthalten ist, in unterschiedlichen Branchen unterschiedliche Effekte, hat aber grundsätzlich den Vorteil, eine positiv steuernde Wirkung zu entfalten, und kann damit Mitnahmeeffekte vermindern.

Die Unternehmen wurden in der IW-Weiterbildungserhebung um ihre Einschätzung zu alternativen Förder- und Finanzierungsmodellen gebeten. Knapp 80 Prozent der Unternehmen betrachten steuerliche Erleichterungen für Unternehmen bei der Behandlung von Weiterbildungsausgaben als sehr oder eher hilfreich. Multivariate Berechnungen, in denen mehrere Einflussfaktoren gleichzeitig geprüft werden, zeigen, dass Industrieunternehmen mit größerer Wahrscheinlichkeit steuerliche Erleichterungen für sinnvoll halten als die gesellschaftsnahen Dienstleister. Unternehmen, die von einem ausgeglichenen oder positiven Jahresergebnis 2019 berichten, bewerten Steuererleichterungen ebenfalls häufiger als sinnvoll, da sie direkt davon profitieren könnten (Seyda/Placke, 2020).

Die Debatte um die steuerliche Förderung von Weiterbildung ist aber noch facettenreicher. Zum einen kann eine Analogie zur steuerlichen Forschungsförderung hergestellt werden, von der ja auch Lenkungswirkungen in Richtung einer verstärkten unternehmensbezogenen FuE-Aktivität erwartet werden. Zum anderen hat sich die Unabhängige Expertenkommission Lebenslanges Lernen sich bereits 2004 (S. 258ff.) für eine Weiterentwicklung der Regelungen im Einkommensteuerrecht zu Aufwendungen für Aus- und Weiterbildung und dessen Neuordnung aus. Insbesondere Lernzeitkonten sollten unter bestimmten Bedingungen nachgelagert besteuert und die Befreiungen im Umsatzsteuerrecht kritisch überprüft werden. Der oben referierte Zusammenhang zwischen Bildungsinvestitionen und Lebenseinkommen stützt die Annahme einer ursächlichen Beziehung zwischen Bildungsaufwendungen und steuerlicher Leistungsfähigkeit. Dies legt auch eine Überprüfung der steuerrechtlichen Behandlung dieser „Bildungsinvestitionen“ im Sinne einer nachgelagerten Besteuerung von Lernzeitkonten nahe, auch um Bildungsanstrengungen erwachsener Lerner steuerlich zu unterstützen (vgl. Abschnitt 3.4).

4 Zusammenfassung und Ausblick

Die berufliche Weiterbildungsförderung in Deutschland ist breit aufgestellt und durch die neuen Fördergesetze noch deutlich ausgebaut worden. Systematische Förderlücken sind nicht zu erkennen. Eine Forderung nach einem Systemwandel hin zu einem Erwachsenenweiterbildungsgesetz mit Rechtsansprüchen auf Freistellungen und Unterhaltszahlungen lässt sich bildungsökonomisch nicht begründen. Angesichts der transformativen Herausforderungen für die deutsche Volkswirtschaft lassen sich aber gute Argumente für einen verstärkten Mitteleinsatz in der betrieblichen und individuellen Weiterbildung einerseits und von Mitteln der Arbeitsmarktpolitik *für Beschäftigte* und nicht nur Arbeitsuchende andererseits vorbringen. Dies kann durchaus auch öffentliche Mittel zur individuellen Weiterbildungsförderung miteinschließen, denn der relative öffentliche Finanzierungsanteil bei den Ausgaben für die beruflichen Bildungsgänge beträgt derzeit weniger als die Hälfte dessen wie für den Tertiärbereich, was durchaus einen Teil des Attraktivitätsvorsprungs der akademischen gegenüber der beruflichen Qualifizierung in Deutschland begründet.

Eine Gesamtevaluation der bildungspolitischen Förderkulisse steht bisher aus, über Effizienz und Effektivität einzelner Maßnahmen gibt es vielfach wenig gesicherte Erkenntnisse⁸. Aber auch schon ohne eine bessere Evaluationskultur bietet die Weiterentwicklung der Nationalen Weiterbildungsstrategie eine Chance zu einer Verbesserung der Weiterbildungs-Governance. Dies muss dringend auch die Überprüfung und Abstimmung der bestehenden Instrumente miteinschließen, insbesondere einer Bündelung der Programme von BA, Bund und Ländern entlang der Bedarfe der Beschäftigten und der Unternehmen. Das auch von der OECD noch einmal betonte Ziel eines kohärenteren Fördersystems gibt hier wichtige Hinweise.

Gleichzeitig muss der Blick auch auf mögliche konzeptionelle Weiterentwicklungen der betrieblichen und individuellen Weiterbildung gerichtet werden, wenn dies durch positive Evaluationen belegt werden kann. Eine Weiterentwicklung muss erstens am Bedarfsprinzip festhalten, zweitens eine Bündelung entlang verschiedener Zielgruppen erlauben und drittens auch die individuelle Weiterbildung im Lebensverlauf stärken, um die Resilienz der Beschäftigten im transformativen Strukturwandel zu erhöhen. Entlang dieser Linien und gestützt lassen sich folgende nach Qualifikationsgruppen differenzierte Empfehlungen formulieren:

Am unteren Qualifikationsrand (DQR 1 bis 3) könnte eine evaluationsgesicherte Weiterentwicklung der bisherigen Bildungsprämie den maximalen Förderanteil, die maximalen Gesamtkosten der Maßnahme oder die Einkommensgrenzen in den Blick nehmen. Zudem könnte die Bildungsprämie mit einem möglichen Qualifizierungsbonus für Geringqualifizierte verzahnt werden, indem anrechnungsfreie monatliche Prämienzahlungen für Geringqualifizierte zu einer finanziellen Besserstellung während einer abschlussorientierten Weiterbildung durch die Einführung eines „Qualifizierungsbonus“ als einer rechtskreisübergreifende „On-Top-Lösung“ führen.

Mit Blick auf pandemiebedingt zunehmende Arbeitsmarktprobleme für Geringqualifizierte sollte zudem das sogenannte Verkürzungsgebot flexibilisiert werden, damit Umschulungen, die

⁸ Breit angelegte Evaluationen des Mitteleinsatzes der Arbeitsmarktpolitik und darunter auch der Maßnahmen zur Qualifizierung datieren schon etwas länger zurück (vgl. zusammenfassend Kluve, 2013). Danach zeigten Fortbildungs- und Qualifikationsmaßnahmen im Durchschnitt leicht positive Ergebnisse, aber insbesondere in der langen Frist sei die Wirksamkeit positiv bis sehr positiv, wenn der Erwerb von Humankapital tatsächlich gelinge.

zu einem Berufsabschluss in einem allgemein anerkannten Ausbildungsberuf führen, im Vergleich zur Erstausbildung nicht um ein Drittel verkürzt werden müssen. In begründeten Fällen sollte eine Förderung der vollen Ausbildungsdauer ermöglicht werden, um den individuellen Lernbedarfen und Lernvoraussetzungen besser Rechnung zu tragen.

Ein Ausbau der gezielten Beratung und passgenauen Förderung von An- und Ungelernten, auch durch mehr Betreuer in den Jobcentern im Rechtskreis des SGB II, erscheint wirkungsvoller als eine breite Förderung aller Beschäftigtengruppen. Sinnvoll erscheint es, geringqualifizierte Arbeitslose schrittweise in eine berufliche Qualifizierung zu bringen. Daher sollten Programme, die Teilqualifikationen mit Beschäftigung verknüpfen, ausgebaut und stärker beworben werden. Besonderes Augenmerk gilt dabei der arbeitsplatzbezogenen Grundbildung, um die Alphabetisierung und den Erwerb von Grundkompetenzen zu verbessern, insbesondere von Lesen und Schreiben in deutscher Sprache sowie von digitalen und Mathematikkenntnissen für Erwachsene.

Im mittleren Weiterbildungsqualifikationssegment (DQR 4 bis 5) scheint mit Blick auf einen beschleunigten qualifikatorischen Strukturwandel vor allem eine konzeptionelle Neubewertung der Nutzung von Zeitkonten für Weiterbildung und deren Zusammenführung mit einer verstärkten Förderung individueller Weiterbildung angeraten zu sein. Der Grundgedanke einer öffentlich unterstützten individuellen Weiterbildungsförderung in gemeinsamer Verantwortung von Beschäftigten und Betrieben könnte eine zusätzliche strukturelle Förderlinie für eine „Flexi III-Initiative“ begründen. Sorgfältig geprüft werden sollte auch, inwiefern dies durch Elemente eines „Weiterbildungs-BAföG“, das nicht an Altersgrenzen gebunden ist, flankiert werden kann.

Tarifpolitisch vereinbarte Anreize, wie etwa der Demografiefonds im Bereich der Chemischen Industrie, können zu einer intensiveren Nutzung von Langzeitkonten führen. Die Regelungen zur Nutzung von Langzeitkonten sollten noch einmal einer systematischen Funktionsprüfung hinsichtlich der Organisation der Konten, der Übertragung von Wertguthaben in die betriebliche Altersversorgung im Störfall, des Insolvenzschutzes, der Portabilität und ggfs. der Rückübertragbarkeit der Wertguthaben sowie der Berichtspflichten für KMU unterzogen werden.

Die vorhandenen Regelungen etwa beim Aufstiegs-BAföG und beim Qualifizierungschancengesetz sollten über die bereits eingeleiteten Veränderungen hinaus explizit noch leichter einen nennenswerten Anteil an E-Learning- und Blended-Learning-Formaten in den Angeboten ermöglichen. Eine stärkere Öffnung der arbeitsmarktpolitischen Förderung für E-Learning-Angebote erscheint angeraten, da die E-Learning-Angebote bisher zumeist nicht durch die Bundesagentur für Arbeit gefördert werden können.

Teilzeitformate in der Aus- und Fortbildung sollten weiterhin konsequent ermöglicht und erleichtert werden. Beim Aufstiegs-BAföG sollte der Einkommensverzicht zur Finanzierung des Lebensunterhalts bei Teilzeitfortbildungen weiter abgemildert werden. In diesem Kontext ist das Vierte Gesetz zur Novellierung des AFBG zu begrüßen, weil es wesentliche Verbesserungen bei Leistungstiefe und Fördermöglichkeiten enthält und auch Teilzeit-Fortbildungen bereits ab 200 Unterrichtsstunden förderfähig sind.

Der Gedanke des geförderten Bildungssparens sollte revitalisiert werden. Unabhängig vom Arbeitgeber sollte das steuer- und abgabenfreie Ansparen für Weiterbildungsangebote und Bildungsauszeiten ermöglicht werden. Zudem sollten auf digitalen Plattformen die Vielzahl von

Bildungsangeboten für das lebenslange Lernen von öffentlichen wie privaten Anbietern transparent und strukturiert einsehbar sein, um den Zugang zu Weiterbildungen zu erleichtern.

Generell sollte geprüft werden, ob die eigenverantwortliche individuelle Weiterbildung der Beschäftigten stärker unterstützt werden kann, indem eine verbesserte Abzugsfähigkeit in Höhe von 120 Prozent statt wie bisher 100 Prozent der Durchführungskosten ermöglicht wird. Auch bei Betrieben sollte eine - gegebenenfalls nach Betriebsgrößenklassen gestaffelte - höhere steuerliche Absetzbarkeit der Weiterbildungskosten geprüft werden. Anschauungsmaterial für eine steuerliche Berücksichtigung von Weiterbildungstätigkeiten von Beschäftigten könnte das Prinzip der Steuerminderung bei den Haushaltsnahen Dienstleistungen bzw. Handwerkerleistungen im Haushalt nach § 35a EstG bieten. Auch die Erfahrungen mit der eingeführten steuerlichen Forschungsförderung sollten dabei einbezogen werden.

Am oberen Qualifikationsrand der Weiterbildung (DQR 6 bis 8) sind vor allem Aufstiegsstipendien und Weiterbildungsstipendien positiv zu bewerten, da es sich um eine Begabtenförderung handelt und sie damit einen Anreiz setzen, sehr gute Leistungen in der Ausbildung zu erbringen. Die Programme sollten weiter deutlich ausgebaut werden.

Kompetenzen, welche durch informelles Lernen (z.B. durch Lernen im Prozess der Arbeit) angeeignet worden, müssen zur Kompetenzfeststellung herangezogen und auch angerechnet werden können. Hier muss unbedingt der neuen Realität von Nano Degrees, Learning Nuggets, des Mobile Learning, der Gamification, von Computersimulationen, von Virtual und Augmented Reality etc. Rechnung getragen werden.

Für eine digitalisierte wissenschaftliche Weiterbildung anschlussfähig müssen auch Hochschulen sein, die stärker als bisher für die Weiterbildung genutzt und erschlossen werden müssen und durch die Bereitstellung von Bildungsangeboten, auch für kleine und mittlere Unternehmen, eine wichtige Rolle spielen können. Eine Anrechnung des zeitlichen Engagements für die Entwicklung und Implementierung von digitalen Lehr- und Prüfungsformaten auf die Lehrverpflichtung ist zu prüfen.

Die finanzierenden Stellen auf Bundes- und Länderebene sollten zudem gemeinsam mit den deutschen Hochschulen sicherstellen, dass die zur Verfügung stehenden Mittel auch nachhaltig dafür eingesetzt werden, dass die Lehrenden an den Hochschulen die wichtigste Rolle bei der Einführung von digital angereicherten Lehr-, Lern- und Prüfungsformaten spielen können.

Literatur

Anger, Christina / Demary, Vera / Plünnecke, Axel / Stettes, Oliver, 2012, Bildung in der zweiten Lebenshälfte, IW-Analyse, Nr. 85, Köln

Aufstiegs-Bafög, www.aufstiegs-bafoeg.de [08.12.2020]

BA – Bundesagentur für Arbeit, 2020, Bundesweites Pilotprojekt von BA, BAVC und IG BCE – Gemeinsam für mehr und bessere Qualifizierung, Presseinfo Nr. 44, Nürnberg

Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.), 2019, Stiefkind Weiterbildung – Wo der Staat seine Bürger vernachlässigt, Gütersloh, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/LL_PolicyBrief_Weiterbildungsfinanzierung1995-2015.pdf [21.05.2020]

Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.), 2018, Deutscher Weiterbildungsatlas. Teilnahme und Angebot in Kreisen und kreisfreien Städten, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/Deutscher_Weiterbildungsatlas_Staedte_Laender_2018.pdf [21.05.2020]

Beutner, Marc, 2020, E-Didaktik in der Weiterbildung – der Weg zu hybriden Formaten, Impulsvortrag zur Sitzung der Enquetekommission „Berufliche Bildung in der digitalen Arbeitswelt“ am 2. November 2020, Berlin

BIBB – Bundesinstitut für Berufsbildung, 2019, Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2019. Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung, Bonn

BIBB, 2020, Datenreport zum Nationalen Berufsbildungsbericht 2020. Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung, Bonn

Bildungsbericht, 2020, Bildung in Deutschland 2020, https://www.bildungsbericht.de/static_pdfs/bildungsbericht-2020.pdf [08.12.2020]

BKU – Bund Katholischer Unternehmer, 2020, Positionspapier, Hochwertige berufliche Bildung stärkt Wirtschaft und Gesellschaft, <https://www.bku.de/internet/newsdetails.aspx?newsid=4006> [21.05.2021]

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2019, Qualifizierungsoffensive am Arbeitsmarkt, <https://www.bmas.de/DE/Schwerpunkte/Nationale-Weiterbildungsstrategie/qualifizierungsoffensive.html> [08.12.2020]

BMAS, 2021, Nationale Weiterbildungsstrategie, 2021, Umsetzungsbericht. Geschäftsstelle Nationale Weiterbildungsstrategie, Berlin

BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2019, Weiterbildungsverhalten in Deutschland 2018, Ergebnisse des Adult Education Survey – AES-Trendbericht, Bonn

Bosch, Gerhard, 2019, Öffentliche Finanzierung von Weiterbildung im Strukturwandel: Vorschläge zu einem stimmigen Gesamtsystem. Working Paper der HBS-Forschungsförderung Nr. 158. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung

Bosch, Gerhard, 2020, Enquete-Kommission Berufliche Bildung in der Digitalen Arbeitswelt Stellungnahme, Kommissionsdrucksache 19(28)106 a, Öffentliche Anhörung zum Thema „Finanzierung der Weiterbildung“ am 14. September 2020,

- <https://www.bundestag.de/resource/blob/791952/2ec5a5a28700937883ea740935e4005d/KOM-Drs-19-28-106-a-Stellungnahme-Bosch-data.pdf> [21.05.2021]
- Bündnis 90 / Grüne, 2019, Fraktionsbeschluss vom 17. Dezember 2019, Weiterbildung garantiert!, <https://www.gruene-bundestag.de/files/beschluesse/beschluss-weiterbildung.pdf> [26.02.2021]
- Bündnis 90 / Grüne, 2021, Deutschland. Alles ist drin. Programmentwurf zur Bundestagswahl 2021, https://cms.gruene.de/uploads/documents/2021_Wahlprogrammentwurf.pdf [21.05.2021]
- Cordes, Michael / Dohmen, Dieter, 2019, Ein BAfög für das 21. Jahrhundert. Perspektiven für die Weiterbildung, Fridrich Ebert Stiftung (Hrsg.), Bonn <https://www.fes.de/studie-perspektiven-bafoeg> [09.06.2021]
- Cujai, Nicole, 2020, Ergänzende Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zum Thema „Wege in die qualifizierte Erwerbstätigkeit -Spektrum und Erfolgsfaktoren der Förderinstrumente“ der Enquetekommission am 4. Mai 2020, Kommissionsdrucksache 19(28)78 c.
- Destatis, 2020, Bildungsfinanzbericht 2020, Wiesbaden, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bildung-Forschung-Kultur/Bildungsfinanzen-Ausbildungsfoerderung/Publikationen/Downloads-Bildungsfinanzen/bildungsfinanzbericht-1023206207004.pdf;jsessionid=A39B28E6EB45B50CCCB2C7396DC5BD00.inter-net732? blob=publicationFile> [26.02.2021]
- Deutscher Bildungsrat, 1970, Empfehlungen der Bildungskommission. Strukturplan für das Bildungswesen, Stuttgart
- DIE LINKE, 2021, Zeit zu handeln. Für soziale Sicherheit, Frieden und Klimagerechtigkeit. Wahlprogrammentwurf, Berlin.
- Ellguth, Peter / Gerner, Hans Dieter / Zapf, Ines, 2018, Arbeitszeitkonten in Betrieben und Verwaltungen. Flexible Arbeitszeitgestaltung wird immer wichtiger, IAB-Kurzbericht, 15, Nürnberg
- Europäische Kommission, 2020, Digital Education Action Plan, 2021-2027, Resetting education and training for the digital age, Brüssel
- European Commission, 2021, Adult Skills – Individual Learning Accounts: a tool to improve access to training, Brüssel, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12876-Individual-Learning-Accounts-A-possibility-to-empower-individuals-to-undertake-training/public-consultation_en [31.05.2021]
- FernUniversität Hagen (Hrsg.), 2020, Hagener Manifest. Lernen neu denken, <https://www.fern-uni-hagen.de/imperia/md/content/universitaet/hagenermanifest/hagener-manifest.pdf> [24.02.2021]
- FDP – Freie Demokraten, 2021, FDP-Wahlprogramm, Berlin
- Flake, Regina / Werner, Dirk / Zibrowius, Michael, 2016, Karrierefaktor berufliche Fortbildung, in: IW-Trends, 43. Jg., Heft 1/2016, S. 85–103, Köln
- Förderbank, <https://www.foerderdatenbank.de/FDB/DE/Home/home.html> [08.12.2020]

- Görlitz, Katja / Tamm, Marcus, 2015, The Pecuniary and Non-pecuniary Returns to Voucher-financed Training, Ruhr Economic Papers #553, Essen
- Grell, Petra / Grotluschen, Anke, 2010, Weiterbildung mit digitalen Medien für tendenziell Abs-tinente, in: Bolder, Axel et al., (Hrsg.), Neue Lebenslaufregimes – neue Konzepte der Bildung Erwachsener? Opladen, S. 319–329
- Handelsblatt Research Institute, 2021, Eine Qualifizierungsstrategie für die Digitale Arbeitswelt, Düsseldorf
- Heinrich-Böll-Stiftung, 2019, Weiterbildung 4.0. Solidarische Lösungen für das lebenslange Ler-nen im digitalen Zeitalter, böll.brief, Teilhabegesellschaft #8, Berlin
- Heinrich-Böll-Stiftung / Bertelsmann-Stiftung, 2020, Weiterbildung 4.0. Wie weit trägt die Nati-onale Weiterbildungsstrategie? Positionspapier, April, Berlin/Gütersloh
- Hightech-Forum, 2020, Innovation und Qualifikation, Impulspapier, Berlin
- Interval, 2017, Evaluation der IHK-Pilotinitiative Zertifizierung von Teilqualifikationen, Ab-schlussbericht, Berlin
- Janßen, Peter, 2003, Investive Arbeitszeitpolitik- Mehr Weiterbildung durch Arbeitszeitflexibili-sierung, in: IW-Trends, 30. Jg., Heft 2, S. 1–18, Köln
- Johnson, Carsten, 2020, Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung „Neue Wege in neue Berufe – Chancen und Risiken neuer Bildungswege?“ der Enquetekommission des Deutschen Bundestages „Berufliche Bildung in der digitalen Arbeitswelt“, 13. Januar 2020, Kommissionsdrucksache 19(28) 66a, Berlin
- Klös, Hans-Peter / Seyda, Susanne / Werner, Dirk, 2020, Berufliche Qualifizierung und Digitali-sierung Eine empirische Bestandsaufnahme, IW-Report, Nr. 40, Köln
- Klös, Hans-Peter / Neuburger, Rahild / Sattelberger, Thomas / Werner, Dirk, 2021, Geschäftsmodelle und berufliche Bildung im digitalen Wandel, IW-Policy Paper, Nr. 9, Köln
- Kluve, Jochen, 2013, Aktive Arbeitsmarktpolitik: Maßnahmen, Zielsetzungen, Wirkungen, Ar-beitspapier des Sachverständigenrats, Nr.7, Wiesbaden
- Kommission Sicherheit im Wandel, 2019, Abschlussbericht der Kommission Sicherheit im Wan-del - Gesellschaftlicher Zusammenhalt in Zeiten stürmischer Veränderungen, <https://lib-mod.de/der-bericht-der-expertenkommission-sicherheit-im-wandel/> [21.05.2021]
- Konegen-Grenier, Christiane, 2019, Wissenschaftliche Weiterbildung – Bestandsaufnahme und Handlungserfordernisse, IW-Report, Nr. 6, Köln
- Kruppe, Thomas, 2020, Finanzierung der Weiterbildung, Stellungnahme des IAB zur Anhörung in der Sitzung der Projektgruppe 7 der Enquete-Kommission Berufliche Bildung des Deutschen Bundestages am 23.11.2020, IAB -Stellungnahme, Nr. 14, Nürnberg
- Landtag NRW Enquete Kommission, 2020, Digitale Transformation der Arbeitswelt in Nordrhein-Westfalen, [https://www.landtag.nrw.de/files/live/sites/landtag/files/WWW/I.A.1/EK/17.WP/EK_I/Landtag%20Bericht%20EK%20I%20interaktiv\(Onlineversion\).pdf](https://www.landtag.nrw.de/files/live/sites/landtag/files/WWW/I.A.1/EK/17.WP/EK_I/Landtag%20Bericht%20EK%20I%20interaktiv(Onlineversion).pdf) [21.05.2021]

MAGS – Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, 2020, Weiterentwicklung der ESF-Förderinstrumente im Bereich der Weiterbildung Nordrhein-Westfalen, Positionspapier zur öffentlichen Anhörung zum Thema „Finanzierung der Weiterbildung“ am 14.09.2020, Kommissionsdrucksache 19(28)100

mmb-Trendmonitor, 2020, Home Office mischt die E-Learning-Branche auf. Ergebnisse der 15. Trendstudie „mmb Learning Delphi“, Essen

MÜNCHNER KREIS, 2020, Kompetenzentwicklung für und in der digitalen Arbeitswelt. Positionspapier 2020, <https://www.muenchner-kreis.de/download/MUENCHNER-KREIS-Kompetenzpapier.pdf> [26.02.2021]

Nationaler Bildungsbericht, 2020, <https://www.bildungsbericht.de/de/bildungsberichte-seit-2006/bildungsbericht-2020/pdf-dateien-2020/bildungsbericht-2020-barrierefrei.pdf> [21.05.2021]

OECD, 2019, Individuelle Weiterbildungskonten – Allerheilmittel oder Büchse der Pandora?, Paris

OECD, 2021, Getting Skills Right. Continuing Education and Training in Germany, Paris

Osiander, Christopher / Stephan, Gesine, 2020, Was beeinflusst die Weiterbildungsbereitschaft von Beschäftigten? Befunde aus einer Vignettenstudie. In: Industrielle Beziehungen, Vol. 27, No. 3, S. 336–359.

Rat der Europäischen Union, 2020, Empfehlung des Rates zur beruflichen Aus- und Weiterbildung für nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit, soziale Gerechtigkeit und Resilienz, COM (2020) 275 final, 25.11.2020, Brüssel

Risius, Paula / Seyda, Susanne, 2020, Ausbildungsunternehmen 4.0 Digitalisierung der betrieblichen Ausbildung, Netzwerk Q 4.0-Studie 1/2020, https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Gutachten/PDF/2020/Studie-Q_4.0-Ausbildungsunternehmen_4.0-Web.pdf [20.02.2021]

Scheele, Detlef, 2020, Schriftliche Stellungnahme für die Enquetekommission des Deutschen Bundestages „Berufliche Bildung in der digitalen Arbeitswelt“ vom 23. November, Drs. 19(28)PG7-17

Schlögl, Peter, 2019, Vergleich ausgewählter Systemelemente und Trends im Feld beruflicher Bildung in den D-A-CH-Ländern. Präsentation für die Enquete-Kommission "Berufliche Bildung in der digitalen Arbeitswelt" des Deutschen Bundestags am 19. März 2019, Kommissionsdrucksache 19(28)33, Berlin.

Schmid, 2012, Von der Arbeitslosen- zur Arbeitsversicherung, in: Leviathan, 40. Jg., Heft 2, S. 248–270

Schöb, Ronnie, 2020, Der starke Sozialstaat - Weniger ist mehr, Campus-Verlag, Frankfurt

Seyda, Susanne, 2019a, Wie die Digitalisierung genutzt werden kann, um Geringqualifizierte weiterzubilden, IW-Policy Paper, Nr. 7, Köln

Seyda, Susanne, 2019b, Öffentliche Weiterbildungsförderung stark gestiegen, IW-Kurzbericht, Nr. 45, Köln

- Seyda, Susanne, 2021, Digitale Lernmedien beflügeln die betriebliche Weiterbildung: Ergebnisse der zehnten IW-Weiterbildungserhebung, in: IW-Trends, 48. Jg., S.79–94, Köln
- Seyda, Susanne / Placke, Beate, 2017, Die neunte IW-Weiterbildungserhebung – Kosten und Nutzen betrieblicher Weiterbildung, in: IW-Trends, 44. Jg., Nr. 4, S. 3–19, Köln
- Seyda, Susanne / Placke, Beate, 2020, IW-Weiterbildungserhebung 2020: Weiterbildung auf Wachstumskurs, in: IW-Trends, 47. Jg., Nr. 4, S. 105–123, Köln
- Stifterverband (Hrsg.), 2021, EdTech-Start-Ups und Bildungsinstitutionen zusammenbringen, Discussion Paper 05, <https://www.stifterverband.org/medien/edtech-start-ups> [14.05.2021]
- Stüber, Heiko, 2016, Berufsspezifische Lebensentgelte. Qualifikation zahlt sich aus, IAB-Kurzbericht, Nr.16, Nürnberg
- Unabhängige Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens, 2004, Der Weg in die Zukunft, Schlussbericht, 28. Juli 2004, ohne Ortsangabe
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, 2016, Sachstand Langzeit- und Lebensarbeitszeitkonten. Rechtliche Grundlagen und Umsetzung in Deutschland, WD 6 – 3000 - 071716
- Zentrum Liberale Moderne / Prognos, 2021, Das Bildungsgrundeinkommen. Vorschlag für eine neue Weiterbildungsfinanzierung, Berlin
- Zitzelsberger, Roman, 2020, Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung der Enquete-Kommission Berufliche Bildung in der digitalen Arbeitswelt am 23. November 2020, Drs. 19(28) PG 7–15, Berlin

Abstract

A fundamental position in the political debate on continuing vocational education and training (CVET) in Germany, which is gaining in breadth, advocates a system change with a CVET Act, extended legal and exemption options for CVET, a basic education income, CVET funds, and the introduction of employment insurance. In contrast, the position advocated here emphasises that expenditure on CVET has risen sharply, CVET funding in Germany is wide-ranging and has been significantly expanded by the new funding laws, systematic funding gaps are not discernible and demand orientation in CVET has been strengthened, also for employees.

Nevertheless, a critical review of the existing instruments and a discussion on new instruments is necessary for two reasons: First, in the case of sectoral or industry-related transformation processes, which are also accelerated to a large extent by political targets, additional support for in-company and individual continuing training through contributions or tax revenue may be justified. Second, the higher share of public funding for tertiary education leads to a financial disparity at the expense of vocational qualification, which can justify increased public support for in-company and job-related individual education.

The following recommendations can be derived from these findings: At the lower end of the qualification spectrum, further improvements could be achieved through a continued development of the existing training bonus. This bonus is based on an assessment, its interlinking with a qualification bonus for the low qualified, a more flexible shortening of the retraining period, increased use of partial qualifications and a clear reinforcement of job-related basic education.

For the middle qualification segment, it is recommended that both employees and companies re-evaluate the use of time accounts for individual CVET, revitalise subsidised education savings, examine basic elements of a CVET-BAföG, improve the promotion of e-learning offerings, further facilitate part-time formats in initial and continuing education, and enhance tax deductibility of CVET costs.

At the higher end of the qualification spectrum, promotion and further training scholarships should be expanded, informal learning should be eligible for credit in the assessment of competences, more digitised academic training across learning venues should be promoted by higher education institutions, and financial resources should be sustainably used to ensure that teachers at higher education institutions can play the most important role in the introduction of digitally enriched teaching, learning and examination formats, especially for SME's.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1-1: Segmente und Formen der Weiterbildung.....	5
Abbildung 1-2: Weiterbildung nach beruflichen Qualifikationen	7
Abbildung 1-3: Kosten der Weiterbildung, in Mrd. Euro.....	8