



Lernen für morgen. Finanzierung der Aus- und Weiter- bildung

Angela Borgwardt

FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG

WISO

HOCH
SCHUL
POLITIK

Für den optimalen Onlinegebrauch wurde diese Version der Publikation mit **Hyperlinks** ausgestattet.

Sämtliche im Text vorkommenden URLs sind direkt verlinkt. **Sie sind entsprechend gekennzeichnet.**

Lernen für morgen. Finanzierung der Aus- und Weiter- bildung

Angela Borgwardt

ISBN: 978-3-96250-322-2

1. Auflage

Copyright by Friedrich-Ebert-Stiftung

Hiroshimastraße 17, 10785 Berlin

Abteilung Studienförderung

Redaktion: Marei John-Ohnesorg, Gilbert Knies, Theresia Müller vom Berge

Foto Umschlag: Johannes Beck

Gestaltung & Satz: minus Design, Berlin

Druck: Brandt GmbH Bonn

Printed in Germany 2019

INHALT

Vorwort	5
Wesentliche Erkenntnisse	9
Bereit für die Zukunft? Ziele und Strategien des Staates in der Aus- und Weiterbildung	21
Der Werkzeugkasten der staatlichen Aus- und Weiterbildungsfinanzierung	29
Herausforderungen in der Finanzierung von Weiterbildung	38
• Ungleiche Weiterbildungsbeteiligung	38
• Reform des BAföG	41
• Weiterbildungsangebote an Hochschulen	46
• Übergreifende Strukturen für kleine und mittlere Unternehmen (KMU)	48
• Tarifvertragliche Regelungen für größere Unternehmen	50
Auswahl wichtiger Reformkonzepte zur Weiterbildungsfinanzierung	53
• Investive Arbeitsmarktpolitik	53
• Erwachsenen-BAföG	55
• Persönliches Chancen- oder Erwerbstätigenkonto	57
• Weiterbildungsfonds	59
• Arbeitsversicherung	61
• Bedingungsloses Grundeinkommen	64
Wie sieht eine zukunftsfähige Finanzierung der Aus- und Weiterbildung aus?	66
• Systemischer Ansatz	66

• Neuordnung der Aus- und Weiterbildungsfinanzierung	71
• Rechtsanspruch auf Weiterbildung und Freistellung	78
• Chancengleichheit und Berücksichtigung individueller Ansprüche	80
• Qualifizierte Weiterbildungsberatung	82
• Transparenz auf dem Weiterbildungsmarkt	83
• Qualitätssicherung	84
• Finanzierungsverantwortung des Staates	85

VORWORT

Auch wenn die Folgen der Digitalisierung für den Arbeitsmarkt bislang nur vage prognostiziert werden können, so besteht doch kein Zweifel: Unsere Arbeitswelt steht vor tiefgreifenden Veränderungen. Erlerntes Wissen wird mit dem technologischen Fortschritt immer schneller obsolet. Eine wachsende Zahl von Tätigkeiten wird in Zukunft nicht mehr durch den Menschen, sondern durch Technik verrichtet werden. Die Abnahme von Routinetätigkeiten eröffnet vielen Beschäftigten auf der einen Seite die Chance, jene genuin menschlichen Stärken auszuspielen zu können, die auch in der Arbeitswelt der Zukunft unverzichtbar sind: Kreativität und Initiative, die Fähigkeit zur situativen Entscheidung und zum Planen, aber auch Empathie, Kommunikation und soziale Kompetenz. Auf der anderen Seite wird die Digitalisierung zu einem beschleunigten Strukturwandel und einer Verschiebung zwischen den Berufsfeldern führen. Nicht wenige Beschäftigte werden ihren Job verlieren und vor der Notwendigkeit stehen, sich beruflich neu zu orientieren.

In einer Wissensgesellschaft wie der unsrigen hat Bildung schon immer einen hohen Stellenwert eingenommen, um den gesellschaftlichen Wohlstand zu sichern. In Zukunft wird Bildung und lebensbegleitendes Lernen der Schlüssel für alle sein, um sich auf die Herausforderungen einer Arbeitswelt im stetigen Wandel vorzubereiten und mit den technologischen Umbrüchen Schritt halten zu können. Eine breite, interdisziplinäre Bildung in Kita, Schule, Ausbildung und Studium wird für die Arbeitskräfte von Morgen ebenso essenziell sein wie digitale Grundkompetenzen. Im Berufsleben wird Weiterbildung unverzichtbar sein, um dem Wandel der Berufsprofile Rechnung zu tragen und die eigene Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten. Angesichts der Umbrüche am Arbeitsmarkt wird ein Bildungsangebot für diejenigen, die sich im Verlauf ihres Erwerbslebens neue berufliche Perspektiven schaffen müssen, eine sehr viel größere Rolle spielen als heute.

Mit dem Ruf nach einer neuen Weiterbildungskultur geht die Frage einher, wie und durch wen der wachsende Bedarf an Aus- und Weiterbildung finanziert werden kann. Dabei ist es keinesfalls so, dass nicht bereits ein dichtes Netz der Förderung von Aus- und Weiterbildung bestünde. Auf Ebene des Bundes und der Länder gibt es Dutzende von Förderprogrammen. Sie richten sich an unterschiedliche Zielgruppen mit ihren jeweiligen Bedarfen, die vom Nachholen eines Berufsabschlusses für Geringqualifizierte bis zur Unterstützung einer Aufstiegsfortbildung zum Meister oder Techniker reichen. Im Rahmen des Pflegeberufgesetzes wird das Schulgeld für die Ausbildung in Pflegeberufen abgeschafft und eine Ausbildungsvergütung eingeführt. Mit dem Qualifizierungschancengesetz hat die Bundesregierung den Grundstein gelegt, um alle beschäftigten Arbeitnehmer_innen – unabhängig von Vorqualifikation, Betriebsgröße und Alter – bei der Weiterbildung zu unterstützen und sie auf den Wandel der Arbeitswelt im Zuge der Digitalisierung vorzubereiten. Auch auf Seite der Sozialpartner spielt Aus- und Weiterbildung eine wichtige Rolle. Deutsche Unternehmen investieren jährlich Milliarden in die Weiterbildung ihrer Mitarbeiter_innen. In den Tarifverhandlungen nimmt Weiterbildung seit einigen Jahren einen zunehmend prominenten Platz ein.

Und dennoch: Ist die bestehende Finanzierungsarchitektur den Herausforderungen gewachsen, die die Digitalisierung für die Aus- und Weiterbildung mit sich bringt? Diese Frage stellt sich erstens mit Blick auf die Beschäftigten, die sich durch die Digitalisierung mit einem drohenden Jobverlust konfrontiert sehen. Es liegt naturgemäß nicht im Interesse des gegenwärtigen Arbeitgebers, Beschäftigte darin zu unterstützen, sich auf einen beruflichen Neustart in einem anderen Berufsfeld vorzubereiten. Auch Möglichkeiten der öffentlichen finanziellen Unterstützung einer umfangreichen Neuqualifizierung fehlen in einem solchen Szenario, das in einigen Jahren häufiger eintreten wird. Weitreichende Reformvorschläge wie die Arbeitsversicherung sind darauf ausgerichtet, diese Lücke zu schließen.

Zweitens ist das heutige System durch eine große Zahl von zielgruppenorientierten, aber in ihrer Reichweite begrenzten Förderinstrumenten charakterisiert. Mit dieser Vielfalt geht nicht nur ein hohes Maß an Intransparenz einher. Es bestehen überdies berechtigte Zweifel, ob das gegenwärtige System in der Lage ist, alle Menschen – unabhängig von Beschäftigungsstatus, Alter oder der beruflichen Situation – bei Weiterbildung zu unterstützen und damit die Weiterbildungsbeteiligung signifikant zu erhöhen. Drittens geht der jahrelange Rückgang der Förderung von beruflicher Weiterbildung überwiegend zu Lasten von

Hartz-IV-Bezieher_innen. Gerade ihnen sollte jedoch berufliche Weiterbildung ermöglicht werden, da sich unter ihnen ein hoher Prozentsatz ohne Berufsabschluss befindet und sie gerade bei längerer Arbeitslosigkeit von Dequalifizierung betroffen sind. Hierbei bedarf es auch stärkerer finanzieller Anreize für die betroffenen Personen, Weiterbildung in Angriff zu nehmen.

Mit dem Aspekt der Finanzierung von Aus- und Weiterbildung geht eine Reihe weiterer grundlegender Fragen einher. Von einer Höherqualifizierung profitiert nicht nur der oder die Beschäftigte durch attraktivere Arbeitsbedingungen, höhere Gehälter und bessere Aufstiegsperspektiven. Steigende Qualifizierung kommt auch den Unternehmen zugute. Den Fachkräftemangel durch gezielte Qualifizierung in Engpassberufen abzufedern, liegt wiederum im gesamtgesellschaftlichen Interesse. Nicht zuletzt ist es der Staat, der von steigenden Steuereinnahmen und sinkender Arbeitslosigkeit profitiert. Angesichts der vielfältigen Interessen, die mit Aus- und Weiterbildung einhergehen, muss auch diskutiert werden, welcher der genannten Akteure welche Finanzierungsanteile schultern sollte. Bei der öffentlichen Finanzierung wiederum ist zu klären, welche Lasten die Solidargemeinschaft der Erwerbstätigen durch die Sozialabgaben übernehmen sollte und wann die Allgemeinheit mit Steuergeldern in der Pflicht steht.

Essenziell ist überdies die Frage der Chancengleichheit. Die Beteiligung an betrieblicher und individueller Weiterbildung ist heute bei Höherqualifizierten deutlich ausgeprägter als bei geringer qualifizierten oder unqualifizierten Kräften. Durch die Zugangsbarrieren verstärkt Weiterbildung die sozialen Ungleichheiten, die bereits in Schule, Ausbildung und Studium angelegt sind, und droht somit, der allemal zunehmenden Polarisierung am Arbeitsmarkt Vorschub zu leisten. Entscheidungen hinsichtlich der Finanzierung von Aus- und Weiterbildung müssen daher immer auf den Prüfstand gestellt werden, ob sie der sozialen Selektivität von Weiterbildung auch tatsächlich entgegenwirken.

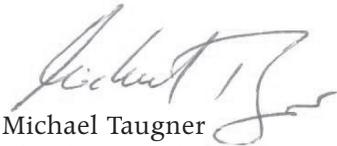
Die vorliegende Publikation spiegelt die Debatten auf der Konferenz „Lernen für Morgen. Finanzierung der Aus- und Weiterbildung“ wider, die die Abteilung Studienförderung (Bereich Bildungs- und Hochschulpolitik) und die Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung am 16. November 2018 in Berlin gemeinsam veranstaltet haben. Sie vermittelt der Leser_innenschaft einen Überblick über bestehende Finanzierungsinstrumente, die Defizite und Herausforderungen in der Finanzierung sowie über Reformvorschläge. Deutlich wird hier-

bei auch die enge Verflechtung des Finanzierungsthemas mit anderen Aspekten der Weiterbildungspolitik, wie z.B. der Infrastruktur für Aus- und Weiterbildung und Beratung. Aus gutem Grund kommen daher in der Publikation auch die mögliche Rolle der Hoch- und Berufsschulen in der Weiterbildung oder der Stellenwert des modularen Lernens zur Vereinbarkeit von Beruf, Bildung und Privatleben zur Sprache.

Mit der aktuellen Legislaturperiode hat das Thema Weiterbildung einen prominenten Platz in der politischen Debatte eingenommen. Die Nationale Weiterbildungsstrategie befasst sich mit zahlreichen der Überlegungen, die auf der Konferenz diskutiert und in der Publikation aufbereitet wurden. Wir hoffen, mit der Veröffentlichung einen Beitrag zur Debatte um eine neue Weiterbildungskultur in Deutschland zu leisten und wünschen eine anregende Lektüre.



Andreas Wille
Abteilung Wirtschafts- und
Sozialpolitik
Friedrich-Ebert-Stiftung



Michael Taugner
Abteilung Studienförderung
Friedrich-Ebert-Stiftung

WESENTLICHE ERKENNTNISSE

1. Systemisches Finanzierungskonzept

Um lebenslanges Lernen für alle zu ermöglichen, müssen sämtliche Bereiche des Bildungssystems – Kindergarten, Schule, berufliche Bildung, Hochschule, Weiterbildung – gemeinsam betrachtet und aufeinander abgestimmt werden. Dieser ganzheitliche Ansatz erfordert ein systemisches Konzept der Finanzierung, das sowohl Ausbildung als auch Weiterbildung umfasst.

Derzeit existiert im Bereich Weiterbildung eine große Vielfalt an Finanzierungs- und Förderinstrumenten, die kaum noch Orientierung ermöglichen und mit hohen Verwaltungs- und Transaktionskosten verbunden sind. Besonders problematisch ist, dass bestimmte Gruppen dabei systematisch vernachlässigt, indirekt ausgegrenzt bzw. zu wenig erreicht werden, vor allem Geringqualifizierte, Arbeitslose, Personen ohne Ausbildung und funktionale Analphabet_innen. Um die großen gesellschaftlichen Herausforderungen bewältigen zu können, etwa die Folgen des demografischen Wandels und der Digitalisierung, bedarf es jedoch der Teilhabe aller Menschen an Weiterbildung. Deshalb muss die Weiterbildungsfinanzierung neu geordnet und ein übergreifendes Gesamtkonzept entwickelt werden.

Ziel sollte es sein, die Menschen beruflich breit zu qualifizieren und ihnen die Möglichkeit zu geben, sich im Laufe ihres Lebens – auch präventiv – die erforderlichen Fähigkeiten und Fertigkeiten anzueignen, um in einer sich wandelnden Arbeitswelt längerfristig beruflich bestehen zu können. Es sollte sich eine Weiterbildungskultur entwickeln, in der die Menschen Weiterbildung als selbstverständlichen Teil ihres Berufslebens betrachten und erkennen, dass es sich nicht um eine lästige Pflicht handelt, sondern sie auch davon profitieren können.

Die Finanzierung und Förderung der Weiterbildung muss übersichtlicher, zielgenauer und nutzerfreundlicher werden und vorhandene Zugangsbarrieren beseitigen. Sinnvoll wäre ein klarer, anlassbezogener „Einstiegs- punkt“, wo sich Interessierte über vorhandene Angebote sowie Finanzierungs- und Fördermöglichkeiten informieren können. Dabei könnte eine digitale Plattform, auf der wichtige Informationen transparent zusammengeführt werden, hilfreich sein. Die Nutzer_innen müssen erkennen können, welche Angebote zu ihren Interessen und Wünschen passen. Darüber hinaus ist jedoch eine individuelle, qualifizierte Beratung und eine fundierte Kompetenzerfassung unverzichtbar.

Ein neues Finanzierungssystem für die Weiterbildung sollte die Finanzierungsverantwortung gerecht auf Staat, Unternehmen und Individuen verteilen. Aus dem Inhalt, dem Anlass und dem Ziel der Weiterbildung kann abgeleitet werden, wer jeweils finanzieren sollte. Orientierung könnte auch der Deutsche Qualifikationsrahmen (DQR) bieten: Über die DQR-Qualifikationsstufen kann ermittelt werden, wo ein öffentliches, ein individuelles und betriebliches Interesse an Weiterbildung besteht. Der Staat sollte immer dann (mit-)finanzieren, wenn ein öffentliches Interesse vorhanden ist.

2. „Große Lösung“ oder Reformen?

Eine der zentralen Fragen in der Diskussion war, ob ein neues Finanzierungssystem etabliert werden sollte oder Reformen im System ausreichen, um eine zukunftsfähige Finanzierung von Aus- und Weiterbildung zu erreichen. Viele Expert_innen sprechen sich dafür aus, die vielfältigen Finanzierungsinstrumente in einem übergreifenden Instrument zu bündeln, das alle Menschen – unabhängig von Beschäftigungsstatus, Alter, beruflicher Situation oder persönlichen Interessen – dabei unterstützt, sich regelmäßig weiterzubilden. Mit kleinen Nachjustierungen im vorhandenen System wäre es nicht möglich, eine transparente und sozial gerechte Finanzierungsstruktur zu erreichen.

Als geeignetes Instrument für eine umfassende Lösung wurde die Einführung einer Arbeitsversicherung vorgeschlagen, die innerhalb der Sozialversicherung als dritte Säule (neben Grundsicherung und Arbeitsförderung)

aufgebaut wird. Die vielfältigen Finanzierungsinstrumente könnten damit in einem einfachen Instrument integriert werden, das allen Beschäftigten einen Zugang zu präventiver Weiterbildung ermöglicht. Arbeitslose könnten weiterhin von der Bundesagentur für Arbeit gefördert werden, doch sollte ihnen eine Wahl zwischen aktiver Arbeitsmarktpolitik und Selbstbestimmung eingeräumt werden. Befürworter_innen dieses Modells betonen, dass die Arbeitsversicherung den Wandel hin zu einer Weiterbildungskultur im Zuge des lebensbegleitenden Lernens befördern würde und auch bisher vernachlässigte Zielgruppen von Weiterbildung erreichen könnte.

Zur Arbeitsversicherung wird kritisch angemerkt, dass eine neue dritte Säule im Sozialsystem starke Auswirkungen auf die anderen beiden Säulen und das gesamte institutionelle Arrangement hätte. Beim Modell der Arbeitsversicherung müsse daher zuerst sehr genau geprüft werden, wie sich die bisherigen und neuen institutionellen Elemente zueinander verhalten würden.

Ein weiterer Vorschlag für eine übergreifende Lösung ist das Modell eines Chancenkontos oder Persönlichen Erwerbstätigenkontos. Es sieht vor, dass alle Bürger_innen ab 18 Jahre ein Konto mit einem staatlichen Startguthaben erhalten. Je nach Ausgestaltung des Modells könnten die Mittel für verschiedene Zwecke eingesetzt werden, z.B. für Weiterbildung, eine Existenzgründung, ein Sabbatical oder Pflegezeiten. Individuelle Ansprüche könnten auch angespart und verzinst werden. Um zu verhindern, dass der Staat zu viel Geld auf einmal vorhalten muss, könnten die Mittel nur bei Bedarf abgerufen bzw. als „Ziehungsrechte“ realisiert werden. Ein großer Vorteil dieses Modells wird in den großen individuellen Entscheidungsspielräumen gesehen, die einen flexiblen Mitteleinsatz nach Bedarf im Lebensverlauf ermöglichen. Zudem wird argumentiert, dass durch das gleiche Startkapital für alle Menschen – ungeachtet ihrer sozialen Herkunft – mehr soziale Gerechtigkeit erreicht werden könnte.

Bei persönlichen Konten mit festen pauschalen Budgets werden allerdings verschiedene Probleme gesehen. Grundsätzlich bleibe bei solchen Modellen unklar, was letztlich für den Zweck Weiterbildung eingesetzt wird, wenn die Mittel auch für andere Zwecke genutzt werden können, etwa für Pflegezeit oder Vorruhestand. Die Vermischung verschiedener Zwecke sei nicht sinnvoll: Wenn Weiterbildung gezielt gefördert werden soll, müsse die Mittelverwendung auch auf diesen konkreten Zweck fest-

gelegt werden. Problematisch sei auch, dass jeder Person der gleiche Betrag zugeordnet wird. Einige Personen würden diese Mittel überhaupt nicht brauchen, während andere Personen deutlich mehr Mittel benötigen. Dadurch würden die bestehenden sozialen Ungleichheiten im Bildungssystem nicht korrigiert, sondern sogar noch verstärkt: Menschen mit wenig Bildung und geringer Weiterbildungsbeteiligung erhielten gleich viele Mittel wie Menschen mit hohem Bildungsgrad und starker Weiterbildungsbeteiligung. Auch seien über solche Konten in der Regel nur kürzere Weiterbildungen finanzierbar. Hohe Startguthaben für alle Bürger_innen wären mit öffentlichen Mitteln kaum finanzierbar.

Das Modell eines persönlichen Kontos findet sich auch in Vorschlägen, in denen Erwerbstätige Zeit ansparen können und für jedes Jahr Berufstätigkeit das Recht auf eine staatlich bezahlte Auszeit (z.B. für die Dauer eines Monats) erwerben. Nach einer bestimmten Anzahl von Jahren könnten die Beschäftigten dann die angesparte Zeit für verschiedene Zwecke wie Weiterbildung oder eine berufliche Neuorientierung einsetzen. Kritisch wird hier ebenfalls die Vermischung der Zwecke gesehen, aber auch die Einschränkung der Anspruchsberechtigten auf Erwerbstätige, die mehrere Jahre gearbeitet haben. Offen bleibt zudem die Frage, wie berufsbegleitende Weiterbildungen in Teilzeit bzw. kontinuierliche Weiterbildungsaktivitäten mit diesem Ansatz abgedeckt werden können.

Kritiker_innen einer „großen Lösung“ äußerten in der Diskussion die Auffassung, dass ein übergreifendes Instrument für alle Beschäftigten weder sinnvoll noch politisch umsetzbar sei. Bei der Finanzierung und Förderung von Weiterbildung handle es sich mit guten Gründen um ein ausdifferenziertes System, in dem verschiedene Institutionen ineinander greifen, die jeweils ihre eigene Logik haben und auf verschiedene Zielgruppen ausgerichtet sind. Die zahlreichen Finanzierungsinstrumente könnten nicht einfach auf ein übergreifendes Instrument wie z.B. die Arbeitsversicherung reduziert werden, weil es unterschiedliche Formen, Anlässe, Inhalte und Zielgruppen von Weiterbildung gibt. Deshalb seien nach wie vor verschiedene Finanzierungsinstrumente erforderlich.

Notwendig seien jedoch Reformen im System. Zum einen müsste die investive Arbeitsmarktpolitik gestärkt und neu ausgerichtet werden: Die Bundesagentur für Arbeit sollte sich künftig wieder an einer „Qualifizierung

auf Vorrat“ bzw. der längerfristigen beruflichen Qualifikation des Individuums orientieren – und nicht nur auf kurzfristige Vermittlungserfolge auf dem Arbeitsmarkt zielen. Zum anderen sollten in Zukunft vor allem abschlussbezogene Weiterbildungsmaßnahmen gefördert werden. Darüber hinaus müssten Arbeitslose in Weiterbildungszeiten mehr finanzielle Mittel erhalten, um sie zu einer stärkeren Weiterbildungsteilnahme zu motivieren: Wenn ALG II-Empfänger_innen längere Aus- oder Weiterbildungsmaßnahmen absolvieren, sollten sie ein Unterhaltsgeld für die Sicherung ihres Lebensunterhalts erhalten, das höher als das Arbeitslosengeld ist.

Ergänzend wurde die Einführung eines Erwachsenen-BAföGs vorgeschlagen, mit dem in Weiterbildungszeiten die Finanzierung von Maßnahmekosten und Lebensunterhalt gesichert ist, wenn im Erwachsenenalter Abschlüsse auf eigene Initiative nachgeholt oder neue Qualifizierungen erworben werden. Allerdings würden einkommens- und vermögensunabhängige Instrumente wie das Erwachsenen-BAföG einen höheren Steuersatz erfordern, was derzeit politisch schwer umsetzbar erscheint.

Eine klare und sozial gerechtere Weiterbildungsfinanzierung könnte auch durch eine übergreifende Finanzierungsstruktur mit drei aufeinander abgestimmten Bausteinen erreicht werden, deren Komponenten komplementär agieren.

1. Der erste Baustein wäre die Finanzierung über Steuern, indem Fort- und Weiterbildungskosten bei der Einkommensteuer geltend gemacht werden können.
2. Der zweite Baustein wäre eine komplementäre Zuschussfinanzierung bei allen Geringverdienenden, die bei Weiterbildungen bisher nicht oder nur wenig von Steuerentlastungen profitieren. Dadurch könnten steuerliche Ungerechtigkeiten ausgeglichen werden. Darüber hinaus sollten neben den Kurskosten auch Reise- und Übernachtungskosten steuerlich abgesetzt werden können.
3. Dritter Baustein wäre eine Darlehensfinanzierung, um Personen, die nicht förderberechtigt sind, eine Vorfinanzierung von relativ teuren, qualifikationsorientierten Weiterbildungen zu ermöglichen. Insbesondere bei Vollzeitmaßnahmen müsste berücksichtigt werden, dass nicht nur Maßnahme- und sonstige Weiterbildungskosten zu finan-

zieren sind, sondern auch die Lebenshaltungskosten in angemessener Höhe gesichert sein müssen, sofern dies nicht über Familienmitglieder geleistet werden kann. Die vorgeschlagene Grundstruktur sollte bundesweit gelten, um einheitliche Lebensverhältnisse zu garantieren. Die Länder könnten dann – entsprechend ihrer Bedarfe und politischen Prioritäten – die Förderung ergänzen, z.B. für bestimmte Berufsgruppen, Branchen oder Zielgruppen. Vertreter_innen einer solchen Systemlösung sehen verschiedene Vorteile: Die Flexibilität und Transparenz wären hoch und es könnten alle Weiterbildungsaktivitäten abgedeckt, alle Zielgruppen erreicht und soziale Ungerechtigkeiten abgebaut werden.

Ein wichtiger Schritt im bestehenden System könnte auch sein, das Aufstiegs-BAföG auszubauen. Dadurch könnte einem großen Kreis von Beschäftigten beruflicher Aufstieg durch Weiterbildungsförderung ermöglicht werden, die nicht an soziale Bedürftigkeit gebunden ist. Ziel sollte eine Erhöhung des staatlichen Zuschusses für die Maßnahmekosten von 40 auf 80 Prozent sein, um den Kostenbeitrag für die Teilnehmenden möglichst gering zu halten. Auch sollten die DQR-Stufen 5 und 6 künftig in die Förderung eingeschlossen werden.

Um das Profil des Instruments zu schärfen, könnte es durch ein übergreifendes neues Weiterbildungsgesetz für berufliche Qualifikation und Aufstieg ersetzt werden, in dem die jeweilige Mischung aus privater und öffentlicher Finanzierung festgelegt ist – auch, um den Kontrast zur Arbeitsmarktförderung zu verdeutlichen. Möglicherweise könnte das Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG) zu einem Weiterbildungsgesetz weiterentwickelt werden. Es sollten zwei Linien entwickelt werden: einerseits arbeitsmarktbezogene Maßnahmen gegen Arbeitslosigkeit und auch zur Deckung des Fachkräftebedarfs, und andererseits individuelle berufsbezogene Maßnahmen, mit denen die Kompetenzen der Beschäftigten und deren Aufstieg durch Weiterbildung gestärkt werden können.

3. Qualifizierte und individuelle Weiterbildungsberatung

Durch das neue Qualifizierungschancengesetz wurde der Beratungsauftrag der Bundesagentur für Arbeit erweitert, da nun Erwerbslose und Erwerbstätige einen Anspruch auf Weiterbildungs- und Qualifizierungsberatung haben. Angesichts der unübersichtlichen Finanzierungs- und Förderlandschaft braucht es kompetente Weiterbildungsberater_innen in ausreichender Zahl, die die Einzelnen passgenau beraten können. Der geringen Weiterbildungsteilnahme von Arbeitslosen muss z.B. verstärkt mit qualifizierter, individueller Beratung entgegenwirkt werden. Die Bundesagentur für Arbeit ist für diese Beratungsaufgabe grundsätzlich geeignet, da die Mitarbeiter_innen über viel Wissen und Kompetenzen im Weiterbildungsbereich verfügen. Doch wäre es bei einer lebensbegleitenden Weiterbildungsberatung wichtig, die unterschiedlichen individuellen Bedürfnisse und Fähigkeiten der Menschen viel stärker als bisher zu berücksichtigen. Ziel sollte die berufliche Qualifizierung der Menschen sein, die präventive Maßnahmen einschließt und auf eine langfristige Teilhabe am Arbeitsmarkt zielt.

Bei der Arbeitsmarktförderung der Bundesagentur für Arbeit sollte somit mehr Selbstbestimmung der Arbeitslosen möglich sein, damit sie ihre eigenen Erwerbsverläufe realisieren können. Die Erfahrung zeigt, dass Entscheidungsfreiheit und hohe Motivation zentrale Voraussetzungen für den Erfolg von Weiterbildung sind. Nur dann können Weiterbildungsmaßnahmen sowohl dem Individuum als auch der Gesellschaft Nutzen bringen. Menschen dürfen nicht in Weiterbildungen hineingedrängt werden, nur weil in bestimmten Berufen ein Fachkräftemangel besteht, die Tätigkeit aber nicht den Interessen und Fähigkeiten der Einzelnen entspricht. Letztlich erweist sich die Ausübung von Zwang in diesem Bereich als kontraproduktiv. Auch sollte der Begriff „lebenslanges Lernen“, der von vielen Menschen als Bedrohung empfunden wird, durch den Begriff „lebensbegleitendes Lernen“ ersetzt werden.

4. Mehr Chancengleichheit bei der Weiterbildungsteilnahme

Eine zukunftsfähige Finanzierung der Weiterbildung muss berücksichtigen, dass die Beteiligung an Weiterbildung bisher eine problematische Selektivität aufweist – nach Alterskohorten und beruflicher Qualifikation, aber vor allem nach Bildungsstatus und sozialer Herkunft. Die sozialen Ungleichheiten im Ausbildungssystem verstärken sich im Bereich der Weiterbildung: So ist z.B. die Weiterbildungsbeteiligung von Hochschulabsolvent_innen und beruflich hoch Qualifizierten deutlich höher als jene von Arbeitslosen oder gering Qualifizierten. Es muss deshalb darauf hingewirkt werden, die Weiterbildungsbeteiligung aller Bürger_innen zu erhöhen und Zugangsbarrieren abzubauen. Ein besonderer Fokus ist dabei auf bisher vernachlässigte Gruppen zu richten, deren Weiterbildungsbereitschaft besonders gestärkt werden muss. Wichtige Aspekte sind dabei, die Förderangebote im Weiterbildungsbereich transparenter und zugänglicher zu machen, die Menschen individuell zu beraten, die Weiterbildungsangebote zielgruppenadäquater zu gestalten und Ungerechtigkeiten bei der Förderung – etwa bei Arbeitslosen und Geringverdienenden – zu beseitigen.

Die Finanzierung der Aus- und Weiterbildung sollte stärker darauf ausgerichtet werden, die Menschen in ihrer jeweiligen Lebenssituation und nach ihren individuellen Bedürfnissen und Fähigkeiten zu unterstützen. Die Finanzierungsinstrumente für Weiterbildung müssen zum einen Chancengleichheit herstellen, indem das lebensbegleitende Lernen für alle abgesichert wird, zum anderen den Einzelnen Entfaltungsmöglichkeiten eröffnen, damit sie ihre eigene Bildungsbiografie gestalten können.

5. Neue Rolle der Hochschulen und BAföG-Reform

Angesichts einer sich wandelnden Arbeitswelt und veränderten Bildungsbiografien müssen die Hochschulen künftig eine neue Rolle einnehmen und sich stärker in die Gesellschaft öffnen. Im Bereich der Lehre müssen sie nicht nur eine Ausbildungsleistung für regulär Studierende erbringen, sondern zum Lernort für Menschen mit unterschiedlichsten Hintergründen werden und Anknüpfungspunkte für vielfältige Lernetappen und Lernziele bieten. Dies erfordert quantitative und qualitative Maßnahmen: Auf der einen Seite müssen die Hochschulen ihre Weiterbildungsangebote stark ausbauen, auf der anderen Seite den linearen Aufbau der Hochschulausbildung – nach dem Bachelorstudium folgt ein Masterstudiengang und eventuell eine Promotion – durch neue Studienstrukturen ergänzen. Es sollten verstärkt Weiterbildungsmodule angeboten werden, die curricular eingebunden sind, flexibel kombiniert werden können und Abschlüsse ermöglichen. Auch Hochschulrecht und Förderungsrecht müssen besser aufeinander abgestimmt werden.

Um ungleiche Chancen bei der Hochschulausbildung abzubauen, muss das BAföG mit kurz-, mittel- und langfristigen Maßnahmen weiterentwickelt werden, um jungen Menschen aus bildungsfernen, sozial oder finanziell schwachen Familien ein Studium zu ermöglichen. Das BAföG muss an gesellschaftliche Entwicklungen wie die sich wandelnden Bildungs- und Berufsbiografien und die vielfältigeren Lebensentwürfe angepasst werden. Auch die Lebenssituation der Studierenden und die zunehmend heterogene Studierendenschaft muss stärker berücksichtigt werden. Notwendig ist eine regelmäßige Erhöhung der Bedarfssätze und Freibeträge. Auch der Einführung des Bologna-Systems an den Hochschulen muss stärker Rechnung getragen werden, was z.B. bedeutet, dass auch Berufstätige, die in einem höheren Lebensalter ein (Master-)Studium aufnehmen wollen, förderberechtigt sein sollten.

6. Rechtsanspruch auf Weiterbildung und Freistellung

Weiterhin sollte das Ziel verfolgt werden, allen Bürger_innen einen Rechtsanspruch auf eine staatlich finanzierte Weiterbildungszeit zu geben: Sinnvoll könnten drei Jahre Ausbildungszeit und drei Jahre Weiterbildungszeit sein. Diese Ansprüche sollten das ganze Leben hindurch geltend gemacht werden können. Der Staat müsste die Mindeststandards setzen und gesetzliche Regelungen für Weiterbildung etablieren, damit das öffentliche Interesse bzw. das Gemeinwohl, aber auch die wirtschaftliche Wertschöpfung und die individuellen Chancen gleichermaßen abgesichert sind. Darüber hinausgehende bessere Bedingungen könnten die Gewerkschaften aushandeln. In den tariflich organisierten Bereichen der Wirtschaft sollte das Recht auf Weiterbildung zu einem zentralen Bestandteil der Verhandlungen werden. Bei der betrieblichen Weiterbildung kann über tarifvertragliche Regelungen viel erreicht werden, doch sind nicht alle Betriebe bzw. Branchen tarifvertraglich organisiert. Diese Lücken müssten noch geschlossen werden.

Damit die Beschäftigten auch wirklich an Weiterbildung teilnehmen können, muss insbesondere bei Vollzeitmaßnahmen gesetzlich dafür gesorgt werden, dass der Lebensunterhalt gesichert ist. Notwendig sind auch gesetzliche Regelungen zur Freistellung von Arbeit, am besten verbunden mit einem Rückkehrrecht auf die Arbeitsstelle bzw. einem Verbleibsrecht im Unternehmen auf einen vergleichbaren Arbeitsplatz.

Bei einem gesetzlichen Freistellungsanspruch stehen Unternehmen vor der Herausforderung, einen Ersatz für Beschäftigte in Weiterbildungszeiten zu finden. Hier könnte das arbeitsmarktpolitische Instrument Jobrotation hilfreich sein: Mitarbeiter_innen werden während ihrer Weiterbildung von Arbeitslosen vertreten, die nach dem Ende der Stellvertretungsphase eine Chance auf (Weiter-)Beschäftigung erhalten. Wichtig ist zudem, dass in den Betrieben sowohl unter den Beschäftigten wie auch auf Leitungsebene mehr Akzeptanz für berufliche Weiterbildung und die damit verbundenen Vorteile erreicht wird.

7. Staatliche Verantwortung für Finanzierung, Qualität und politische Bildung

In Zukunft müssen erheblich mehr staatliche Mittel in Weiterbildung investiert werden, um ein zukunftsfähiges Finanzierungssystem zu etablieren. Nur dann ist es möglich, dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken, die bisher ungenutzten Potenziale von Arbeitskräften auszuschöpfen und die langfristige Beschäftigungsfähigkeit der Menschen zu sichern.

Grundsätzlich sollte darauf hingewirkt werden, dass Weiterbildung nicht überwiegend individuell finanziert wird, sondern Wirtschaft und Politik ihren angemessenen Anteil bei der Finanzierung des lebensgleitenden Lernens übernehmen. Hier könnten Modelle in anderen Ländern Orientierung bieten, doch sollten auch die Ergebnisse der Expertenkommission zur Finanzierung Lebenslangen Lernens einbezogen werden.

In diesem Zusammenhang spielt auch die Qualität von Weiterbildungsangeboten eine zentrale Rolle. Die Gewährleistung von Qualität wird in Zukunft immer wichtiger werden, vor allem aufgrund eines wachsenden Angebots privater Anbieter und einer zunehmenden Zahl digitaler Weiterbildungsangebote. Die Qualitätsfrage ist unmittelbar mit der Finanzierungsfrage verknüpft, da eine dauerhafte und ausreichende staatliche Finanzierung von Angeboten nur sichergestellt werden kann, wenn die notwendige Qualität gewährleistet ist. Deshalb ist es notwendig, ein Qualitätssicherungssystem für Weiterbildungsangebote zu etablieren und dafür geeignete Kriterien zu entwickeln und festzulegen. Ein zertifizierungsfähiges und qualitätsgesichertes System von Weiterbildung im europäischen Kontext liegt im gemeinsamen Interesse von Staat, Arbeitnehmer_innen und Arbeitslosen sowie Arbeitgeber_innen, damit die Arbeitskraft sowohl innerhalb Deutschlands als auch innerhalb Europas verwertbar, einordenbar und vergleichbar ist.

Die verschiedenen Modelle sind zu diskutieren, dann sollten zügig Entscheidungen getroffen werden. Da beim Thema Weiterbildung sämtliche Bildungsbereiche im Zusammenhang zu betrachten und zu organisieren sind, muss ein Akteur bestimmt werden, der für die gesamte Bildungskette die Verantwortung trägt, die verschiedenen Akteure der beteiligten Bildungsbereiche koordiniert und die Fäden auf Bundes- und Landese-

bene zusammenführt. Nur dann können die verschiedenen Bildungsbereiche aufeinander abgestimmt und die notwendigen Veränderungen erreicht werden.

Nicht zuletzt sollte die politische Bildung bei der Finanzierung einen größeren Stellenwert erhalten – in Bezug auf Demokratieförderung, die gesellschaftliche Integration von Migrant_innen und die Persönlichkeitsentwicklung zu mündigen, kritischen und engagierten Bürger_innen. Aufgrund des großen öffentlichen Interesses sollte der Staat hier deutlich mehr investieren: In Zeiten zunehmender Demokratiefeindlichkeit und sozialer Spaltungstendenzen muss über politische Weiterbildung dafür gesorgt werden, dass die Demokratie, das bürgerschaftliche Engagement und der gesellschaftliche Zusammenhalt nachhaltig gestärkt werden.

BEREIT FÜR DIE ZUKUNFT? ZIELE UND STRATEGIEN DES STAATES IN DER AUS- UND WEITERBILDUNG

Die große Bedeutung der Weiterbildung für die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung sowie die individuellen Berufs- und Lebenschancen betonte Fabian Langenbruch, Ständiger Vertreter der Leitung der Abteilung Digitalisierung und Arbeitswelt im Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS).

Entwicklung am Arbeitsmarkt. Die aktuelle Lage am Arbeitsmarkt ist in Deutschland so gut wie schon lange nicht mehr: Die Arbeitslosigkeit hat sich innerhalb weniger Jahre nahezu halbiert und ist heute die zweitniedrigste in der EU. Über 45 Millionen Erwerbstätige sind heute in Deutschland sozialversicherungspflichtig beschäftigt, was als Rekordwert gelten kann. Ungeachtet dieser positiven Entwicklung sind die Menschen aber sehr unterschiedlich von Arbeitslosigkeit betroffen: Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit (BA) lag die durchschnittliche Arbeitslosenquote 2017 bei Personen mit beruflicher Ausbildung bei 3,8 Prozent und mit akademischer Ausbildung bei 2,5 Prozent – bei Personen ohne Berufsabschluss jedoch bei 18,7 Prozent.

An dieser erschreckend hohen Zahl zeigt sich nach Langenbruch, dass die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungschancen sehr stark von der beruflichen Qualifikation beeinflusst werden und der wirtschaftliche Aufschwung nicht bei allen Menschen ankommt. Trotz wirtschaftlich guter Lage und persönlicher Anstrengung würden manche Menschen offenbar erfolglos Arbeit suchen. Der Zugang zu Bildung und Qualifizierung sei in der Schulbildung und in der beruflichen Bildung ein entscheidender Faktor – und somit eine Schlüsselfrage für eine sozial gerechte Gesellschaft.

Veränderungen in der Arbeitswelt. Der Wandel der Arbeitswelt ist nach Langenbruch durch gleichzeitige Veränderungen gekennzeichnet, vor allem durch demografische Entwicklungen, den Wertewandel und die Folgen von Internationalisierung und Globalisierung. Einen beson-

deren Stellenwert habe der technologische Wandel, insbesondere die Digitalisierung, die mit neuen Technologien – wie z.B. Künstliche Intelligenz (KI) und 3-D-Druck – sowohl die Arbeitswelt als auch die Arbeit grundlegend verändere. In manchen Bereichen würden sich Berufsprofile und berufliche Tätigkeiten wandeln, in anderen Bereichen ganze Berufe oder Tätigkeitsfelder wegfallen. So sei davon auszugehen, dass z.B. Kassierer_innen mittelfristig durch automatisierte Kassensysteme ersetzt werden, Berufskraftfahrer_innen aufgrund autonom fahrender Fahrzeuge nicht mehr gebraucht werden und die Konstruktionsarbeit von Ingenieur_innen zumindest teilweise von Computer-Software übernommen wird.

„Uns wird die Arbeit auch in Zukunft nicht ausgehen – im Gegenteil.“

Von den Folgen der Digitalisierung werden nach einer Statistik der OECD bis 2030/35 Prozent aller Berufe betroffen sein. Laut Fachkräftemonitor des BMAS werden bis 2025 1,3 Millionen Jobs wegfallen – gleichzeitig aber auch 2,1 Millionen neue Jobs entstehen. „Uns wird die Arbeit auch in Zukunft nicht ausgehen – im Gegenteil“, sagte Langenbruch. Der Kern der Herausforderung werde in den kommenden Jahren darin bestehen, mit dem Fachkräfteüberschuss in einigen Bereichen (wie z.B. im Rechnungswesen) und der gleichzeitigen starken Fachkräftenachfrage in anderen Bereichen (wie z.B. sozialen Berufen) adäquat umzugehen.

Angesichts des tief greifenden Wandels der Arbeitswelt müsse dafür gesorgt werden, dass die Beschäftigten auch weiterhin eine berufliche Perspektive haben und sich neue Kompetenzen aneignen können. Da-

„Der digitale Wandel muss nach sozialen und rechtlichen Prinzipien gestaltet werden.“

für müssten sie weitergebildet und qualifiziert werden – von den Unternehmen, aber auch mit Unterstützung des Staates. Die digitale Transformation in der Ausbildung, Arbeits- und Berufswelt habe längst begonnen, nun gehe es darum, sie zu gestalten. „Der digitale Wandel muss nach sozialen und rechtlichen Prinzipien gestaltet werden, damit er die wirtschaftliche Entwicklung befördert und Wohlstand für alle ermöglicht“, sagte Langenbruch.

Die Basis eines zukunftsfähigen Arbeitsmarktes sei die Berufsausbildung, meinte Langenbruch. Die duale Ausbildung könne als tragende Säule der deutschen Wirtschaft bezeichnet werden: Derzeit verfügen fast zwei Drittel der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten über

eine duale betriebliche oder fachschulische Berufsausbildung. Allerdings stehe auch die duale Ausbildung vor enormen Herausforderungen, unter anderem durch die demografische Entwicklung mit rückläufigen Schüler_innenzahlen, dem verstärkten Studienwunsch junger Menschen, Matching-Problemen durch regionale, branchenspezifische und qualifikatorische Ungleichgewichte und den Anpassungsbedarf der beruflichen Ausbildung an die Digitalisierung.

Neben der Einrichtung neuer Ausbildungsberufe müssen nach Langenbruch auch bestehende Ausbildungsberufe, die auf dem Arbeitsmarkt dringend gebraucht werden, attraktiver gestaltet werden. Dafür müssten Ungerechtigkeiten abgebaut werden. Es sei als großer Fortschritt zu werten, dass im Pflegeberuf-Reformgesetz 2020 das Schulgeld für Pflege-Ausbildungsberufe abgeschafft und eine Ausbildungsvergütung eingeführt wurde. Da gut ausgebildete Fachkräfte für die Wirtschaft unverzichtbar seien, müsse weiter daran gearbeitet werden, dass berufliche und akademische Bildung mit gleichwertigen und zukunftsfähigen Karrierealternativen verbunden sind.

Weiterbildungsbeteiligung. Weiterbildung sei der Schlüssel für langfristige berufliche Perspektiven am Arbeitsmarkt, meinte Langenbruch. Trotz dieser großen Bedeutung sei die Beteiligung an beruflicher Weiterbildung in den letzten Jahren – mit rund der Hälfte der 18- bis 64-Jährigen – auf einem relativ niedrigen Niveau stagniert. Besonders problematisch sei in Deutschland die soziale Selektivität der Beteiligung. So zeigen sich deutliche Unterschiede in den Zugangschancen zu Weiterbildungsmaßnahmen: Im Jahr 2017 haben 68 Prozent der Hochschulabsolvent_innen an Weiterbildungen teilgenommen, aber nur 34 Prozent der Personen ohne Berufsabschluss. Das BMAS will darauf hinwirken, diese Unterschiede im Zugang zu Weiterbildung abzubauen.

Es zeigen sich deutliche Unterschiede bei den Zugangschancen zu Weiterbildung.

Nach Ansicht von Langenbruch muss Fachkräftesicherung und Aus- und Weiterbildung heute zusammengedacht werden. Deshalb habe die Regierung die Fachkräftestrategie auf den Weg gebracht, die als zentrales Element die Nationale Weiterbildungsstrategie enthält.

NATIONALE WEITERBILDUNGSSTRATEGIE

Am 12. November 2018 haben das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) und das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) gemeinsam mit Sozialpartnern, Ländern, Kammern und der Bundesagentur für Arbeit angekündigt, eine Nationale Weiterbildungsstrategie zu erarbeiten. Ein wichtiges Ziel ist die Etablierung einer neuen und positiven Weiterbildungskultur, bei der die Teilnahme an Fort- und Weiterbildungen für alle Beschäftigten selbstverständlich wird. Durch eine bessere Verzahnung von arbeitsmarkt- und bildungspolitischen Instrumenten und eine Bündelung der Weiterbildungsprogramme von Bund und Ländern sollen zudem mehr passende Angebote geschaffen und größere Transparenz im Weiterbildungsmarkt erreicht werden.

Alle Erwerbstätigen sollen dabei unterstützt werden, ihre Qualifikationen und Kompetenzen im Wandel der Arbeitswelt zu erhalten, anzupassen und weiterzuentwickeln – insbesondere im Hinblick auf die digitale Transformation. So soll erreicht werden, dass die Auszubildenden und Erwerbstätigen auf dem Arbeitsmarkt der Zukunft weiterhin eine berufliche Perspektive haben und die erforderlichen Fachkräfte für einen starken Wirtschaftsstandort Deutschland vorhanden sind.

Die Nationale Weiterbildungsstrategie ist ein Kernelement der Fachkräftestrategie, die am 6. November 2018 von den fünf beteiligten Bundesministerien vorgestellt wurde. Diese zielt darauf, die inländischen, europäischen und internationalen Fachkräfte- und Beschäftigungspotenziale zu erschließen, um auch in Zukunft die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland zu sichern. Neben ineinandergreifenden Maßnahmen im Bereich der Ausbildung, Qualität der Arbeit und Vereinbarkeit von Familie und Beruf bildet die Qualifizierung und Weiterbildung der jetzt im Berufsleben stehenden Arbeitnehmer_innen einen Schwerpunkt. Die Nationale Weiterbildungsstrategie soll im Sommer 2019 vorgestellt werden.

Quellen: Bundesministerium für Bildung und Forschung: Startschuss für Umsetzung der Fachkräftestrategie gefallen, Pressemitteilung 105/2018, 6.11.2018, URL: <https://www.bmbf.de/de/startschuss-fuer-umsetzung-der-fachkraeftestrategie-gefallen-7259.html> (Zugriff: 30.11.2018), Netzwerk Weiterbildung: Pressemeldung des Bundesbildungsministeriums, 12.11.2018, http://www.netzwerk-weiterbildung.info/meldung_volltext.php?si=1&id=5beaf10b147c&akt=weiterbildung_foerderung&view=print&lang=1 (Zugriff: 10.01.2019).

Im Weißbuch Arbeiten 4.0¹ wurde die Notwendigkeit einer Nationalen Weiterbildungsstrategie bereits festgehalten. Einen wesentlichen Ansatz dafür bietet nach Langenbruch das neue Qualifizierungschancengesetz, das künftig allen Beschäftigten einen Anspruch auf Weiterbildungsberatung durch die Bundesagentur für Arbeit (BA) gibt. Damit ist nach Langenbruch der erste konkrete Schritt in Richtung einer Arbeitsversicherung getan, bei der jede_r Beschäftigte ein Recht auf Weiterbildung hätte. Die Nationale Weiterbildungsstrategie soll auf dem Qualifizierungschancengesetz aufsetzen.

QUALIFIZIERUNGSCHANCENGESETZ

Das Qualifizierungschancengesetz (Gesetz zur Stärkung der Chancen für Qualifizierung und für mehr Schutz in der Arbeitslosenversicherung) wurde am 30. November 2018 im Bundestag verabschiedet und ist am 1. Januar 2019 in Kraft getreten.

Die Bundesagentur für Arbeit (BA) förderte bisher vor allem Arbeitslose sowie geringqualifizierte und ältere Arbeitnehmer_innen, aber nur in geringem Umfang Erwerbstätige. Da jedoch alle Arbeitnehmer_innen vom digitalen und demografischen Strukturwandel des Arbeitsmarktes betroffen sind und einen Zugang zu Weiterbildung benötigen, hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) das Qualifizierungschancengesetz auf den Weg gebracht. Auf dieser Basis soll die BA zum einen ihre Weiterbildungs- und Qualifizierungsberatung verstärken und zum anderen ihre finanzielle Förderung erweitern, indem künftig alle Arbeitnehmer_innen – unabhängig von Ausbildung, Alter und Betriebsgröße – bei Weiterbildungsmaßnahmen gefördert werden können, wenn sie ihre beruflichen Kompetenzen anpassen und weiterentwickeln möchten.

Ein weiterer Baustein des Gesetzes ist eine Beitragssenkung zur Arbeitslosenversicherung (dauerhafte Absenkung um 0,4 Prozentpunkte von

¹ Im Weißbuch Arbeiten 4.0 hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales die Schlussfolgerungen aus dem breiten gesellschaftlichen Dialog „Arbeiten 4.0“ über die Zukunft der Arbeit zusammengefasst. Am Dialog beteiligt waren Expert_innen der Sozialpartner, Verbände, Unternehmen, Wissenschaft sowie Bürger_innen. Vgl. Weißbuch Arbeiten 4.0, URL: <https://www.bmas.de/DE/Service/Medien/Publikationen/a883-weisbuch.html> (Zugriff: 15.01.2019).

drei Prozent auf 2,6 Prozent des Bruttoeinkommens; befristete Absenkung um 0,1 Prozent bis zum Jahr 2022). Zudem wird bei Jobverlust der Bezug von Arbeitslosengeld I etwas leichter: Bisher musste innerhalb von 24 Monaten mindestens zwölf Monate in die Versicherung einbezahlt worden sein, künftig sind zwölf Monate innerhalb von 30 Monaten ausreichend.

Wer soll profitieren? Erstens die Betriebe, indem sie besser ausgebildete Arbeitskräfte erhalten und die Bindung ihrer Mitarbeiter_innen an das Unternehmen stärken können. Zweitens die Arbeitnehmer_innen, indem sie sich zielgenauer weiterqualifizieren können. Von geringeren Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung profitieren sowohl die Arbeitnehmer_innen als auch die Arbeitgeber_innen.

Wie ist das Verfahren? An Weiterbildung interessierte Beschäftigte müssen sich mit ihrem Anliegen an die BA und an die jeweiligen Vorgesetzten wenden. Die jeweiligen BA-Fallmanager_innen entscheiden im Einzelfall, ob ein Förderanspruch vorliegt und welche Maßnahme die Arbeitsmarktchancen des Beschäftigten verbessern kann. Ob die Weiterbildung stattfinden kann, entscheiden aber auch die Arbeitgeber_innen, die nicht dazu verpflichtet sind, einen Beschäftigten für den Zeitraum der Weiterbildung freizustellen.

Wer hat Anspruch? Eine Förderung setzt voraus, dass der Berufsabschluss mindestens vier Jahre zurückliegt und der/die Beschäftigte in den letzten vier Jahren nicht an einer öffentlich geförderten Weiterbildung teilgenommen hat. Auch Beschäftigte im (aufstockenden) Leistungsbezug nach SGB II können gefördert werden, wenn sie durch die Weiterbildung ihre individuelle Beschäftigungsfähigkeit verbessern und zusätzliche berufliche Kompetenzen erwerben können. Eine Förderung von Selbstständigen ist nicht vorgesehen.

Welche Art der Weiterbildung wird gefördert? Die Weiterbildung muss eine wirksame Qualifizierungsförderung sein, d.h. sie muss über kurzfristige, arbeitsplatzbezogene Anpassungsfortbildungen hinausgehen, außerhalb des eigenen Unternehmens stattfinden, von einem für die Förderung zugelassenen Träger durchgeführt werden und länger als vier Wochen dauern. Die Weiterbildungen müssen dem Bedarf des Arbeitsmarktes entsprechen.

Wie werden die Maßnahmen finanziert? Die Kosten werden gemeinsam von den Unternehmen und der BA getragen, die auf ihre Rücklagen zurückgreifen kann (Ende 2018 ca. 22,5 Mrd. Euro). Die Höhe der Unterstützung durch die BA ist abhängig von der jeweiligen Betriebsgröße (Unternehmen bis zehn Mitarbeiter_innen: Übernahme der Weiterbildungskosten zu 100 Prozent, Unternehmen mit zehn bis 250 Mitarbeiter_innen maximal 50 Prozent, größere Unternehmen bis zu 25 Prozent). Weiterbildungen von Arbeitnehmer_innen, die über 45 Jahre oder schwerbehindert sind und in einem Unternehmen mit max. 250 Mitarbeiter_innen arbeiten, können bis zu 100 Prozent bezuschusst werden. Außerdem beteiligt sich die BA an den Lohnfortzahlungen für Mitarbeiter_innen in Weiterbildungsmaßnahmen.

Quelle: Bundesgesetzblatt, Nr. 48 vom 21.12.2018, https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl118s2651.pdf#__bgbl__%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl118s2651.pdf%27%5D__1546532850716 (Zugriff: 2.12.2018).

Offene Fragen. Langenbruch wies darauf hin, dass bei der Nationalen Weiterbildungsstrategie noch einige Fragen zu klären sind: Mit welchen Anreizen kann die Motivation zur Weiterbildung, insbesondere bei bisher kaum erreichten Zielgruppen, erhöht werden? Wie kann die Anerkennung und Zertifizierung von Kompetenzen, vor allem jenseits formaler Abschlüsse, verbessert werden? Wie kann das Initiativrecht für Weiterbildung für Betriebsräte gestärkt werden? Wie kann die wissenschaftliche Weiterbildung durch Hochschulen unterstützt werden? Wie können Berufsschulen zu Kompetenzzentren weiterentwickelt werden?

Finanzierung der Weiterbildung. Bei der Entwicklung der Lösungswege sollten verschiedene Handlungsstränge und Interessenlagen einbezogen werden. Die zentrale Frage sei, wann der Staat, wann die Unternehmen und wann die Einzelnen Weiterbildung finanzieren sollten.

- In der betrieblichen Handlungslogik diene Weiterbildung vor allem dazu, notwendige Kompetenzen der Beschäftigten aufzubauen, anzuwenden und im Betrieb aktuell zu halten. Für die Unternehmen gehe es darum, qualifizierte Beschäftigte an sich zu binden und Anstöße für Innovation und Produktivitätssteigerung zu geben.

- Im persönlichen Lebenslauf könne Weiterbildung dazu dienen, die individuelle Beschäftigungsfähigkeit zu sichern, aber auch persönliche Auf- und Umstiege zu ermöglichen.
- Hinzu komme das öffentliche Interesse: Weiterbildung liege auch im volkswirtschaftlichen Gesamtinteresse und lasse bessere Bildungsrenditen in Form höherer Wachstumspotenziale, steigender Beiträge und Steuereinnahmen erwarten.

Notwendig ist nach Langenbruch eine aktive wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Begleitung des Wandels und die Etablierung der notwendigen Finanzierungsbasis, die sich fair auf Staat, Unternehmen und Individuen verteilen sollte. Besondere Bedeutung habe die Beförderung einer neuen Weiterbildungskultur: „Wir müssen das Verständnis und

„Wir müssen das Verständnis und die Offenheit für Weiterbildung fördern.“

die Offenheit für Weiterbildung fördern.“ Weiterbildung müsse zum regelmäßigen Bestandteil des Berufslebens werden. Dabei sollten die Beschäftigten in Weiterbildungsmaßnahmen nicht nur die Notwendigkeit der Qualifizierung, sondern auch persönliche Entwicklungschancen sehen.

DER WERKZEUGKASTEN DER STAATLICHEN AUS- UND WEITER- BILDUNGSFINANZIERUNG

Enges und breiteres Verständnis. „Bei staatlicher Finanzierung ist ein ‚öffentliches Interesse‘ notwendig“, sagte Prof. Dr. Gerhard Bosch, Research Fellow am Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ) der Universität Duisburg-Essen. In vielen europäischen Ländern dominiere das neoliberale Modell, das auf einem engen Verständnis von öffentlichem Interesse basiert: Demnach soll der Staat nur die schulische Grundausbildung bis zur Sekundarstufe II finanzieren. Alle anschließenden Bildungskosten – sei es für die Maßnahmen selbst oder den Lebensunterhalt – sind privat zu finanzieren, weil auch die Erträge von Bildung privat sind, z.B. die guten Verdienstchancen aufgrund einer Hochschulausbildung. In diesem Modell wird auch die Weiterbildung von Erwachsenen als Aufgabe des Einzelnen gesehen. Mögliche Finanzierungsprobleme sollen über staatliche Darlehen gelöst werden.

„Bei staatlicher Finanzierung ist ein ‘öffentliches Interesse’ notwendig.“

Im Unterschied dazu sei das Verständnis von „öffentlichem Interesse“ in Deutschland breiter angelegt, erläuterte Bosch. In Bezug auf die Weiterbildungsfinanzierung stelle sich die Frage, was der Staat aufgrund eines öffentlichen Interesses finanzieren sollte und was privat – von den Unternehmen und Bürger_innen – zu tragen ist. Ein gesellschaftlicher Konsens bestehe darin, dass die Aufklärung und Bildung der Menschen zu mündigen Bürger_innen öffentlich finanziert werden sollte. Auch die sozial verträgliche Gestaltung des wirtschaftlichen Strukturwandels, z.B. infolge des technologischen Wandels und der Digitalisierung, werde von einem großen Teil der Bevölkerung als staatliche Aufgabe betrachtet, die allerdings noch nicht durch eine stärkere und passende Bildungsfinanzierung unterfüttert worden sei.

Weitgehende Einigkeit bestehe auch darin, dass Chancengleichheit in der Bildung ein Ziel staatlicher Politik sein sollte und mit öffentlichen Mitteln auf die Beseitigung bestehender Ungleichheiten hinzuwirken ist. Auch Wirtschaftsförderung werde zum Bereich des öffentlichen In-

teresses gezählt, sodass Weiterbildung dann staatlich finanziert werden sollte, wenn dadurch Fachkräfteengpässe vermieden oder Innovation gefördert werden kann. Insgesamt ist nach Bosch jedoch festzustellen, dass die wachsende Bedeutung der Weiterbildung noch keine Entsprechung in der öffentlichen Finanzierungsarchitektur findet.

Zentrale Finanzierungsinstrumente. Einen Überblick über staatliche Finanzierungsinstrumente der Aus- und Weiterbildung gab PD Dr. Thomas Kruppe, Leiter der Arbeitsgruppe Weiterbildung am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). Da es – je nach Quelle und Berechnungsmethode – zwischen 85 bis 100 Fördermöglichkeiten in diesem Bereich gibt, wählte er für seinen Vortrag einige wichtige Instrumente aus, um sie detaillierter darzustellen.

BAföG. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) fördert Aus- und Weiterbildung auf verschiedene Weise.² Das zentrale Instrument zur Ausbildungsfinanzierung von Schüler_innen und Studierenden aus einkommensschwachen Familien ist die individuelle Förderung nach dem BAföG.

BAFÖG

Eine Förderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) zielt darauf, die Chancengleichheit im Bildungswesen zu erhöhen und allen Geförderten einen Schulbesuch oder ein Studium ohne Nebenjob zu ermöglichen. Das Gesetz ist ein besonderer Bestandteil des Sozialgesetzbuches, wodurch die Förderung nach dem BAföG eine Sozialleistung ist.

Förderbedingungen:

- Finanziert wird eine erste Ausbildung (an allgemeinbildenden Schulen ab Klasse 10, Fachschulen und Berufsfachschulen, Schulen des Zweiten Bildungsweges, Akademien und Hochschulen). Ausbildungen im dualen System werden nicht über das BAföG, sondern über die sog. Berufsausbildungsbeihilfe (BAB) gefördert, bei der die Bundesagentur für Arbeit mit einem monatlichen Zuschuss unterstützt.

² Vgl. <https://www.bmbf.de/de/weiterbildung-71.html> (Zugriff: 30.11.2018).

- Anspruchsberechtigte dürfen max. 30 Jahre sein, Masterstudierende max. 35 Jahre.
- Geldleistungen erfolgen nach pauschalen Bedarfsbeträgen: Der (abstrakte) Bedarf bestimmt die Geldsumme, die Auszubildende nach Vorstellung des Gesetzgebers typischerweise für ihren Lebensunterhalt (Ernährung, Unterkunft, Bekleidung etc.) und ihre Ausbildung (Lehrbücher, Fahrtkosten zur Ausbildungsstätte etc.) benötigen.
- Das eigene Einkommen und Vermögen sowie das Einkommen von Eltern und Ehe-/Lebenspartner_innen wird auf die Höhe der Förderung angerechnet („familienabhängige“ Leistung).
- Die Bedarfssätze differieren nach Art der Ausbildung. Sie setzen sich zusammen aus einem allgemeinen Bedarfssatz plus einer Wohnungspauschale (abhängig davon, ob der/die Geförderte bei den Eltern wohnt), ergänzt durch einen Kranken- und Pflegeversicherungszuschlag sowie Härtezuschlag unter bestimmten Bedingungen.
- Studierende erhalten eine finanzielle Förderung von 50 Prozent als nicht rückzahlbaren Zuschuss und 50 Prozent als unverzinsliches Darlehen, Schüler_innen einen Vollzuschuss.
- Die BAföG-Förderung wird für die gesamte Dauer der Ausbildung geleistet, bei Studiengängen bis zum Ende der Förderungshöchstdauer (Regelstudienzeit); gegebenenfalls ist bei Vorliegen bestimmter Gründe eine weitere Förderung („angemessene“ Verlängerungszeit von max. 12 Monaten) sowie eine Studienabschlussförderung möglich.

Der BAföG-Höchstsatz betrug im Jahr 2018 für Studierende 735 Euro im Monat (inklusive Wohnpauschale und Kranken- und Pflegeversicherungszuschlag von 86 Euro), wenn sie in einem eigenen Haushalt lebten und die Förderungshöchstdauer nicht überschritten hatten.

Quellen: Bundesministerium für Bildung und Forschung: Das BAföG – Alle Infos auf einen Blick, URL: <https://www.bafög.de/de/welche-bedarfssaetze-sieht-das-bafog-vor-375.php>; My Stipendium, URL: <https://www.mystipendium.de/bafog/bafog-hoehstsatz> (Zugriff: 15.12.2018).

Bildungsprämie. Mit der Bildungsprämie unterstützt das BMBF Erwerbstätige, die ihre beruflichen Chancen verbessern möchten und bisher aus finanziellen Gründen auf eine Weiterbildung verzichtet haben. Gefördert wird somit eine individuelle berufsbezogene Weiterbildung, d.h. sie muss für den gegenwärtigen oder zukünftigen beruflichen Kontext wichtig sein. Weitere Bedingungen sind, dass die Geförderten mindestens 15 Stunden pro Woche erwerbstätig sind und ihr zu versteuerndes Einkommen 20.000 Euro im Jahr nicht übersteigt.³ Inhaltlich ist die Förderung sehr breit angelegt: In der Bildungsprämie können ein Prämiegutschein (Übernahme von 50 Prozent der Kurs- oder Prüfungsgebühren, max. 500 Euro) und ein Spargutschein („Weiterbildungssparen“) kombiniert werden. Laut Berufsbildungsberichten ist die Zahl der Geförderten jedoch relativ klein geblieben: „Die Bildungsprämie ist offenbar kein Instrument, das in der Breite wirkt“, sagte Kruppe. Zudem muss die Hälfte der Maßnahmekosten durch Eigenleistung finanziert werden – die andere Hälfte wird mit bis zu 1.000 Euro gefördert. Hier stellt sich nach Kruppe die Frage, welche Weiterbildungen in diesem relativ kleinen Kostenrahmen überhaupt in Frage kommen.

Aufstiegs-BAföG. Mit dem Aufstiegs-BAföG, das im Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG) geregelt ist, wird der berufliche Aufstieg von Fachkräften durch Fortbildungen finanziell gefördert. Das Instrument soll die berufliche Bildung stärken, indem die Vorbereitung auf mehr als 700 Fortbildungsabschlüsse unterstützt wird, unter anderem Meister_in, Erzieher_in, Betriebs- und Fachwirt_in. Die Geförderten erhalten bei Vollzeit- und Teilzeitfortbildungen einen Zuschuss bzw. ein Darlehen für die Lehrgangs- und Prüfungsgebühren und für das Meisterprüfungsprojekt. Bei Vollzeitfortbildungen kommt noch eine einkommensabhängige Förderung des Unterhaltsbedarfs hinzu. Seit Inkrafttreten des Gesetzes 1996 hat sich die Anzahl der Geförderten von ca. 50.000 (1998) auf die beträchtliche Zahl von mehr als 160.000 (seit 2012) gesteigert.⁴ Auch der Kreis der Förderberechtigten wurde ausgebaut, sodass auch Bachelorabsolvent_innen und nicht-formal qualifizierte von diesem Programm profitieren können.

Zukunftsstarter. Das Programm Zukunftsstarter des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und der Bundesagentur für Arbeit richtet

3 Vgl. <https://www.bildungspraemie.info/de/weiterbildungsinteressierte-17.php> (Zugriff: 30.11.2018).

4 Vgl. <https://www.aufstiegs-bafoeg.de/de/historie-des-aufstiegs-bafoeg-1706.html> (Zugriff: 30.11.2018).

sich an junge Erwachsene zwischen 25 und 35 Jahren, die entweder Arbeitslosengeld oder Grundsicherung erhalten, oder nur gering qualifiziert sind. Diese Zielgruppen sollen dazu motiviert werden, eine abschlussorientierte Qualifizierungsmaßnahme zu absolvieren. Im Jahr 2017 haben von ca. 60.000 Geförderten in einer abschlussorientierten beruflichen Weiterbildung knapp die Hälfte im Rahmen von Zukunftstarter (2017) daran teilgenommen.⁵ Allerdings wird dieses Programm im Rahmen der Regelinstrumente der BA durchgeführt, d.h. es werden dafür keine zusätzlichen Mittel zur Verfügung gestellt.

Förderung der Bundesagentur für Arbeit (BA). Bei den von der BA geförderten Weiterbildungen zwischen 2000 und 2017 zeigt sich, dass abschlussbezogene berufliche Weiterbildungen deutlich seltener gefördert wurden als berufliche Weiterbildungen ohne Abschluss. Kruppe wies darauf hin, dass die BA in diesem Bereich nur nach bestimmten Kriterien fördern kann: Laut Fördervoraussetzungen (SGB III/SGB II) muss eine BA-geförderte berufliche Weiterbildung dazu beitragen, Arbeitnehmer_innen bei Arbeitslosigkeit wieder beruflich einzugliedern oder eine konkret drohende Arbeitslosigkeit abzuwenden – es sei denn, die Notwendigkeit einer Weiterbildung ist aufgrund eines fehlenden Berufsabschlusses bereits anerkannt. Ob eine Weiterbildung aus Sicht der BA als notwendig erscheint, richtet sich immer nach den Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt.⁶ Die Mitarbeiter_innen der BA müssen abwägen, ob die Arbeitslosigkeit auch ohne eine Weiterbildung beendet werden kann, ob andere arbeitsmarktpolitische Instrumente erfolgversprechender sein könnten, oder ob mit dem angestrebten Bildungsziel eine Eingliederung auf dem Arbeitsmarkt zu erwarten ist.

„Bei der BA-Förderung steht nicht die Person, sondern der Arbeitsmarkt im Zentrum“, sagte Kruppe. Das zeige sich sehr deutlich am Beispiel der Umschulungen als Teilbereich beruflicher Weiterbildung: Zwischen 2004 bis 2007 wurde der weitaus größte Teil anspruchsberechtigter Frauen in Gesundheitsberufe oder kaufmännische Berufe umgeschult, obwohl diese Frauen sicherlich vielfältigere Berufsziele hatten, meinte Kruppe. Hier dominiere eindeutig der Arbeitsmarktgedanke, da in die-

„Bei der BA-Förderung steht nicht die Person, sondern der Arbeitsmarkt im Zentrum.“

5 Vgl. https://www.jobcenter-ge.de/Jobcenter/Jerichower-Land/DE/Beratung-Vermittlung/Zukunftstarter/Zukunftsst_Knoten.html (Zugriff: 10.01.2019).

6 Vgl. <https://www.bmas.de/DE/Themen/Aus-und-Weiterbildung/Weiterbildung/weiterbildung.html> (Zugriff: 10.01.2019).

ser Zeit die Nachfrage nach diesen Berufen auf dem Arbeitsmarkt groß gewesen sei.

Begrenzungen der Förderinstrumente. Kruppe verdeutlichte die Begrenzungen der vorgestellten Instrumente:

- Das BAföG hat eine alters- und einkommensabhängige Reichweite und bezieht sich nur auf die Erstausbildung (Schule/Studium).
- Die Bildungsprämie fördert Weiterbildungen aller Art, hat aber eine eher geringe Reichweite in Bezug auf Personen und Finanzen.
- Bei der Aufstiegsförderung wurde die Reichweite im Laufe der Jahre zwar ausgebaut, doch werden nur 700 geregelte Fortbildungen gefördert.
- Die Förderung durch aktive Arbeitsmarktpolitik reicht von kurzen Kursen bis hin zu Umschulungen, ist in ihrer Reichweite aber rein arbeitsmarktbezogen.

Intransparenz der vielfältigen Finanzierungsinstrumente. Dr. Dieter Dohmen, Direktor des Forschungsinstituts für Bildungs- und Sozialökonomie (FiBS)⁷, verwies auf die große Zahl an staatlichen Finanzierungsinstrumenten in Deutschland, die Weiterbildung in irgendeiner Form fördern. Allerdings hätten nur wenige davon eine größere Bedeutung und könnten einen größeren Personenkreis erreichen⁸. Bundesweit sei das Einkommensteuergesetz das wichtigste Instrument der (Re-)Finanzierung, gefolgt von der Weiterbildungsförderung durch die Bundesagentur für Arbeit und dem Aufstiegs-BAföG. Hinzu kämen weitere 80 bis 100 Instrumente von Bund und Ländern, z.B. die Begabtenförderung berufliche Bildung, die Bildungsprämie des Bundes oder der Bildungsscheck NRW, die aber in Summe nur etwa drei bis vier Prozent der Erwerbstätigen erreichen könnten.

Nach Ansicht von Dohmen wird ein gigantischer Aufwand für unter-

7 Das FiBS ist eine private, interdisziplinäre Forschungs- und Beratungseinrichtung sowie ein Think Tank zum Thema Bildungsfinanzierung in Deutschland und Europa. Vgl. <https://www.fibs.eu/>.

8 Michael Cordes/Dieter Dohmen (2019), Verbreitung öffentlicher Förderinstrumente in Deutschland und der Blick in die Länder, FiBS-Forum Nr. 63, Berlin, https://www.fibs.eu/fileadmin/user_upload/Literatur/FiBS-Forum_063_Foerderinstrumente_Bund_final.pdf.

schiedliche Ziele und Zielgruppen betrieben, der keinen Überblick über die Finanzierungsinstrumente mehr erlaubt. Hinzu kommen erhebliche Länderunterschiede bei der Nutzung der verschiedenen Instrumente, die dazu führen, dass dieselbe Person in einem Bundesland förderberechtigt ist und in einem anderen nicht. Diese Heterogenität der Finanzierungs- und Förderlandschaft im Bereich Weiterbildung führe zu großer Intransparenz, was nicht zielführend sei, meinte Dohmen. In einer Studie konnte zudem gezeigt werden, dass die zahlreichen Finanzierungsinstrumente im Bereich Weiterbildung weder dazu beitragen können, die Weiterbildungsbeteiligung in Deutschland insgesamt zu erhöhen, noch die niedrige Weiterbildungsbeteiligung von Geringqualifizierten zu steigern.⁹

Einkommenssteuer als zentrales Instrument. Dohmen ging näher auf das derzeit wichtigste Instrument der Weiterbildungsfinanzierung ein: die steuerliche Abzugsfähigkeit von Weiterbildungsausgaben. Pro Jahr machen knapp 2 Mio. Menschen ihre Weiterbildungskurse über die Einkommenssteuer geltend. Neben den Kurskosten können auch Reise- und Übernachtungskosten steuerlich abgesetzt werden. Dieses Instrument der Weiterbildungsfinanzierung kann etwa vier Prozent der Erwerbstätigen erreichen. Die staatliche Ko-Finanzierung beträgt dabei bis zu 45 Prozent der individuellen Kosten.

Die Steuer ist nach Dohmen das einzige Instrument, das die Finanzierung von Weiterbildung regelmäßig ermöglicht, doch produziere sie auch regelmäßig Ungerechtigkeit, weil die Refinanzierung stark von der Einkommenshöhe abhängig ist: So erhält z.B. ein Arbeitnehmer mit 200.000 Euro jährlichem Nettoeinkommen 45 Prozent seiner Weiterbildungskosten refinanziert, ein Arbeitnehmer mit 20.000 Euro Jahresverdienst dagegen nur etwa 20 Prozent. Die Eigenkosten der Weiterbildung seien für Personen mit hohem Einkommen also sehr viel geringer als für Geringverdienende. Dadurch verstärke sich das Ungleichgewicht zwischen gut Ausgebildeten mit hohem Einkommen, die häufig an Weiterbildungen teilnehmen, und schlecht Ausgebildeten mit geringem

⁹ Vgl. dazu Dieter Dohmen/Michael Cordes: Weiterbildung und Weiterlernen treiben Innovationen und Wachstum – Anforderungen und Implikationen für die Weiterbildungsfinanzierung. Positionspapier auf Basis der Ergebnisse des FiBS-Projekts „Volks- und regionalwirtschaftliche Kosten, Finanzierungs- und Förderstrukturen und Erträge der Weiterbildung“ (VoREFFi-WB), gefördert von BMBF. FiBS Forum Nr. 60 Berlin, November 2018, URL: https://www.fibs.eu/fileadmin/user_upload/Literatur/FiBS-Forum_060_Positionspapier_Weiterbildung_01.pdf (Zugriff: 10.01.2019).

Einkommen, die seltener Weiterbildungen absolvieren. Dies stehe dem Ziel entgegen, allen Menschen eine Weiterbildung zu ermöglichen und insbesondere die Weiterbildungsteilnahme von Geringqualifizierten zu erhöhen. Hier müsse in der zukünftigen Finanzierungsstruktur eine faire Lösung gefunden werden.

Gründe für die Ausdifferenzierung der Finanzierungsinstrumente.

Nach Auffassung von Prof. Dr. Gerhard Bosch hat die starke Ausdifferenzierung des staatlichen Finanzierungsinstrumentariums für Weiterbildung in Deutschland gute Gründe:

1. Es gibt unterschiedliche Typen beruflicher Weiterbildung nach Dauer und Abschlüssen:
 - Nachholen von Qualifikationen oder Umschulung in einen neuen Beruf (zwei bis drei Jahre)
 - Anpassungsweiterbildung mit sehr unterschiedlicher Dauer (ein paar Tage bis mehrere Jahre)
 - Aufstiegsfortbildung (sechs Monate bis zwei Jahre)
 - Nachholen von Schulabschlüssen oder Studium (ein Jahr bis fünf Jahre)
 - Kontinuierliches Lernen im Betrieb mit unterschiedlich häufiger und verschieden langer formaler Weiterbildung (die durchschnittliche Dauer betrieblicher Weiterbildung beträgt 31 Stunden pro Jahr, doch ist die Variationsbreite nach den Ergebnissen des Adult Education Survey (AES) 2012 groß)¹⁰

2. Die Anlässe für Weiterbildung sind verschieden, was Auswirkungen auf die jeweilige Finanzierungsverantwortung hat:
 - Die betriebsnotwendige Weiterbildung (reaktiv bis pro-aktiv) sei Aufgabe eines Unternehmens, das deshalb entsprechende Maßnahmen finanzieren sollte. Nur wenn ein öffentliches Interesse an beruflicher Weiterbildung bestehe (z.B. an Innovationsförderung oder dem Abbau von Ungleichbehandlung bestimmter Gruppen), sollte der Staat (mit-)finanzieren.
 - Individuelle Wünsche von Beschäftigten, z.B. nach Erweiterung der Kompetenzen durch Weiterbildung, lägen in der Finanzierungsverantwortung des Einzelnen. Komme ein öffentliches Interesse hinzu, z.B. an der Beseitigung von Fachkräfteengpässen,

¹⁰ Vgl. Frauke Bilger/Dieter Gnahn/Josef Hartmann/Harm Kuper (Hrsg.): Weiterbildungsverhalten in Deutschland. Resultate des Adult Education Survey 2012. Bielefeld 2013, DOI: 10.3278/14/1120w.

sollte sich auch der Staat an der Finanzierung beteiligen.

- Wenn Arbeitsmarktgründe für eine Weiterbildung sprechen, etwa um tatsächliche oder drohende Arbeitslosigkeit zu beseitigen, sei das eine Aufgabe der Arbeitsmarktpolitik. Die Unternehmen sollten sich dann beteiligen, wenn z.B. durch Personalabbau oder in einzelnen Branchen gezielter Weiterbildungsbedarf entsteht.
3. Die Inhalte von Weiterbildungen unterscheiden sich:
- Berufliche Qualifizierung, inklusive Hochschulausbildung
 - Allgemeinbildung
 - Politische und soziale Bildung
4. Es hat sich eine breite Förderkulisse herausgebildet:
- Die gegenwärtige Förderlandschaft sei historisch gewachsen und nicht immer logisch, was z.B. die Verlagerung der Förderung der Aufstiegsfortbildung ins BAföG zeigt.
 - Die Förderinstrumente seien abhängig von einem stark schwankenden politischen Verständnis in der Frage, welches öffentliche Interesse an der Förderung von Weiterbildung besteht.
 - Es bestehe eine Segmentation nach Zuständigkeiten, z.B. finde oft zu wenig Koordination zwischen Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik statt.
 - Pfadabhängigkeit führe zu einer Beharrungskraft von Institutionen, berge aber auch Potenziale bei Reformen.

Bei den Inhalten und Zielen gibt es nach Bosch Überschneidungszonen, sodass manchmal keine klare Abgrenzung möglich ist. Sinnvoll wäre eine bessere Verzahnung der Finanzierungsinstrumente, was jedoch eine Klärung der Ziele, des öffentlichen Interesses und der Verantwortung unterschiedlicher Politikbereiche erforderlich macht.

Sinnvoll wäre eine bessere Verzahnung der Finanzierungsinstrumente.

HERAUSFORDERUNGEN IN DER FINANZIERUNG VON WEITERBILDUNG

Ungleiche Weiterbildungsbeteiligung

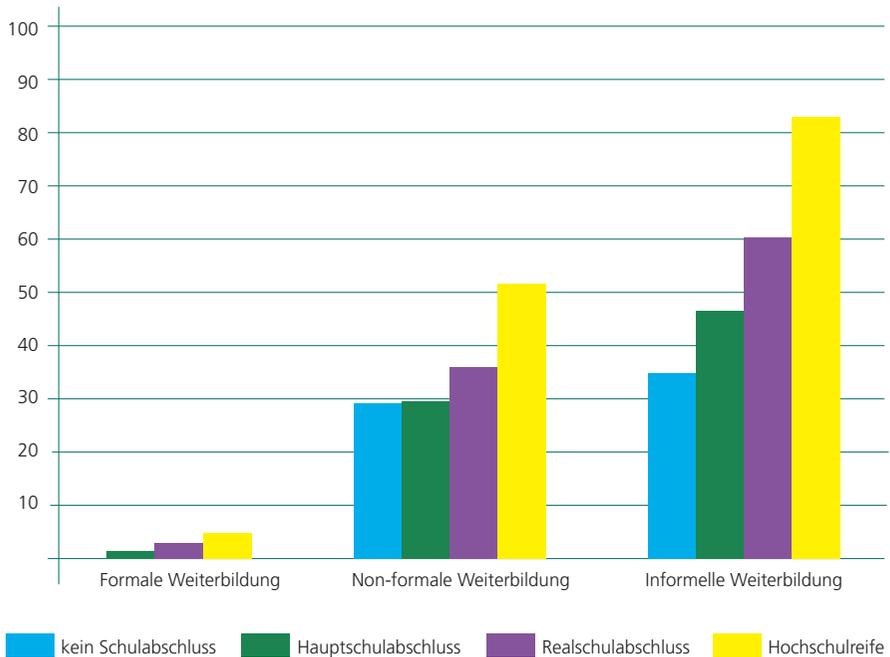
Teilnahme nach Altersgruppen. Ein wichtiges politisches Ziel ist es, allen Menschen den gleichen Zugang zu Qualifizierung und Weiterbildung zu ermöglichen. Aktuelle Studien zeigen jedoch, dass die Weiterbildungsteilnahme in Deutschland von großen Unterschieden gekennzeichnet ist. Eine Untersuchung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) auf Basis des Nationalen Bildungspanels¹¹ hat für das Jahr 2017 folgende Ergebnisse nach Altersgruppen erbracht:

- Formale Weiterbildung (mit anerkanntem Abschluss): Die jüngste Altersgruppe (bis 34 Jahre) ist hier am stärksten vertreten, die mittlere Altersgruppe (35 bis 54 Jahre) selten und die älteste Gruppe (ab 55 Jahre) kaum noch. Die Teilnahme an formalen Weiterbildungsangeboten nimmt offenbar mit steigendem Alter ab.
- Non-formale Weiterbildung (organisierte Kurse, nicht zwingend mit Zertifikat): Hier liegen die Altersgruppen nicht mehr sehr weit auseinander, die Beteiligung liegt in allen Altersgruppen bei ca. 35 bis 40 Prozent.
- Informelle Weiterbildung (Kongresse, Selbstlernprogramme, Fachzeitschriften etc.): Auch hier sind alle drei Altersgruppen ähnlich stark vertreten.

Bildungsbiografie. Wird die Weiterbildungsbeteiligung im Kontext von schulischem Abschluss und Bildungsverlauf betrachtet, wird deutlich:

¹¹ Dazu ausführlich vgl. Thomas Kruppe/Merlin Trepesch: Weiterbildungsbeteiligung in Deutschland: Auswertungen mit den Daten der Erwachsenenbefragung des Nationalen Bildungspanels „Bildung im Erwachsenenalter und lebenslanges Lernen“. IAB-Discussion Paper 16/2017, URL: <http://doku.iab.de/discussionpapers/2017/dp1617.pdf> (Zugriff: 20.01.2019).

Abbildung 1: Weiterbildungsbeteiligung in 2017
(nach schulischem Abschluss) in %



Quelle: Kruppe/ Trepesch 2017 (NEPS, Etappe 8; eigene, gewichtete Berechnungen)

Die sozialen Ungleichheiten in der Ausbildung setzen sich in der Weiterbildung fort. Nach wie vor sind in Deutschland die Bildungschancen und der Schulerfolg sehr stark von der sozialen Herkunft abhängig. Kinder aus sozial und finanziell benachteiligten Familien besuchen seltener das Gymnasium und die Universität. Das Hochschulsystem ist von starker sozialer Selektivität geprägt, wie der „Bildungstrichter“ aus der 20. Sozialerhebung verdeutlicht.¹² Entsprechend

Die sozialen Ungleichheiten in der Ausbildung setzen sich in der Weiterbildung fort.

¹² Zu diesem Ergebnis kommt die 20. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks: Von 100 Kindern aus Akademiker_innenhaushalten studieren 77, von 100 Kindern aus Familien ohne akademischen Abschluss studieren nur 23. Vgl. Elke Middendorff/Beate Apolinarski/Jonas Poskowsky/Maren Kandulla/Nicolai Netz: Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in Deutschland 2012. 20. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks, durchgeführt durch das HIS-Institut für Hochschulforschung. Berlin 2013.

ist auch die Weiterbildungsbeteiligung von Personen mit Hochschulreife bei allen drei Weiterbildungsarten (formale, non-formale und informelle) viel höher als bei Personen ohne Schulabschluss.

Funktionale Analphabet_innen. Das bisherige Finanzierungsinstrumentarium der Weiterbildung vernachlässigt auch die große Gruppe der funktionalen Analphabet_innen¹³, die mit 7,5 Millionen Personen auf dem Arbeitsmarkt einen gewichtigen Faktor darstellen. Zwar gebe es für diese Gruppe verschiedene Förderangebote bei Weiterbildungen, doch seien diese noch zu wenig auf deren besondere Bedürfnisse zugeschnitten, meinte Kruppe. So könne z.B. die Förderung über die Bildungsgutscheine der Arbeitsagenturen¹⁴ nur bei bestehender oder drohender Arbeitslosigkeit eingesetzt werden. Funktionale Analphabeten bräuchten andere Möglichkeiten, um fehlende Qualifikationen zu erwerben. Auf dieses Defizit müsse in der Nationalen Weiterbildungsstrategie unbedingt reagiert werden.

Selektivität der Weiterbildungsbeteiligung. Ein Schwäche des bisherigen Systems ist nach Kruppe vor allem die Selektivität der Weiterbildungsbeteiligung – nach Alterskohorten, aber vor allem nach Bildungsstatus und sozialer Herkunft. Die Unterschiede verstärken sich zunehmend im Lebenslauf durch die unterschiedliche Weiterbildungsbeteiligung, da Personen mit wenig Grundbildung an Weiterbildung viel seltener teilnehmen als Personen mit guter Grundbildung.

Die Schere der Bildungsbeteiligung geht somit immer weiter auseinander. Ziel sollte es deshalb sein, die Weiterbildungsbeteiligung aller Bürger_innen zu erhöhen und den Fokus insbesondere auf bisher vernachlässigte Gruppen zu richten. Dies schließt geeignete Anreize für lebenslanges Lernen bzw. eine gezielte und individuelle Förderung mit ein.

Die Schere der Bildungsbeteiligung geht immer weiter auseinander.

13 Als „funktionale Analphabeten“ werden Personen bezeichnet, die die Schriftsprache nicht ausreichend beherrschen. Entscheidend ist der historisch-gesellschaftliche Kontext, sodass in Industriestaaten mit hohen Anforderungen an die Beherrschung der Schriftsprache auch Personen zu funktionalen Analphabet_innen gezählt werden, die über begrenzte Lese- und Schreibfähigkeiten verfügen. Vgl. Bundesverband Alphabetisierung und Grundbildung: Funktionaler Alphabetismus – Definitionen, URL: https://www.alphabetisierung.de/fileadmin/files/Bilder/Bundesverband/Definitionen_FA.pdf (Zugriff: 20.12.2018).

14 Vgl. <https://www.bmbf.de/de/nationale-strategie-fuer-alphabetisierung-und-grundbildung-erwachsener-1373.html> (Zugriff: 13.01.2019).

Reform des BAföG

Erhöhung der Anzahl der BAföG-Geförderten. Um mehr Bildungsgerechtigkeit herzustellen und ungleiche Chancen bei der Ausbildung abzubauen, wurde 1971 ein Rechtsanspruch auf Förderung nach dem BAföG (Bundesausbildungsförderungsgesetz) als Vollzuschuss für individuell bedürftige Schüler_innen und Studierende eingeführt. In den folgenden Jahrzehnten wurde der Kreis der Anspruchsberechtigten und die Ausgestaltung der Förderung immer wieder verändert, sodass der Anteil der BAföG-Berechtigten stark variierte. In den letzten Jahren ist die Zahl der BAföG-Empfänger_innen jedoch immer weiter gesunken: Noch nie gab es so viele Studierende und gleichzeitig prozentual so wenig BAföG-Empfänger_innen (19 Prozent aller Studierenden im Jahr 2017). Obwohl das Geld grundsätzlich im System vorhanden ist, kommt zu wenig bei den Studierenden an: Laut einer Studie des Studentenwerks müssen zwei Drittel der Studierenden arbeiten gehen, um ihr Studium bzw. ihren Lebensunterhalt zu finanzieren.

Deshalb hat die Koalition aus CDU/CSU und SPD Anfang 2019 das BAföG weiterentwickelt, damit wieder mehr Familien von staatlicher Ausbildungsförderung profitieren und möglichst vielen jungen Menschen eine gute Ausbildung ermöglicht wird.¹⁵ Für die Umsetzung der Reform stellt der Bund bis 2021 ca. 1,2 Mrd. Euro zusätzlich bereit.¹⁶

¹⁵ Vgl. BMBF Pressemitteilung 071/2018 vom 02.08.2018, <https://www.bmbf.de/de/bafoeg-statistik-2017-mehr-leistungen-weniger-empfaenger-6684.html> (Zugriff: 15.12.2018).

¹⁶ Vgl. BAföG-Reform beschlossen, 16. Mai 2019, Süddeutsche Zeitung online, URL: <https://www.sueddeutsche.de/politik/bundestag-bafoeg-reform-beschlossen-1.4450804> (Zugriff: 22.5.2019).

GEPLANTE BAFÖG-NEUERUNGEN 2019

Im Koalitionsvertrag haben sich die Regierungsparteien von CDU/CSU und SPD auf eine „Trendumkehr“ beim Bafög bis 2021 verständigt. Angestrebt wird, die Anzahl der Bafög-Geförderten und die Bafög-Leistungen deutlich zu erhöhen.

Folgende Neuerungen wurden 2019 verabschiedet:

- Höherer Wohnzuschlag: Bafög-Geförderte, die nicht bei den Eltern wohnen, sollen 30 Prozent mehr Wohnpauschale erhalten (von derzeit 250 Euro auf 325 Euro).
- Höhere Leistungen für Geförderte: Der Förderungshöchstsatz soll um 17 Prozent steigen (von 735 Euro auf insgesamt 861 Euro monatlich im Jahr 2020), die Bedarfssätze um sieben Prozent angehoben werden (fünf Prozent in 2019, zwei Prozent in 2020).
- Höhere Zahl an Bafög-Geförderten: Die Einkommensfreibeträge sollen um insgesamt 16 Prozent steigen (sieben Prozent in 2019, drei Prozent in 2020, sechs Prozent in 2021).
- Höhere Rücklagen: Der Freibetrag für eigenes Vermögen von Auszubildenden soll im Jahr 2020 steigen (von 7.500 auf 8.200 Euro), ebenso die zusätzlichen Vermögensfreibeträge für Auszubildende mit Unterhaltspflichten (von 2.100 auf 2.300 Euro).
- Höherer Kranken- und Pflegeversicherungszuschlag: Der Bafög-Zuschlag zur Krankenversicherung steigt von 71 auf 84 Euro, der Pflegeversicherungszuschlag von 15 auf 25 Euro. Studierende ab dem 30. Lebensjahr, die in der freiwilligen gesetzlichen Krankenversicherung höhere Kosten haben, können (nachweisabhängig) deutlich höhere Zuschläge erhalten: 155 Euro zur Krankenversicherung und 34 Euro zur Pflegeversicherung.
- Änderung der Verschuldungsregelung: Die Regelrate zur Rückzahlung des Bafög-Darlehens soll angehoben werden (von 105 Euro auf 130 Euro monatlich), die (Rest-)Schuld nach 20 Jahren erlassen werden, wenn der Darlehensanteil aufgrund schlechter wirtschaftlicher Verhältnisse nicht getilgt werden kann.

Quelle: Bundesministerium für Bildung und Forschung, URL: <https://www.bmbf.de/de/bafoeg-reform-welche-aenderungen-sind-geplant-7319.html>

Anpassung an gesellschaftliche Entwicklungen. In der Diskussion herrschte Konsens, dass das BAföG dringend an die gesellschaftlichen Entwicklungen angepasst werden muss, insbesondere an die Veränderungen in den individuellen Bildungs- und Berufsbiografien und die vielfältigeren Lebensentwürfe: So ist die klassische Dreiteilung des Lebens in Ausbildung, Beruf und Ruhestand stark zurückgegangen und alternierende Phasen von beruflicher Ausbildung oder Studium, Berufstätigkeit und späterer Weiterbildung werden immer mehr zur Normalität. Im Zuge des lebensbegleitenden Lernens werde die Bedeutung der Weiterbildung immer mehr zunehmen. Für eine „Trendumkehr“ in der Förderung müsse das BAföG auch besser an die Lebenssituation der Studierenden mit heterogenen Hintergründen und unterschiedlichem Alter angepasst werden.

Im Zuge des lebensbegleitenden Lernens wird die Bedeutung der Weiterbildung stark zunehmen.

Weitergehende Reformvorschläge. Über die geplanten Neuerungen der Bundesregierung hinaus liegen weitergehende Vorschläge vor, welche grundlegenden Reformen es beim BAföG bräuchte.

11-PUNKTE-PLAN ZUR REFORM DES BAFÖG — ERGEBNISSE EINES GUTACHTENS

Im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung wurde von Wissenschaftlern des Forschungsinstituts für Bildungs- und Sozialökonomie (FiBS) und dem Deutschen Studentenwerk (DSW) ein 11-Punkte-Plan für eine Reform entwickelt, wie das BAföG kurz-, mittel- und langfristig ausgestaltet werden sollte.

Kurzfristige Empfehlungen:

- Erhöhung der Einkommensfreibeträge und altersabhängige Staffelung der Vermögensfreibeträge für die Auszubildenden
- Erhöhung der Wohnpauschale und kontinuierliche Ermittlung des tatsächlichen Bedarfs

- Angepasste Zuschläge für die Kranken- und Pflegeversicherung
- Erhöhung der Altersgrenzen zunächst um fünf Jahre, anschließend schrittweiser Abbau
- Möglichkeit der Förderung auch nach dem zweiten Studienfachwechsel
- Erweiterung der BAföG-Förderungshöchstdauer (Regelstudienzeit plus zwei Semester)
- Sprachliche und formale Vereinfachung des Gesetzes für eine bessere Transparenz, Fördersicherheit über das gesamte Studium, Vereinheitlichung der Förderungsarten, transparente und klare Kommunikationsstrategie, Prüfung einer Rückkehr zum Vollzuschuss
- Beschleunigung des Antragsverfahrens durch Digitalisierung (E-Antrag, E-Akte etc.) und elektronischer Zugriff auf Finanzamtsdaten (statt Einkommensbescheid der Eltern)

Mittel- und langfristige Empfehlungen:

- Weiterer schrittweiser Ausbau des BAföG zu einem grundlegenden Finanzierungsinstrument mit Rechtsanspruch, das auch Teilzeit- und andere Studiengänge sowie Weiterbildungsstudiengänge umfasst
- Verbesserung der Möglichkeiten für Arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit bedrohte Personen, ein Hochschulstudium im Rahmen der Arbeitslosenversicherung aufnehmen zu können
- Förderung sollte in dem Umfang als Zuschuss geleistet werden, in dem der Staat Fort- und Weiterbildungs- bzw. Studienkosten bei Steuerpflichtigen ko-finanziert; darüber hinausgehende Leistungen ggf. als Darlehen
- Stärkere Verzahnung des BAföG mit der Weiterbildungsförderung
- Generell teilzeitfähige Gestaltung der Studienfinanzierung (Betrag kann zeitlich verteilt werden)
- Bessere Verzahnung des BAföG mit anderen (Sozial-)Leistungen, etwa dem Familienleistungsausgleich (z.B. in Form des sog. Real-Splitting), Überprüfung der Anrechnung von BAföG-Leistungen auf andere Sozialleistungen
- Prüfung, ob die Auswirkungen der steuerlichen Berücksichtigung von Aus- und Weiterbildungskosten von Erwerbstätigen (die umso stärker ko-finanziert werden, je höher das Einkommen ist) durch eine vergleichbare (Zuschuss-)Förderung von Personen mit geringem Einkommen oder im Sozialleistungsbezug begründet werden können

Ziel sollte die langfristige Integration der Ausbildungsförderung in eine *übergreifende Förderung von Aus- und Weiterbildung* sein: Entweder sei das BAföG grundsätzlich für die Förderung von weiteren Studiengängen zu öffnen, oder die Instrumente der Weiterbildungsförderung sollten stärker geöffnet werden als bisher. Angestrebt werden sollte eine systemische Kongruenz zwischen steuer- und sozial- bzw. förderungsrechtlichen Regelungen. „Das grundlegende Ziel zukünftiger Regelungen sollte die Ermöglichung von Aus- und Weiterbildung sein und nicht mehr die Betrachtung als Sozialleistung.“

Quelle: Bernhard Börsel/Dieter Dohmen/Achim Meyer auf der Heyde: BAföG – Neuaustrichtung und Reformvorschläge. 11-Punkte-Plan zur Reform des BAföG, November 2018, URL: <http://library.fes.de/pdf-files/studienfoerderung/14797.pdf> (Zugriff: 10.01.2019).

Verlängerung der Förderdauer. Achim Meyer auf der Heyde, Generalsekretär des Deutschen Studentenwerks und Mitautor des FiBS-Papiers zur BAföG-Reformierung, verdeutlichte die notwendigen kurz-, mittel- und langfristigen Maßnahmen. Die Bedarfssätze und Freibeträge müssten kurzfristig erhöht werden, was aber bei Weitem nicht ausreiche. Problematisch sei nicht nur, dass die absoluten Zahlen der Geförderten seit Jahren rückläufig sind, sondern auch der Anteil der potenziell förderberechtigten Studierenden (gegenwärtig 63 Prozent) immer mehr sinke. 37 Prozent der Studierenden würden keine Förderung erhalten, obwohl die Fördervoraussetzungen stimmen. Dazu gehören z.B. Studierende, die die Regelstudienzeit überschritten haben. Hier müsse die Förderung an die Lebensrealität der Studierenden angepasst werden: Die bisherige Förderdauer (Regelstudienzeit) sollte um zwei Semester verlängert werden, weil ein Großteil der Studierenden erst zwei Semester nach der Regelstudienzeit das Studium abschließt.¹⁷

¹⁷ Bisher kann zwar eine Verlängerung des BAföG-Bezugs bis zu zwei Semester beantragt werden, doch müssen bestimmte Gründe vorliegen: „schwerwiegende Gründe“ (eine attestierte Krankheit, eine von der auszubildenden Person nicht zu vertretende Verlängerung der Ausbildungszeit, eine verspätete Zulassung zu examensnotwendigen Lehrveranstaltungen, das erstmalige Nichtbestehen einer Zwischen- oder Modulprüfung oder eine erstmalige Wiederholung eines Studienhalbjahres), die Mitwirkung in gesetzlich vorgesehenen Gremien und satzungsmäßigen Organen der Hochschulen und der Länder sowie der Selbstverwaltung der Studierenden, das erstmalige Nichtbestehen der Abschlussprüfung sowie eine Behinderung, eine Schwangerschaft oder die Pflege und Erziehung eines Kindes bis zu zehn Jahren (§15 Abs. 3 BAföG). Auch ein Auslandssemester während der Regelstudienzeit kann zu einer Verlängerung berechtigen. Vgl. <https://www.studierenplus.de/bafoeg-verlaengerungsantrag/> (Zugriff: 06.01.2019).

Anpassung an das Bologna-System. Mittelfristig muss nach Meyer auf der Heyde auch der Einführung des Bologna-Systems an den Hochschulen Rechnung getragen werden. Durch die Umstellung der Studienstruktur auf das Bachelor-Master-System hätten sich Probleme bei der Förderung ergeben, weil der Bachelor-Abschluss grundsätzlich als erster berufsqualifizierender Abschluss angelegt ist und ein Master-Studiengang bereits als Zweitausbildung gilt. Ein Masterstudium kann derzeit aber nur über das BAföG gefördert werden, wenn es auf einen Bachelor-Studiengang „aufbaut“ und nahtlos anschließt („konsekutiver“ Studiengang).

Im Bachelor-Master-System werde aber nicht mehr davon ausgegangen, dass die Menschen erst studieren und dann erwerbstätig sind, sondern dass sie nach einem Bachelorabschluss auch eine Zeit lang berufstätig sein können und erst zu einem späteren Zeitpunkt ein Masterstudium aufnehmen. Es sei ja auch politisch gewollt, dass Menschen aus der Berufstätigkeit heraus noch einmal studieren, wenn es für ihre berufliche (Weiter-)Entwicklung sinnvoll ist, meinte Meyer auf der Heyde. Auf diese neuen Bildungswege sei das BAföG-System noch nicht ausgerichtet, was z.B. die Altersgrenze von 35 Jahren bei Masterstudiengängen zeige. Das wichtige Förderinstrument müsse allen Berufstätigen auch in höherem Lebensalter zur Verfügung stehen, um bei einem Studium finanziell abgesichert zu sein.

Weiterbildungsangebote an Hochschulen

Vielfältige Zielgruppen. Vor dem Hintergrund einer sich verändernden Arbeitswelt und sich wandelnden Bildungsbiografien müssen Hochschulen nach Ansicht von Oliver Kaczmarek, MdB und bildungspolitischer Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion, eine andere Rolle in der Gesellschaft einnehmen als bisher und ihre Weiterbildungsangebote deutlich ausbauen: Über die Ausbildungsleistung für Studierende hinaus müssten sie zum Lernort für viele Menschen werden und vielfältige Anknüpfungspunkte für andere Lernetappen und Lernziele bieten. Hochschulen müssten sich stärker als bisher in die Gesellschaft öffnen.

Hochschulen müssten sich stärker als bisher in die Gesellschaft öffnen.

Finanzierung. Zu klären ist noch, wie Hochschulen ihre Angebote zur Weiterbildung finanzieren können und ob sie dafür eine bessere Ausstattung bzw. mehr staatliche Mittel erhalten. In der Diskussion wurde angemerkt, dass Hochschulen sicherlich verstärkt Weiterbildung anbie-

ten müssten. Eine staatliche Förderung von Weiterbildungsangeboten an Hochschulen sei jedoch problematisch, da sich die anderen Anbieter auf dem Weiterbildungsmarkt durch eine BA-Förderung oder durch Teilnahmegebühren finanzieren müssen. Bei der Finanzierungsart müssten somit immer auch die Auswirkungen auf den Weiterbildungsmarkt mitbedacht werden, weil Hochschulen im Bereich Weiterbildung auch als Wettbewerber auftreten.

Beruflich Qualifizierte. Bisher ist festzustellen, dass ungeachtet politischer Anstrengungen relativ wenige Berufstätige bzw. beruflich Qualifizierte ein Weiterbildungsstudium an Hochschulen aufnehmen. Mögliche Gründe sieht Kaczmarek darin, dass sich beide Seiten noch nicht richtig darauf eingestellt haben: Die beruflich Qualifizierten würden die Hochschulen noch nicht als ihren Lernort betrachten, an dem sie ihre berufliche Tätigkeit und sich selbst weiterentwickeln können, und nur wenige Hochschulen hielten bisher ein passendes Angebot für diese Zielgruppe bereit.

Weiterbildungsmodule. Ein wichtiger Grund liegt nach Meyer auf der Heyde darin, dass die Hochschulausbildung bisher noch zu stark linear aufgebaut ist: Nach dem Bachelorstudium folgt ein Masterstudiengang und eventuell ein Doktorandenstudium. Hochschulen sollten künftig verstärkt einzelne Module anbieten, die curricular eingebunden sind und Abschlüsse ermöglichen. Sie müssten sehr unterschiedliche Angebote von Weiterbildungsmodulen für vielfältige Zielgruppen anbieten, die flexibel kombiniert werden können. Hier seien Hochschulen für Angewandte Wissenschaften schon etwas aktiver und breiter aufgestellt als Universitäten. Künftig müssten sich jedoch alle Hochschulen mehr in der Weiterbildung engagieren, wenn sie zukunftsfähig bleiben möchten.

Zertifizierung. In der Diskussion wurde auf ein weiteres Problem für Hochschulen aufmerksam gemacht: Kurse können nicht zertifiziert werden, wenn die Lernenden keine eingeschriebenen Studierenden sind. Weiterbildungskurse für nicht reguläre Studierende können somit an Hochschulen nicht im Rahmen der regulären Kurse eines Studiengangs stattfinden, sondern müssen zusätzliche, gebührenfinanzierte Angebote sein. Das kann dazu führen, dass die „gleichen“ Kurse doppelt angeboten werden müssen: einmal für regulär Studierende und einmal für die Weiterbildungsteilnehmer_innen. Hier müsse man zu guten Lösungen kommen, indem neue Verbindungen geschaffen werden.

Barrieren. „In Deutschland ist auf institutioneller Ebene ein Umdenkungsprozess erforderlich, um nicht nur in den vorhandenen Strukturen

zu agieren, sondern diese bei Bedarf auch zu parzellieren, um auch mit anderen Kooperationspartnern zusammenarbeiten zu können“, sagte Meyer auf der Heyde. So sollten Hochschulen z.B. auch mit Berufsschulen kooperieren, um Schüler_innen die Möglichkeit zu geben, bestimmte akademische Kenntnisse und Kompetenzen zertifiziert zu erlangen. Auch müsse auf die Vielfältigkeit der Studierendenschaft an Hochschulen in den Bereichen Finanzierung und Organisation adäquat reagiert werden. Dazu gehöre, Barrieren im Förderungsrecht abzubauen und eine Generalklausel einzuführen, die besagt, dass alle Studierenden, die zum Hochschulstudium zugelassen werden und die Fördervoraussetzungen erfüllen, auch gefördert werden können.

Übergreifende Strukturen für kleine und mittlere Unternehmen (KMU)

Kleine Betriebe. Der Handwerkssektor unterscheidet sich durch eine mittlere Betriebsgröße von fünf Mitarbeiter_innen deutlich von anderen Wirtschaftsbereichen. Darauf verwies Dr. Volker Born, Abteilungsleiter Berufliche Bildung des Zentralverbands des Deutschen Handwerks (ZdH). In der Regel hätten kleine Betriebe keine eigene Personalabteilung. Eine explizite Personalentwicklung und -planung finde nicht in vergleichbarer Form wie in Großbetrieben statt. Diese Betriebsstruktur müsse bei der Gestaltung von Aus- und Weiterbildung berücksichtigt werden. Die Konjunkturdaten für die Handwerksbetriebe seien gegenwärtig sehr gut. Bei einer guten Auftragslage stünden in kleinen Betrieben dann oft keine Personalressourcen zur Verfügung, um Weiterbildung permanent zu ermöglichen.

Deshalb sei für die Handwerksbetriebe die übergreifende Bildungsinfrastruktur der Handwerkskammern, der Fachverbände, der Kreis- und Landeshandwerkerschaften und der Innungen von großer Bedeutung: Erst die überbetrieblichen Bildungsstätten oder Bildungszentren würden betriebsübergreifende Synergieeffekte bei Aus- und Weiterbildung ermöglichen. Nach Ansicht von Born muss auf den technologischen Wandel in der Arbeitswelt vor allem mit diesen überbetrieblichen Unterstützungsstrukturen reagiert werden. Ein besonderes Kennzeichen der Ausbildung im deutschen Handwerk sei die „überbetriebliche Lehrlingsunterweisung“, die im dualen System die betriebliche Ausbildung ergänzt.¹⁸

18 Die überbetriebliche Lehrlingsunterweisung hat vor allem folgende Ziele: „Systematische Vertiefung der beruflichen Grund- und Fachbildung in produktionsunabhän-

Durch diesen „dritten Lernort“ könnten kleine Betriebe im Rahmen der Ausbildung unterstützt werden und es finde Innovations- und Technologietransfer über Azubis statt. Dieser Grundgedanke sollte nach Auffassung von Born auch in der Weiterbildung umgesetzt werden. Qualifizierung sollte gleichzeitig vom Individuum und vom Unternehmen her gedacht werden: Die Beschäftigten könnten sich weiterbilden, spezialisieren und beruflich aufsteigen, und für den Betrieb könnte strukturell Innovations- und Technologietransfer über Weiterbildung mit organisiert werden.

Qualifizierung sollte gleichzeitig vom Individuum und vom Unternehmen her gedacht werden.

Anreize für Weiterbildung im Handwerk. Die Attraktivität von Berufen hänge auch davon ab, dass berufliche Entwicklungschancen und dauerhafte Beschäftigungschancen miteinander verbunden werden, meinte Born. Die Attraktivität der Handwerksberufe soll erhöht werden, indem ein Beruf beginnend von der Erstausbildung bis zur Stufe 7 des Deutschen Qualitätsrahmens¹⁹ im Sinne von „Berufslaufbahnkonzepten“ verstanden wird. Wichtig sei dabei die Frage, wie für Betriebe Anreize geschaffen werden können, um Mitarbeiter_innen für Weiterbildung zu sensibilisieren und freizustellen.

Weiterbildung im Handwerk finde vor allem in zwei Ausprägungen statt: Erstens sei das Handwerk überproportional stark im formalen Bildungswesen, vor allem bei abschlussbezogener Weiterbildung, vertreten. Dies sei unter anderem darauf zurückzuführen, dass die Handwerksordnung geregelte Berufe vorgibt. Zweitens würden über Fort- und Weiterbildung häufig non-formale Zertifikate erworben, weil beispielsweise bei bestimmten Tätigkeiten im Bau- und Ausbaubereich gesetzlich vorgegebene Qualifikationen notwendig sind (z.B. Gebäudeenergieberater). Dagegen sei das Handwerk bei der innerbetrieblichen Weiterbildung weniger präsent, weil in Betrieben mit durchschnittlich fünf Personen in der Regel keine innerbetrieblichen Weiterbildungskurse angeboten werden.

gigen Werkstätten, Anpassung der Berufsausbildung an technologische, wirtschaftliche, ökologische und gesellschaftliche Entwicklungen, Sicherung eines einheitlich hohen Ausbildungsniveaus unabhängig von der Ausbildungsfähigkeit oder Spezialisierung des einzelnen Handwerksbetriebs.“ (https://hpi-hannover.de/gewerbefoerderung/ueberbetriebliche_lehrlingsunterweisung.php).

¹⁹ Siehe Infokasten „Europäischer und Deutscher Qualifikationsrahmen“ (Kapitel „Wie sieht eine zukunftsfähige Aus- und Weiterbildungsfinanzierung aus?“) in dieser Publikation.

Allerdings sei es im Handwerk aufgrund der Betriebsstruktur schwierig, Mitarbeiter_innen in einer Weiterbildung an ihrer Arbeitsstelle zu ersetzen. Zwar könnten Ersatzarbeitskräfte angefordert werden, doch könnten diese nur für kurze Zeit gefördert werden. Am Arbeitsplatz sei jedoch oft eine gewisse Anlernzeit notwendig, was nicht selten dazu führe, dass die Weiterbildung schon wieder vorbei ist, wenn die Ersatzmitarbeiter_innen angelernt sind. Dadurch sei beiden Seiten wenig geholfen. Die Grundidee des Förderprogramms der Bundesagentur für Arbeit WeGebAU²⁰ sei zwar gut, doch sei die Förderung insbesondere für Kleinbetriebe mit einem immensen bürokratischen Aufwand verbunden, was einen abschreckenden Effekt hätte und auch die Mitarbeiter_innen nicht motivieren könne, eine Weiterbildung zu absolvieren.

Tarifvertragliche Regelungen für größere Unternehmen

Auch große Industriebetriebe müssen auf die Veränderungen durch die Digitalisierung und den demografischen Wandel adäquat reagieren. Deshalb wurde 2018 ein Tarifvertrag „Lebensarbeitszeit und Demografie“²¹ der IG BCE mit der chemischen Industrie geschlossen, in dem zum ersten Mal Langzeitkonten eingeführt wurden.

Betrieblicher Demografiefonds. Vereinbart wurde, dass ein Arbeitgeber pro Tarifarbeitnehmer_in und Jahr einen „Demografiebetrag“ zur Verfügung stellt (750 Euro im Jahr 2017), der für verschiedene Zwecke eingesetzt werden kann. Gewählt werden kann zwischen Langzeitkonten, Altersteilzeit, Gesundheitsvorsorge, tariflicher Altersvorsorge, Berufsunfähigkeitszusatzversicherung BUC, Teilrente oder RV 80 (Reduzierte Vollzeit mit 80 Prozent Arbeitszeit) im Rahmen einer Lebensphasenorientierten Arbeitszeitgestaltung. Langzeitkonten sind Arbeitszeitkonten, in die Zeit- und Entgeltbestandteile einfließen können. Damit erhalten Tarifarbeitnehmer_innen die Möglichkeit, ihren Vorruhestand, Zeiten für Weiterbildungen und individuelle Freistellungsphasen zu finanzieren.²²

20 Das Förderprogramm WeGebAU ist eine Weiterbildungsinitiative der Bundesagentur für Arbeit, die die Förderung der beruflichen Qualifizierung von Geringqualifizierten und älteren Arbeitnehmer_innen in Unternehmen unterstützt.

21 Chemie-Versorgungswerk: Tarifvertrag „Lebensarbeitszeit und Demografie“, Fassung 2018, http://www.das-chemie-versorgungswerk.de/downloads/new/CVW_Chemie_2016.pdf (Zugriff: 10.01.2019).

22 Ebd., S. 4.

Lebensarbeitszeitkonten. Nach Ansicht von Petra Reinbold-Knape, Mitglied des geschäftsführenden Hauptvorstands der IG BCE, sollte auf den ersten wichtigen Schritt des Tarifvertrags nun der zweite Schritt folgen. Inzwischen habe es in allen Einzelgewerkschaften – je nach Branche – Weiterentwicklungen gegeben. Bei der IG Metall wurde z.B. eine Bildungszeit vereinbart, bei der Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft (EVG) können die Arbeitnehmer_innen zwischen Zeit und Geld wählen. Den Arbeitnehmer_innen helfe beim Thema Weiterbildung auch der Fachkräftemangel, meinte Reinbold-Knape. In Zeiten des Arbeitsplatzmangels sei ihre Verhandlungsposition deutlich schlechter gewesen.

Bewusstseinsbildung. Als positives Zeichen sei zu werten, dass im Koalitionsvertrag die Frage der Weiterbildung in mehreren Bereichen eine Rolle spielt und in verschiedenen Gremien behandelt wird. Es sei sehr wichtig, ein Bewusstsein für den hohen Stellenwert der Weiterbildung zu schaffen. Bisher sei das Thema bei vielen Arbeitnehmer_innen nicht gerade auf Begeisterung gestoßen: Es schien wenig attraktiv, in Zeiten der Weiterbildung den Arbeitsplatz zu verlassen und häufig weniger Geld zur Verfügung zu haben. Auch sei Weiterbildung oft als Zwang empfunden worden. Das ändere sich gerade in den Unternehmen: „Weiterbildung wird zunehmend zum Thema und in ihrer Bedeutung erkannt.“

„Weiterbildung wird zunehmend zum Thema und in ihrer Bedeutung erkannt.“

Gründe für Weiterbildung. Für die Arbeitnehmer_innen in der chemischen Industrie stehe bei der Entscheidung für Weiterbildung sehr stark die Frage der Verwertbarkeit auf dem Arbeitsmarkt im Vordergrund. Deshalb habe die abschlussbezogene Weiterbildung einen großen Stellenwert. Für die Arbeitgeber wiederum spiele die Verwertbarkeit der Qualifikationen im eigenen Arbeitsprozess angesichts von Fachkräftemangel die entscheidende Rolle. Hier zeige sich ein Gegensatz zwischen Kapital und Arbeit, den die Gewerkschaft in den Tarifverträgen zu lösen versuche und der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung von Rechtsansprüchen berücksichtigen sollte, meinte Reinbold-Knape.

Tarifvertrag. Der 2018 abgeschlossene Tarifvertrag habe konkrete Fortschritte für die berufliche Weiterbildung der Arbeitnehmer_innen gebracht. Mit der Roadmap 4.0 werde die IG BCE mit dem Arbeitgeberverband Chemie innerhalb der nächsten Monate verschiedene Fragen klären: Neben den Fragen von guter und gesunder Arbeit sowie der Arbeitszeitsouveränität stehe die Förderung von Qualifizierung auf der

Agenda. Die Bedeutung abschlussbezogener Weiterbildung in den Betrieben hat für die IG BCE einen hohen Stellenwert. Die IG BCE will im Tarifvertrag auch die Berücksichtigung von älteren Arbeitnehmer_innen erreichen. Letztlich gehe es für alle Beschäftigten in Zeiten des digitalen Wandels darum, die Verwertbarkeit der eigenen Arbeitskraft auf dem Arbeitsmarkt langfristig zu erhalten.

Wandel der Berufsbilder. Reinbold-Knape berichtete auch über einen Wandel der Berufsbilder. In der Chemiebranche gebe es kaum noch Ungelernte in den Betrieben. Die Beschäftigten würden in der Regel über eine mindestens dreijährige Ausbildung verfügen. Dies sei eine gute Grundlage der Arbeit für den lebensbegleitenden Lernprozess. Berufliche Weiterbildung hänge auch immer damit zusammen, dass weitere Kompetenzen auch in anderen Bereichen erworben werden, zum Beispiel im Vereinsleben. „Ein Instrument unserer Tarifpolitik wird sein, zu ermitteln, welche Alterskohorte zu welcher Zeit mit welcher Qualifikation ausscheiden wird“, sagte Reinbold-Knape.

Als Grundlage für eine fundierte Personalplanung soll eine Qualifizierungsbedarfsanalyse in den Betrieben durchgeführt werden, die die Kompetenzen und Kapazitäten der Beschäftigten genau analysiert – auch außerhalb ihrer attestierten Berufsausbildung. Die Arbeit in den Unternehmen befinde sich in einem stetigen Wandel. Lernförderliche Arbeitsbedingungen in die Arbeitsprozesse einzubauen müsse auf der Tagesordnung bleiben, meinte Reinbold-Knape. Auf die berufliche Grundausbildung bzw. duale Ausbildung müsse kontinuierlich mit Weiterbildung aufgebaut werden. Dies sei ein anderes Berufsbild als früher, da neben veränderten Inhalten zunehmend auch Soft Skills erforderlich sind.

AUSWAHL WICHTIGER REFORMKONZEPTE ZUR WEITERBILDUNGSFINANZIERUNG

Investive Arbeitsmarktpolitik

Prinzip *work first*. Die Arbeitsmarktpolitik ist nach Ansicht von Prof. Dr. Gerhard Bosch das wichtigste System der „zweiten Chance“ zum Nachholen eines Berufsabschlusses. Die Hartz-Gesetze 2003/2004 hätten hier jedoch bei den Weiterbildungsmöglichkeiten einen „Kahlschlag“ verursacht, indem primär auf das Prinzip *work first*, also die Vermittlung von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt gesetzt wurde. Bosch verdeutlichte die Verschiebung der Ziele in der Arbeitsmarktpolitik in den letzten Jahrzehnten: In den 1980er und 1990er Jahren seien noch zahlreiche Qualifizierungsoffensiven durchgeführt worden, mit denen eine langfristig orientierte, vorausschauende Qualifizierung der Beschäftigten angestrebt wurde. Diese „Qualifizierung auf Vorrat“ sollte die Menschen breit qualifizieren. Nach 2004 sei dieses Ziel dann durch eine kurzfristige Orientierung auf unmittelbare Bedarfe des Arbeitsmarktes ersetzt worden.

„Qualifizierung auf Vorrat“. Angesichts der Digitalisierung wäre es nach Bosch besonders wichtig, in der Arbeitsmarktpolitik künftig wieder auf eine „Qualifizierung auf Vorrat“ zu setzen, weil die Entwicklungen der nächsten Jahrzehnte nicht vorausgesehen werden können. Deshalb müssten präventive Maßnahmen gestärkt werden: „Wir können die Grundlagen schaffen, dass die Menschen im Arbeitsleben breit qualifiziert sind und sie den digitalen Wandel mitmachen können“, sagte Bosch. Fallstudien zur Industrie 4.0 in Betrieben in NRW hätten gezeigt, dass Menschen, die vor 20 Jahren eine breit angelegte Berufsausbildung gemacht haben, meist in der Lage sind, im Laufe ihres Berufslebens mit neuen Anforderungen zu wachsen.

Auch wenn die technischen Fachkenntnisse teilweise veraltet sind, hätten sie die neuen Technologien kontinuierlich bei ihrer Arbeit mitgelernt. „Notwendig ist eine breite Berufsqualifikation, damit die Men-

schen zukunftsfähig sind“, sagte Bosch. Die Ziele der Weiterbildung sollten sich daran orientieren, die Menschen dazu zu befähigen, sich die erforderlichen Fähigkeiten und Fertigkeiten anzueignen, um sich in einer verändernden Arbeitswelt längerfristig beruflich behaupten zu können. Auch die politische Bildung für mündige Bürger_innen müsste in ihrer Bedeutung noch stärker anerkannt werden, um die Demokratie nachhaltig zu stärken.

„Notwendig ist eine breite Berufsqualifikation, damit die Menschen zukunftsfähig sind.“

Teilnehmer_innenzahlen an beruflicher Weiterbildung. Diese Entwicklung spiegelt sich auch in den Teilnehmer_innenzahlen an beruflicher Weiterbildung wieder, die nach 2004 stark zurückgegangen sind (von 356.768 Personen im Jahr 2000 auf 111.704 Personen im Jahr 2005).²³ 2002 hatten noch mehr als 150.000 Personen an abschlussbezogenen Maßnahmen teilgenommen, 2007 waren es nur noch 34.000. Der strikte Vermittlungsvorrang hat laut Bosch dazu geführt, dass viele „Fast-Food-Maßnahmen“ ohne wirkliche Substanz und Abschluss durchgeführt werden, z.B. kurze Bewerbungstrainings. Bei Weiterbildungen im Rahmen von SGB II sei man nach den Hartz-Gesetzen – mit wenigen Ausnahmefällen – dazu übergegangen, Qualifizierungsbausteine anzubieten, die im Berufsbildungsgesetz festgelegt wurden. Das habe dazu geführt, dass manche Menschen sechs Monate lang Qualifizierungsbausteine absolvierten, am Ende aber keinen Berufsabschluss hatten. Von dieser Philosophie müsse man sich verabschieden. Aus Evaluationen gehe eindeutig hervor, dass vor allem mit abschlussbezogenen Weiterbildungsmaßnahmen positive Beschäftigungs- und Einkommenseffekte erzielt werden und langfristige Chancen auf beruflichen Aufstieg und bessere Jobs bestehen. Seit 2007 habe nun eine langsame Trendwende eingesetzt, indem neue abschlussbezogene Förderprogramme eingeführt wurden, z.B. WeGebAU, IFLAS (Initiative zur Flankierung des Strukturwandels) oder Zukunftsstarter. Auch die Weiterbildungsprämie von 2.500 Euro gehe in diese Richtung, doch sei sie ein „Zukunftsversprechen“, da sie erst nach erfolgreichem Prüfungsabschluss ausbezahlt wird.

Finanzielle Anreize für Arbeitslose. Bosch machte darauf aufmerksam, dass Weiterbildung für ALG II-Empfänger_innen aktuell finanziell unattraktiv ist, da sie nur das Arbeitslosengeld II erhalten. Sogar 1-Euro-Job-

²³ Die folgenden Zahlen beziehen sich auf: Bundesagentur für Arbeit: Bestand von Teilnehmer_innen in Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung (2000-2017), Mai 2018, Datenzentrum Statistik.

ber_innen seien mit ca. 180 Euro (für 30 Stunden die Woche) zusätzlich zum ALG II pro Monat finanziell besser ausgestattet. Der geringe Anstieg der Teilnehmer_innenzahlen an beruflicher Weiterbildung nach dem „Hartz-Kahlschlag“ sei vor allem auf mangelnde Anreize für die Arbeitslosen zurückzuführen. Die Bedingungen für diese Zielgruppe müssten deshalb unbedingt verbessert werden, etwa durch einen höheren Unterhalt. Beim Arbeitslosengeld II müsse etwas hinzukommen, wenn jemand eine längere Aus- oder Weiterbildungsmaßnahme absolvieren möchte und sein täglicher Lebensunterhalt gesichert sein muss. „Man muss den Mut haben zu sagen, dass Weiterbildung so zentral ist, dass sie nicht mit Arbeitslosengeld, sondern mit Unterhaltsgeld finanziert wird“, meinte Bosch.

Das nächste Jahrzehnt wird nach Bosch von einem massiven Fachkräftemangel geprägt sein. Es drohe ein großes ungenutztes Reservoir bei Arbeitslosen und vom Strukturwandel Betroffenen. Um hier gegenzusteuern, sollte in der Arbeitsmarktpolitik deshalb künftig ein stärkeres Gewicht auf abschlussbezogene Weiterbildungsmaßnahmen gelegt werden und Arbeitslose müssten bei Weiterbildungen finanziell stärker unterstützt werden.

Arbeitslose müssten bei Weiterbildungen finanziell stärker unterstützt werden.

Erwachsenen-BAföG

Das Konzept eines Erwachsenen-BAföG wurde bereits 2004 von der Expertenkommission zur Finanzierung Lebenslangen Lernens vorgeschlagen.²⁴ Nach schwedischem Modell sollte der Staat Lebensunterhalt und Maßnahmekosten finanzieren, wenn Schul- und Berufsabschlüsse im Erwachsenenalter auf eigene Initiative nachgeholt werden. Bosch betonte, dass in diesem Modell die individuelle, freiwillige Initiative bei Weiterbildung unterstützt und eine Lücke im BAföG geschlossen werden kann, indem ein Förderinstrument für Schul- und Berufsabschlüsse für Personen über 25 Jahre eingerichtet wird.

Einkommens- und vermögensunabhängige Leistungen wie ein Erwachsenen-BAföG erfordern allerdings auch einen hohen Steuersatz. Bosch wies darauf hin, dass bei einem solchen Ansatz komplexe Zusammenhänge im

¹⁴ Schlussbericht der unabhängigen Expertenkommission: Finanzierung Lebenslangen Lernens: Der Weg in die Zukunft, 28. Juli 2004, https://www.koop-son.de/fileadmin/user/Dokumente/2008/schlussbericht_kommission_III.pdf (Zugriff: 10.01.2019).

Sozialsystem zu berücksichtigen sind. So ist die schwedische Sozialversicherung auf das Individuum – und nicht wie in Deutschland auf soziale Partner in Ehen – ausgerichtet; durch die weitgehende Individualisierung würde z.B. der Unterhaltsanspruch der Eltern für ihre Kinder bis zum 27. Lebensjahr entfallen. Solche Instrumente müssten immer im ökonomischen Gesamtkontext betrachtet werden und auch steuerrechtliche Fragen einbeziehen. So sei der Steuersatz in Schweden deutlich höher als in Deutschland: Wenn die Kinder reicher Eltern die gleichen Leistungen erhalten wie die Kinder armer Eltern, beteiligen sich die reichen Eltern durch den höheren Steuersatz auch mit höheren Beiträgen an den öffentlichen Ausgaben, z.B. für Bildung. Ob in Deutschland ein deutlich höherer Steuersatz umsetzbar wäre, wird derzeit allerdings skeptisch gesehen.

Kombination aus investiver Arbeitsmarktpolitik und Erwachsenen-BAföG. Entscheidend ist letztlich nach Bosch, welche der Vorschläge politisch wirkungsmächtige Unterstützung finden. Aus seiner Sicht sollte investive Arbeitsmarktpolitik gestärkt und neu ausgerichtet werden, indem sich die BA künftig wieder an einer „Qualifizierung auf Vorrat“ bzw. der längerfristigen beruflichen Qualifikation des Individuums orientiert – statt an kurzfristigen Vermittlungserfolgen auf den Arbeitsmarkt. Dazu gehöre auch, vor allem abschlussbezogene Weiterbildungsmaßnahmen zu fördern. Die stärkere finanzielle Unterstützung von Arbeitslosen sei nötig, um Ungerechtigkeiten abzubauen und bisher vernachlässigte Zielgruppen von Weiterbildung stärker zu motivieren. Hier eine Trendwende zu erreichen, sei ein langsamer Prozess.

Darüber hinaus sollte ein Erwachsenen-BAföG dafür sorgen, dass die Finanzierung von Lebensunterhalt und Maßnahmekosten für Weiterbildung gesichert ist, wenn Schul- und Berufsabschlüsse im Erwachsenenalter auf eigene Initiative nachgeholt werden. Diese Kombination aus investiver Arbeitsmarktpolitik und Erwachsenen-BAföG würde es nach Bosch auch am ehesten ermöglichen, künftig Rechtsansprüche auf substanzielle allgemeine und berufliche Weiterbildung sowie Weiterbildungsberatung zu verbinden. Zudem könnten diese beiden Instrumente gut mit weiteren Instrumenten verknüpft werden, wie z.B. der Förderung kleiner flexibler Maßnahmen über die Weiterbildungsprämie und Weiterbildungsschecks sowie Maßnahmen zur politischen Bildung.

Persönliches Chancen- oder Erwerbstätigenkonto

Startguthaben für alle. Das Modell eines Persönlichen Chancenkontos²⁵ oder Erwerbstätigenkontos²⁶ sieht vor, dass alle Bürger_innen ab 18 Jahre ein Konto erhalten, das mit einem staatlichen Startguthaben ausgestattet ist und im Laufe des Lebens weiter aufgestockt wird. Die Mittel könnten für verschiedene Zwecke eingesetzt werden, z.B. für Weiterbildung, eine Existenzgründung, ein Sabbatical oder Pflegezeiten. Individuelle Ansprüche könnten auch akkumuliert („angespart“) und verzinst werden. Um zu verhindern, dass der Staat zu viele Mittel auf einmal vorhalten muss und das Modell nicht finanzierbar ist, könnten die Mittel nur bei Bedarf abgerufen bzw. als „Ziehungsrechte“ realisiert werden. Der Vorteil eines solchen Kontos wird in großen individuellen Entscheidungsspielräumen gesehen, die einen flexiblen Einsatz von Mitteln im Lebensverlauf nach Bedarf ermöglichen. Zudem soll durch ein zweckgebundenes Startkapital für alle Menschen ungeachtet ihrer sozialen Herkunft mehr soziale Gerechtigkeit erreicht werden.

Kritikpunkte. Bei Persönlichen Chancenkonten mit festen individuellen Budgets sieht Bosch allerdings das Problem, dass einige Personen diese Mittel überhaupt nicht brauchen und andere Personen mehr Mittel bräuchten. In der Regel seien darüber auch nur kürzere Weiterbildungen finanzierbar, wie das Beispiel Frankreich zeige. Relativ hohe Startguthaben für alle Bürger_innen würden zu einem erheblichen Finanzierungsproblem führen, da dafür sehr viele Mittel erforderlich wären. Zudem sei bei solchen Modellen fraglich, was letztlich für den Zweck Weiterbildung eingesetzt wird, wenn die Mittel auch für andere Zwecke nutzbar sind, etwa für Eltern- und Pflegezeit, Vorruhestand oder Sabbaticals. „Es ist nicht zielführend, verschiedene Zwecke zu vermischen“, meinte Bosch. Wenn man Weiterbildung gezielt fördern wolle, müsse die Mittelverwendung auch auf diesen Zweck festgelegt werden. Für Sabbaticals könnten z.B. Freistellungsregelungen vereinbart werden, und für

„Es ist nicht zielführend, verschiedene Zwecke zu vermischen.“

25 Siehe z.B. den Vorschlag der damaligen Bundesarbeitsministerin und heutigen SPD-Chefin Andrea Nahles im Jahr 2016. Vgl. <https://www.spd.de/aktuelles/detail/news/nicht-auf-die-zukunft-warten-machen/16/07/2017/>; <https://www.bmas.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2017/fortschrittsbericht-fachkraefte-2017.html> (Zugriff: 09.01.2019).

26 Z.B. Weißbuch Arbeiten 4.0., ab S. 181.

Kindererziehung und Pflege gebe es bereits andere Instrumente, wie Eltern- und Pflegezeit.

Auch Kruppe sieht im Modell des persönlichen Kontos mit einem pauschalen Guthaben das Problem, dass jeder Person der gleiche Betrag individuell zugeordnet wird. Dadurch könnten die bestehenden sozialen Ungleichheiten nicht korrigiert werden, sondern sie würden sogar noch verstärkt: Menschen mit relativ wenig Bildung und geringer Weiterbildungsbeteiligung erhielten das gleiche Chancenkonto wie Menschen mit hoher Bildung und hoher Weiterbildungsbeteiligung. Wenn dann noch die Wahlmöglichkeit bestehe, den Betrag für Weiterbildung oder andere Zwecke wie Sabbaticals einzusetzen, bestünde die Gefahr, dass Menschen mit hoher Bildung und Einkommen sich ein Sabbatical leisten, während Menschen mit weniger Bildung in dieser Zeit z.B. ihre Angehörigen pflegen – und wenn sie dann irgendwann arbeitslos sind, den Vorwurf zu hören bekommen, nicht rechtzeitig eine Weiterbildung gemacht zu haben. Bei der Einführung eines neuen Modells müsse man sich immer klar machen, dass die Beteiligung an Weiterbildung stark durch die soziale Ungleichheit im Bildungssystem geprägt ist.

Zeitkonto für Erwerbstätige. Das Modell eines persönlichen Kontos findet sich auch in Vorschlägen, in denen Erwerbstätige Zeit ansparen können und z.B. für jedes Jahr Berufstätigkeit das Recht auf einen Monat staatlich bezahlte Auszeit (z.B. 1.000 Euro netto plus Beiträge zur Krankenversicherung) erwerben können. Nach einer bestimmten Anzahl von Jahren könnte der/die Beschäftigte dann angesparte Zeit einsetzen, um sich z.B. weiterzubilden, sich beruflich neu zu orientieren oder sich zu erholen.²⁷ Im Unterschied zum Persönlichen Chancenkonto schränkt dieses Modell den Kreis der Anspruchsberechtigten allerdings deutlich ein, da nur Erwerbstätige, die bereits mehrere Jahre gearbeitet haben, davon profitieren würden. Zudem besteht auch in diesem Modell das Problem, dass die Mittel für verschiedene Zwecke eingesetzt werden können und somit keine gezielte Förderung der Weiterbildung erreicht werden kann. Unklar bleibt zudem, wie berufsbegleitende Weiterbildungen in Teilzeit

27 Z.B. der Vorschlag des SPD-Generalsekretärs Lars Klingbeil, der 2018 mit seinem „Grundeinkommensjahr“ an das Persönliche Chancenkonto anknüpfte: Demnach erwirbt jede_r Erwerbstätige pro Jahr Arbeit das Recht auf einen Monat staatlich bezahlte Auszeit (1000 Euro netto plus Beiträge zur Krankenversicherung). Nach sechs Jahren käme ein halbes, nach zwölf Jahren ein ganzes Jahr zusammen, das selbstbestimmt dafür eingesetzt werden kann, sich weiterzubilden oder sich beruflich neu zu orientieren, sich selbstständig zu machen oder sich zu erholen. Vgl. <https://www.spd.de/aktuelles/grundeinkommensjahr/> (Zugriff: 20.01.2019).

bzw. kontinuierliche Weiterbildungsaktivitäten mit diesem Ansatz abgedeckt werden können.

Weiterbildungsfonds

Geteilte Finanzierung durch Arbeitgeber_in und Arbeitnehmer_in. Ein Weiterbildungsfonds könnte nach Ansicht von Bosch dazu beitragen, die in Deutschland zu geringen Investitionen in berufliche Weiterbildung zu erhöhen.²⁸ Es sollte ein zentraler Fonds gebildet werden, in den ein Prozent der Lohn- und Gehaltssumme einfließt, was bei der gegenwärtigen Höhe der beitragspflichtigen Einkommen zu Einnahmen von ca. 10 Mrd. Euro führen würde. Die Umlage sollte gemeinsam von Arbeitgeber_in (0,7 Prozent) und Arbeitnehmer_in (0,3 Prozent) aufgebracht werden. Diese Art der geteilten Finanzierung hätte auch Konsequenzen für die Ausgestaltung der Förderung, d.h. es sollten sowohl betriebliche als auch individuelle Weiterbildungsmaßnahmen unterstützt werden. Bei befristet Beschäftigten und Leiharbeiter_innen sollte die Abgabe an den zentralen Fonds zwei Prozent betragen (1,4 Prozent Arbeitgeber_in, 0,6 Prozent Arbeitnehmer_in), Soloselbstständige könnten ebenfalls zwei Prozent an eine „Bildungskasse für Selbstständige“ abführen. Entsprechend der anteiligen Finanzierung sollten die Mittel für gezielte Maßnahmen in den jeweiligen Gruppen verwendet werden.

Formalisierte und abschlussbezogene Weiterbildung. Bei betrieblichen Maßnahmen sollte nur formalisierte Weiterbildung bezuschusst werden und ein *levy-exemption*-System gelten, d.h. Unternehmen würden nur dann eine Umlage abführen, wenn sie in ihren Weiterbildungsausgaben die Quote von 0,7 Prozent nicht erreichen. Bei individuellen Maßnahmen wären bevorzugt abschlussfähige Maßnahmen zu fördern und es sollte das *levy-grant*-System gelten, d.h. die von den Arbeitnehmer_innen eingezahlten 0,3 Prozent fließen in einen Fonds und können als Zuschüsse an die Antragsteller_innen abgerufen werden. Die Umlage sollte zentral mit den Sozialversicherungsbeiträgen erhoben, der Fonds paritätisch von den Sozialpartnern verwaltet werden. Im Nachgang könnten sich nach An-

„Bei Branchenfonds könnte über Tarifverträge auch die Mitbestimmung gestärkt werden.“

28 Dazu ausführlich Gerhard Bosch: In Qualifizierung investieren – ein Weiterbildungsfonds für Deutschland. Expertise im Auftrag des Gesprächskreises Arbeit und Qualifizierung der Friedrich-Ebert-Stiftung. WISO-Diskurs, Dezember 2010, URL: <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/07668.pdf> (Zugriff: 10.01.2019).

sicht von Bosch Branchenfonds in Bereichen mit hohem Marktversagen bei Weiterbildung (z.B. aufgrund hoher Fluktuation und vielen KMUs) bilden, z.B. in der Bauwirtschaft. Bei Branchenfonds könnte über Tarifverträge auch die Mitbestimmung gestärkt werden.

Mit dem Modell sollen für Unternehmen, die bisher nur wenig oder kaum berufliche Weiterbildungsmaßnahmen finanziert haben, starke Anreize gesetzt werden, mehr in die Weiterbildung ihrer Mitarbeiter_innen zu investieren. Gleichzeitig würden Beschäftigte eine Chance erhalten, sich für eine selbst gewählte berufliche Weiterbildung freistellen zu lassen und sie mit einem Unterhaltsgeld – ohne große finanzielle Nachteile – zu absolvieren. Bosch ist davon überzeugt, dass ein nationaler Weiterbildungsfonds berufliche Weiterbildungsmaßnahmen in den Betrieben fördern könnte, ebenso die Kooperation der Unternehmen und die Mitbestimmung. Bei der politischen Umsetzung sei allerdings mit Hindernissen zu rechnen: „Der Weiterbildungsfonds wäre ein Systemwechsel und in der Umsetzung sehr konfliktreich“, sagte Bosch. Auch mit dem Wider-

„Der Weiterbildungsfonds wäre ein Systemwechsel und in der Umsetzung sehr konfliktreich.“

stand der Unternehmen sei zu rechnen, obwohl sie von diesem Modell stark profitieren würden, da alle Unternehmen – nicht nur die weiterbildungsabstinenten – einzahlen würden.

Nach Ansicht von Kruppe sollten in Branchen Weiterbildungsfonds nur als zusätzliches Instrument angelegt werden, weil damit Probleme verbunden seien, die bei einer allgemeinen Förderung nicht vorhanden sind, z.B. wenn sich eine Branche in der Krise befindet und die erforderlichen Gelder nicht aufbringen kann. Hierfür müssten komplexe Lösungen gefunden werden, auch von gegenseitiger Finanzierung.

Weiterbildungsfonds mit Darlehen. Dohmen zeigte sich beim Weiterbildungsfonds in der diskutierten Version skeptisch. Mit einem solchen Modell würde man die kleinen und mittleren Unternehmen nicht erreichen und es sei auch nicht zu erkennen, dass europäische Länder mit einem Weiterbildungsfonds die Beteiligung an beruflicher Weiterbildung deutlich steigern konnten. Dohmen fände einen Weiterbildungsfonds mit Darlehen zielführender: Betriebe könnten in diesen Fonds freiwillig einzahlen und aus diesen Mitteln ihren Mitarbeiter_innen Weiterbildung ermöglichen, indem diese ein Darlehen erhalten. Dies könnte dazu beitragen, Interessenkonflikte in Unternehmen zu lösen. Unternehmen haben häufig kein Interesse daran, die Weiterbildung von Mitarbeiter_in-

nen zu fördern, wenn die Qualifizierung nicht im betrieblichen Interesse liegt oder die Gefahr besteht, dass die Beschäftigten nach ihrer Weiterbildung zu einem anderen Unternehmen wechseln. Mit einem darlehensorientierten Fonds könnte ein Betrieb seine Mitarbeiter_innen in der Weiterbildung unterstützen, bliebe am Ende nicht auf den Kosten sitzen und könnte nach außen kommunizieren, dass es sich um einen weiterbildungsorientierten Betrieb handelt.

Arbeitsversicherung

Das Konzept der Arbeitsversicherung ist im Zuge einer grundlegenden Reformierung der Arbeitsmarktpolitik schon seit einigen Jahren in der Diskussion. Eine zukunftsfähige Arbeitsmarktpolitik sollte sich demnach am Lebenslauf orientieren und investiv verstanden werden. Die derzeitige Arbeitslosenversicherung legt das „Normalarbeitsverhältnis“ zugrunde, das in der Arbeitswelt aber zunehmend an Bedeutung verliert, da Erwerbsbiografien immer mehr Brüche und Übergänge aufweisen. Zudem orientieren sich die Weiterbildungsmaßnahmen im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik seit 2004 an einer möglichst schnellen Vermittlung von Erwerbslosen auf den Arbeitsmarkt.

Eine zukunftsfähige Arbeitsmarktpolitik sollte sich am Lebenslauf orientieren.

Beschäftigtenversicherung. Vor diesem Hintergrund wurde 2008 vorgeschlagen, die Arbeitslosenversicherung zu einer Beschäftigtenversicherung weiterzuentwickeln, in der Weiterbildung als gesellschafts- und wirtschaftspolitische Investition verstanden wird, die die langfristige Beschäftigungsfähigkeit der Menschen in einer sich wandelnden Arbeitswelt sicherstellt.²⁹ Damit könnten nicht nur Risiken des Arbeitsplatz- und Einkommensverlustes abgesichert werden, sondern auch Antworten auf neue Erwerbs- und Sicherungsrisiken gefunden werden, wie z.B. die Notwendigkeit neuer beruflicher Qualifikationen im Zuge der fortschreitenden Digitalisierung. Neben angemessenen Sicherungsleistungen für alle soll mit diesem Modell auch eine stärkere Ausrichtung auf individuelle Qualifizierung, Förderung und Beratung erreicht werden.

²⁹ Vgl. Günther Schmid: Von der Arbeitslosen- zur Beschäftigtenversicherung: Wege zu einer neuen Balance individueller Verantwortung und Solidarität durch eine lebenslauforientierte Arbeitsmarktpolitik. Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn 2008.

Langfristige Beschäftigungsfähigkeit. Konzepte der darauf aufbauenden Arbeitsversicherung zielen darauf, durch eine finanzielle Förderung von Weiterbildungsmaßnahmen eine rechtzeitige und stärker präventive Teilnahme von Arbeitskräften an abschlussbezogenen Weiterbildungsmaßnahmen zu ermöglichen.³⁰ So soll dazu beigetragen werden, die Beschäftigungsfähigkeit der Menschen herzustellen und zu erhalten, und die Erwerbstätigen stabiler und langfristiger in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Durch die präventive Förderung und Investitionen in die Qualifizierung der Beschäftigten sollen Erwerbsrisiken nachhaltig reduziert und berufliche Entwicklungschancen geboten werden, flankiert durch lebensbegleitende Beratungsdienstleistungen.³¹ Damit wäre es möglich, die (neuen) Risiken für alle Beschäftigten im Erwerbsleben angemessen abzusichern, den Menschen mehr Unterstützung bei beruflichen Neu- und Umorientierungen zu geben und die individuellen Gestaltungs- und Entscheidungsmöglichkeiten zu erweitern.

Zugang zu Weiterbildung für alle. Kruppe plädierte für eine Umsetzung dieses systematischen Ansatzes in der Arbeitsmarktpolitik. Aus seiner Sicht wäre das ein zukunftsfähiger Weg, um auf die dynamischen Entwicklungen am Arbeitsmarkt und die veränderten Erwerbsbiografien im Lebensverlauf angemessen zu reagieren. Eine Arbeitsversicherung könnte innerhalb der Sozialversicherungen als dritte Säule (neben Grundsicherung und Arbeitsförderung) aufgebaut werden und einen Zugang zu Weiterbildung für „alle“ Beschäftigten schaffen – mit der Einschränkung einer Karenzzeit nach Schule und Erstausbildung, damit keine Verdrängungen, Drehtüreffekte und Kostenverlagerungen zwischen Aus- und Weiterbildung entstehen. Die bisherige Förderung könnte daneben bestehen bleiben, sodass arbeitslose Personen wie bisher von der Arbeitsagentur individuell beraten und gefördert werden, wenn sie eine fehlende Qualifikation für eine unmittelbare Eingliederung am Arbeitsmarkt erwerben oder eine Umschulung machen wollen. Mit dem Modell der Arbeitsversicherung sollen auch Zielgruppen erreicht werden, die bei Weiterbildungen bisher unterrepräsentiert sind, vor allem Geringqualifizierte, Langzeitarbeitslose, Migrant_innen und Ältere.

Über diese beiden Ziele hinaus bestünde mit einer Arbeitsversicherung

30 Jan Philipp Hans/Sandra Hofmann/Werner Sesselmeier/Aysel Yollu-Tok: Arbeitsversicherung – Ausgangssituation und Reformbedarf. Hg. v. Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. Wirtschaftsforschung und Sozialpolitik. Bonn 2017, URL: <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/13242.pdf> (Zugriff: 10.01.2019).

31 Ebd.

auch die Möglichkeit, z.B. ein Studium zu absolvieren, das sich nicht an den aktuellen Bedarfen des Arbeitsmarktes, sondern an den eigenen Fähigkeiten und Interessen orientiert. Eine solche Weiterbildung würde die Einzelnen in die Lage versetzen, wieder anschlussfähig in einem Beruf zu sein, den sie ausüben möchten und der ihren Wünschen und Talenten entspricht. *„Weiterbildungskultur statt Reparaturbetrieb für den Arbeitsmarkt.“* Das Ziel einer Arbeitsversicherung sei klar: *„Weiterbildungskultur statt Reparaturbetrieb für den Arbeitsmarkt“*, sagte Kruppe.

Analyse der Auswirkungen. In der Diskussion wurde kritisch angemerkt, dass das Modell einer Arbeitsversicherung das institutionelle Arrangement des Sozialstaates zu wenig berücksichtigen würde. Der Vortrag von Bosch habe deutlich gemacht, dass es sich bei der Finanzierung und Förderung von Weiterbildung mit guten Gründen um ein ausdifferenziertes System handelt, in dem verschiedene Institutionen in einem Arrangement ineinander greifen, die jeweils ihre eigene Logik haben und auf verschiedene Zielgruppen ausgerichtet sind. Dieses komplexe System sei in seinen einzelnen Elementen aufeinander abgestimmt, sodass grundlegende Veränderungen starke Auswirkungen auf das bisherige Arrangement hätten.

Bei der Arbeitsversicherung sei noch völlig unklar, wie sich die bisherigen und neuen institutionellen Elemente bei Einführung dieses Modells zueinander verhalten würden. Man könne nicht einfach eine neue dritte Säule im Sozialsystem hinzufügen und davon ausgehen, dass diese von den anderen beiden Säulen unabhängig sei bzw. keine Auswirkungen habe. Vielmehr würde es Nebeneffekte, Verschiebungen, Überlagerungen und Erosionen im Sozialsystem geben, womit erhebliche Gefahren verbunden seien. Die Einführung einer Arbeitsversicherung würde die institutionellen Dynamiken vollkommen verändern und die breit akzeptierte Grundlogik des deutschen Sozialstaats, der auf dem Prinzip der Gegenseitigkeit beruht, aushebeln. Damit wäre der Sozialstaat in seiner alten Form beendet – mit tief greifenden und unabsehbaren Folgen. Deshalb müsse zuerst genau geprüft werden, wie sich durch eine weitere Säule das gesamte Arrangement und die Einzelelemente in ihren Wechselwirkungen verändern werden.

Bedingungsloses Grundeinkommen

Sicherung des Lebensunterhalts ohne Gegenleistung. Um allen Bürger_innen in einer sich wandelnden Arbeitswelt ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen, wurde auch das bedingungslose Grundeinkommen (BGE) als Option angeführt. Demnach soll jeder Bürger und jede Bürgerin – unabhängig von der individuellen wirtschaftlichen Lage – eine von Staat festgelegte, gleich hohe finanzielle Zuwendung erhalten (meist ca. 1.000 Euro), ohne dafür eine Gegenleistung erbringen zu müssen. Damit soll den Menschen eine neue Lebensqualität jenseits sozialer Bedürftigkeit und staatlicher Alimentierung ermöglicht werden: Jede_r hätte dann die Möglichkeit, das eigene Leben frei zu gestalten und selbstständig über Erwerbsarbeit, soziale und kulturelle Tätigkeiten oder Weiterbildung zu entscheiden. Einige Befürworter_innen des BGE sehen auch die Möglichkeit, ein persönliches Weiterbildungskonto mit dem bedingungslosen Grundeinkommen zu kombinieren: Der Staat würde dann jedem Bürger und jeder Bürgerin eine gewisse Summe zur Verfügung stellen, die im Laufe des Lebens für Weiterbildung eingesetzt werden kann, und mit dem BGE könnte der Lebensunterhalt bestritten werden.

Gesellschaftliche Teilhabe über Erwerbsarbeit. Kritiker_innen betonen, dass Konzepte des BGE oft die Finanzierungsfrage nicht beantworten bzw. dass ein solches Modell aus staatlichen Mitteln nicht finanzierbar ist. Andere verweisen darauf, dass mit einem BGE wichtige Sozialleistungen und soziale Unterstützungsangebote (wie z.B. Qualifizierungen und Umschulungen in der Arbeitslosigkeit) wegfallen würden und dadurch ein dauerhaftes Prekariat von Grundeinkommensbezieher_innen entstehen könnte, das nicht mehr am Arbeitsmarkt und der Gesellschaft teilhaben kann.³² Auch wurde die Gefahr gesehen, dass sich Politik und Wirtschaft dadurch ihrer Verantwortung für das Gemeinwohl und die gesellschaftliche Teilhabe der Menschen entledigen, indem nicht mehr versucht wird, Menschen ins Arbeitsleben zu integrieren. Deutschland sei eine Erwerbsgesellschaft, in der gesellschaftliche Teilhabe auch über Erwerbsarbeit funktioniert.

In der Einführung eines Bedingungslosen Grundeinkommens wurde in der Diskussion keine Lösung gesehen, um allen Bürger_innen lebens-

32 Vgl. <https://causa.tagesspiegel.de/wirtschaft/das-bedingungslose-grundeinkommen-traum-oder-traeumerie/lernen-finanzieren-statt-rumsitzen.html> (Zugriff: 20.01.2019).

begleitendes Lernen zu ermöglichen. Nach Kruppe ist das „Bedingungslose Grundeinkommen“ ein schillernder Begriff, unter dem sehr viele verschiedene Möglichkeiten diskutiert werden. Entscheidend ist für ihn, welche Rolle die Menschen in einer künftigen Gesellschaft spielen (sollen): „Wenn wir davon überzeugt sind, dass wir in einer Arbeitsgesellschaft leben, in der Arbeit nicht nur Einkommen, sondern auch Inklusion und gesellschaftliche Teilhabe bedeutet, ist es problematisch, wenn wir für manche Menschen keinen Platz mehr haben, sie mit Geld abspeisen und sagen, sie seien ja jetzt finanziell abgesichert“, sagte Kruppe. Viel sinnvoller sei es, Menschen verschiedene Möglichkeiten zu eröffnen: Aus Gerechtigkeitsgründen wäre ein lebensbegleitendes Einkommen für Bildung und Weiterbildung zielführender, mit dem auch Ungleichheiten bei der Erstausbildung etwas bereinigt werden könnten.

Ein lebensbegleitendes Einkommen für Bildung und Weiterbildung wäre zielführender.

WIE SIEHT EINE ZUKUNFTSFÄHIGE FINANZIERUNG DER AUS- UND WEITERBILDUNG AUS?

Große Bedeutung von Weiterbildung. Der Bereich der Weiterbildung sei ein gesellschaftlicher Bereich, in dem Reden und Handeln sehr weit auseinanderklaffen, meinte Prof. Dr. Jürgen Zöllner, Senator a.D. und Vorstand Stiftung Charité: „Alle sagen, dass lebenslanges Lernen der entscheidende Faktor für die Zukunftsfähigkeit des Einzelnen und der Gesellschaft ist. Aber wenn man Bilanz zieht, zeigen sich im Feld der Weiterbildung unheimlich viele Baustellen.“ Die Unabhängige Kommission Finanzierung Lebenslanges Lernen³³ hätte bereits 2004 in ihrem Gutachten sehr viele gute Vorschläge auf den Tisch gelegt, doch seien seitdem kaum Fortschritte zu verzeichnen. Nach wie vor sei die Situation der Weiterbildungsfinanzierung sehr unbefriedigend. Nun gelte es, Reden und Handeln endlich in Übereinstimmung zu bringen und der großen Bedeutung der Weiterbildung mit einem zukunftsfähigen Finanzierungssystem gerecht zu werden, damit alle Menschen die gleiche Chance auf lebensbegleitendes Lernen haben.

Systemischer Ansatz

Eine wichtige Frage in der Debatte war, ob in der Weiterbildung die Richtung der staatlichen Finanzierungs- und Förderpolitik grundsätzlich stimmt und somit Reformen ausreichen, oder ob ein grundlegend neues Finanzierungssystem etabliert werden sollte. Prof. Dr. Gerhard Bosch war der Auffassung, dass die zahlreichen Finanzierungsinstrumente nicht einfach auf ein übergreifendes Instrument wie z.B. die Arbeitsversicherung reduziert werden können, weil es

„Wir brauchen unterschiedliche Instrumente der Finanzierung. Alles in einem zu vereinen ist unrealistisch.“

³³ Schlussbericht der unabhängigen Expertenkommission: Finanzierung Lebenslanges Lernens: Der Weg in die Zukunft, 28. Juli 2004, https://www.koop-son.de/fileadmin/user/Dokumente/2008/schlussbericht_kommission_III.pdf (Zugriff: 15.01.2019).

unterschiedliche Formen, Anlässe, Inhalte und Zielgruppen von Weiterbildung gibt:

Übergreifende Lösung. Die Mehrheit der Diskutierenden war jedoch der Auffassung, dass die derzeitige Vielfalt an Finanzierungsinstrumenten keine transparente und handhabbare Lösung für die Zukunft bietet. Es sollte eine „große Lösung“ entwickelt werden, in der die Finanzierung neu geordnet und ein systemischer Ansatz umgesetzt wird. Die zahlreichen Instrumente für Einzelgruppen sollten möglichst in einem übergreifenden Finanzierungsinstrument zusammengefasst werden, das alle Menschen – unabhängig von Beschäftigungsstatus, Alter, beruflicher Veränderungssituation oder persönlichen Interessen – dabei unterstützt, sich weiterzubilden und zu entwickeln. Kleine Nachjustierungen im vorhandenen System würden nicht ausreichen: Nur ein systematischer Ansatz der Finanzierung könne dazu beitragen, Weiterbildung zu einem generell wichtigen Teil des Berufslebens zu machen – und somit der wachsenden Bedeutung der Weiterbildung in der Gesellschaft gerecht zu werden.

Dr. h.c. Edelgard Bulmahn, Bundesministerin für Bildung und Forschung a.D., wies darauf hin, dass die Grenzen verschiedener Ressortzuständigkeiten und die Barrieren zwischen unterschiedlichen Bildungsbereichen unbedingt überwunden werden müssen, um Pfadabhängigkeiten abzubauen und einen systematischen Zugang umsetzen zu können. Mit der gegenwärtigen Vielzahl an Programmen seien die Herausforderungen des gesellschaftlichen Wandels nicht erfolgreich zu bewältigen.³⁴

Ein Instrument für alle. Nach Ansicht von Kruppe wäre das Konzept einer Arbeitsversicherung ein geeignetes Instrument für eine umfassende Lösung, da das Grundinstrument der Finanzierung für alle dasselbe wäre und die vielfältigen Finanzierungsinstrumente in einem relativ einfachen Instrument integriert werden können. Die Arbeitsversicherung wäre ein zukunftsfähiges Modell, da damit auch die präventive Weiterbildung aller Erwerbstätigen möglich wäre. Die Bundesagentur für Arbeit agiere gegenwärtig vor allem als „Reparaturbetrieb für den Arbeitsmarkt“. Das neue Qualifizierungschancengesetz bringe zwar einen Fortschritt, indem der Auftrag der BA zur Weiterbildungsberatung erweitert wurde und nun auch Menschen im Erwerbsleben – und nicht nur Erwerbslose – beraten werden.

³⁴ Eine Auswahl von derzeitigen staatlichen Förderprogrammen findet sich ab S. 29 in dieser Publikation.

„Aber die Beratung sollte unabhängig sein und nicht nur Arbeitsmarktlücken füllen, sondern auch die Interessen und Lebenswelten der Personen mit einbeziehen“, sagte Kruppe. Letztlich müsse eine Weiterbildungskultur etabliert werden, die dazu führe, dass die Menschen Weiterbildung als selbstverständlichen Teil ihres Lebens betrachten und erkennen, dass es nicht nur eine lästige Pflicht ist, sondern sie auch davon profitieren können. Diese Botschaft müsse von der Bundesagentur für Arbeit auch glaubhaft vermittelt werden, was nach Kruppe zwei Bedingungen einschließt: „Arbeitslose müssen eine Wahl zwischen aktiver Arbeitsmarktpolitik und Selbstbestimmung haben und es muss eine unabhängige Beratungsstruktur geben.“

„Arbeitslose müssen eine Wahl zwischen aktiver Arbeitsmarktpolitik und Selbstbestimmung haben.“

Das Modell der Arbeitsversicherung sei nicht nur sinnvoll und praktikabel, sondern nach den Ergebnissen eines Gutachtens auch finanzierbar³⁵, doch bräuchte es einen mutigen Schritt nach vorn. Die Reformierung einzelner Gesetze oder Förderprogramme reiche bei Weitem nicht aus, um die großen gesellschaftlichen Herausforderungen zu bewältigen, etwa die Folgen des demografischen Wandels und der voranschreitenden Digitalisierung. So könne kein Wandel der Weiterbildungskultur erreicht werden. „Wir haben die Chance, den großen Aufschlag zu wagen, da gegenwärtig genug Mittel vorhanden sind“, sagte Kruppe.

Systemlösung mit drei Bausteinen. Auch nach Ansicht von Dr. Dieter Dohmen, Direktor des Forschungsinstituts für Bildungs- und Sozialökonomie (FiBS) müssen die derzeitigen Finanzierungsinstrumente gebündelt werden, da die zahlreichen Detaillösungen in einer heterogenen Finanzierungslandschaft keine Orientierung bieten. Zudem würden im bisherigen System immer wieder bestimmte Gruppen systematisch vernachlässigt, wie z.B. Geringqualifizierte und funktionale Analphabet_innen, die dadurch zu wenig erreicht werden. Auch die betriebliche Weiterbildung erreiche gegenwärtig vor allem die besserqualifizierten Beschäftigten. Of-

35 Eine Studie des WiFOR-Instituts zur Finanzierung eines solchen Ansatzes ergab, dass zwar zusätzliche Mittel für Bildung und Weiterbildung für Beschäftigte notwendig wären, aber dass die Arbeitsversicherung eine finanzierbare Reform ist, um den Herausforderungen des Arbeitsmarktes angemessen zu begegnen. Die Weiterbildungsbeileiligung würde steigen und der Finanzierungsüberschuss der öffentlichen Haushalte würde sich erhöhen, sodass keine weitere Steuereinnahmen notwendig wären. Vgl. Jan Philipp Hans/Sandra Hofmann/Werner Sesselmeier/Aysel Yollu-Tok: Umsetzung, Kosten und Wirkungen einer Arbeitsversicherung. Hg. v. Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. Wirtschafts- und Sozialpolitik. Bonn 2017, URL: <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/13628.pdf> (Zugriff: 15.01.2019).

fenbar führe der Versuch, für jedes spezifische Ziel und jede Zielgruppe ein eigenes Instrument zu etablieren, letztlich dazu, dass vieles nicht erfasst werden kann, weil es nicht in die festgelegten Kategorien passt. Ein weiterer Nachteil der vielen kleinteiligen Finanzierungsinstrumente seien die damit verbundenen hohen Verwaltungs- und Transaktionskosten.

Notwendig ist deshalb nach Dohmen eine systematisch aufgebaute Weiterbildungsfinanzierung, die allen Menschen die Möglichkeit gibt, regelmäßig an Weiterbildungen teilzunehmen. Geeignet wäre dafür eine übergreifende Finanzierungsstruktur, deren Komponenten komplementär agieren und die sorgfältig und stringent aufeinander abgestimmt sind. Sinnvoll könnte eine Systemlösung mit drei Bausteinen sein, die das FiBS entwickelt hat.

SYSTEMATISCHE FINANZIERUNG VON WEITERBILDUNG MIT DREI BAUSTEINEN

Das empirische Forschungsprojekt „Volks- und regionalwirtschaftliche Kosten, Finanzierungs- und Förderstrukturen und Erträge der Weiterbildung“ wurde 2015 bis 2018 im Rahmen des BMBF-Förderschwerpunkts InnovatWB vom Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie durchgeführt.

Folgender Vorschlag zur systematischen Neuordnung der Weiterbildungsfinanzierung:

1. Finanzierung über Steuern: Fort- und Weiterbildungskosten können bei der Einkommensteuer geltend gemacht werden. Dadurch teilen sich Individuum und Staat nicht nur die Erträge der Weiterbildung (z.B. höheres Einkommen), sondern auch die Kosten.
2. Komplementäre Zuschussfinanzierung bei allen Personen ohne bzw. mit geringer Steuerentlastung: Die bisherigen steuerlichen Ungerechtigkeiten für Geringverdienende sollten durch eine Zuschussförderung von mindestens 45 Prozent kompensiert werden (Orientierung am Spitzensteuersatz). Zudem sollten neben den Maßnahmekosten auch weitere Kosten, z.B. für Reise und Übernachtung, kofinanziert werden können.

3. Darlehen für einen relativ kleinen Anteil von Personen, die hohe Weiterbildungskosten haben und diese nicht (vollständig) vorstrecken können. Damit könnten teure, qualifikationsorientierte Weiterbildungen vorfinanziert werden – unabhängig von bestehenden Finanzierungs- und Fördermöglichkeiten.

In Ergänzung zur Finanzierung der Maßnahme- und sonstigen Weiterbildungskosten sollte insbesondere bei Vollzeitmaßnahmen berücksichtigt werden, dass auch die Lebenshaltungskosten in angemessener Höhe gesichert sein müssen, sofern dies nicht über Familienmitglieder geleistet werden kann. Dies gilt insbesondere dann, wenn z.B. ein (weiterqualifizierendes) Hochschulstudium durchgeführt wird.

Diese Grundstruktur sollte bundesweit gelten, um einheitliche Lebensverhältnisse zu garantieren. Die Länder könnten dann – entsprechend ihrer Bedarfe und politischen Prioritäten – die Förderung komplementieren, z.B. für bestimmte Berufsgruppen, Branchen oder Zielgruppen.

Quelle: Dieter Dohmen/Michael Cordes: Weiterbildung und Weiterlernen treiben Innovationen und Wachstum – Anforderungen und Implikationen für die Weiterbildungsfinanzierung. Positionspapier auf Basis der Ergebnisse des FiBS-Projekts „Volks- und regionalwirtschaftliche Kosten, Finanzierungs- und Förderstrukturen und Erträge der Weiterbildung“ (VoREFFi-WB), gefördert von BMBF. FiBS Forum Nr. 60 Berlin, November 2018, URL: https://www.fibs.eu/fileadmin/user_upload/Literatur/FiBS-Forum_060_Positionspapier_Weiterbildung_01.pdf (Zugriff: 10.01.2019).

„Weiterbildungsfinanzierung sollte flexibel sein und möglichst alles abdecken, was an Weiterbildung gemacht werden kann“, sagte Dohmen. Eine Voraussetzung sollte jedoch sein, dass die Weiterbildungsteilnehmer_innen einen gewissen finanziellen Eigenanteil leisten, um dafür zu sorgen, dass nur (im eigenen Interesse) sinnvolle Maßnahmen unterstützt werden. Auch sollte die Nutzung nicht auf eine Weiterbildungsmaßnahme pro Jahr oder alle zwei Jahre beschränkt werden, da der Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit eine regelmäßige Aufgabe ist.

„Weiterbildungsfinanzierung sollte flexibel sein und möglichst alles abdecken.“

Die vorgeschlagene Systemlösung würde nach Ansicht von Dohmen Transparenz ermöglichen, alle Zielgruppen einschließen und sozialen Ungerechtigkeiten entgegenwirken. „Entweder man etabliert ein System,

das für alle gilt, oder man behält viele kleine Instrumente und erzeugt Intransparenz und Zugangsbarrieren“, sagte Dohmen. Besonders wichtig sei es, einen einzigen Zugang zu allen Förderinstrumenten zu etablieren, damit Interessierte schnell ein geeignetes Angebot finden können. Dies würde die Nutzbarkeit erheblich verbessern und individuelle Barrieren beim Zugang zu Weiterbildung abbauen.

Neuordnung der Aus- und Weiterbildungsfinanzierung

Orientierung am Deutschen Qualifikationsrahmen. Auch Dr. Ernst Dieter Rossmann, MdB und Vorsitzender des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung, betonte die Notwendigkeit, klarere Finanzierungsstrukturen in der Weiterbildung zu schaffen. Bisher würden noch viele Gruppen nicht oder zu wenig durch Weiterbildung erreicht, vor allem Arbeitslose, funktionale Analphabet_innen, Menschen ohne Ausbildung und Geringqualifizierte. Diese müssten künftig viel stärker an Weiterbildung partizipieren.

Systemischer Finanzierungsansatz. Deshalb sollte aus seiner Sicht ein systemischer Finanzierungsansatz umgesetzt werden, der sowohl Ausbildung als auch Weiterbildung umfasst. Der Europäische bzw. Deutsche Qualifikationsrahmen (DQR) könnte dabei wichtige Orientierung bieten, um eine strukturelle Lösung zu entwickeln. Dabei müsse auch beachtet werden, wo ein öffentliches, ein individuelles und betriebliches Interesse besteht und wer entsprechend finanzieren sollte.

DEUTSCHER QUALIFIKATIONSRAHMEN (DQR)

Da die EU-Staaten unterschiedliche Bildungssysteme mit einer Vielzahl verschiedener Abschlüsse haben, hat die EU-Kommission den achtstufigen Europäischen Qualifikationsrahmen (EQR) entwickelt. Er soll mehr Transparenz und Vergleichbarkeit innerhalb der EU bieten und die europaweite Mobilität von Lernenden und Berufstätigen fördern. Der Deutsche Qualifikationsrahmen (DQR) überträgt das Modell des EQR auf das deutsche Bildungssystem, um eine systematische Bewertung und Vergleichbarkeit von Bildungsabschlüssen in Deutschland, aber auch innerhalb Europas zu ermöglichen. Grundlage für die Einführung 2013 war der Gemeinsame Beschluss zum Deutschen Quali-

fikationsrahmen des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, der Kultusministerkonferenz und der Wirtschaftsministerkonferenz. Das jeweilige DQR- und EQR-Niveau soll auf Aus- und Fortbildungszeugnissen ausgewiesen werden.

Neben der Förderung von Transparenz und Mobilität soll der DQR auch Impulsgeber für neue Ansätze in der Bildung sein und dazu beitragen,

- die Gleichwertigkeit von allgemeiner, beruflicher und hochschulischer Bildung zu verdeutlichen,
- die Orientierung der Qualifikationen an Kompetenzen zu fördern,
- die Orientierung der Qualifizierungsprozesse an Lernergebnissen zu fördern,
- Durchlässigkeit und Qualitätssicherung im deutschen Bildungssystem zu unterstützen,
- Möglichkeiten der Anerkennung und Anrechnung von nicht-formal und informell erworbenen Kompetenzen zu verbessern sowie
- lebenslanges Lernen insgesamt zu stärken.

Der DQR hat orientierenden Charakter (keine regulierende Funktion) und ist offen für die Zuordnung von Qualifikationen der Allgemeinbildung, der beruflichen Bildung und der Hochschulbildung – jeweils einschließlich der Weiterbildung. Unterschieden werden acht Niveaus zur allgemeinen Beschreibung der Qualifikationen und Kompetenzen (Fachwissen, Fertigkeiten, Sozialkompetenz und Selbstständigkeit):

Niveau 1: Kompetenzen zur Erfüllung einfacher Anforderungen in einem überschaubar und stabil strukturierten Lern- oder Arbeitsbereich; Erfüllung der Aufgaben unter Anleitung

Niveau 2: Kompetenzen zur fachgerechten Erfüllung grundlegender Anforderungen in einem überschaubar und stabil strukturierten Lern- oder Arbeitsbereich; Erfüllung der Aufgaben weitgehend unter Anleitung

Niveau 3: Kompetenzen zur selbstständigen Erfüllung fachlicher Anforderungen in einem noch überschaubaren und zum Teil offen strukturierten Lernbereich oder beruflichen Tätigkeitsfeld

Niveau 4: Kompetenzen zur selbstständigen Planung und Bearbeitung fachlicher Aufgabenstellungen in einem umfassenden, sich verändernden Lernbereich oder beruflichen Tätigkeitsfeld

Niveau 5: Kompetenzen zur selbstständigen Planung und Bearbeitung umfassender fachlicher Aufgabenstellungen in einem komplexen, spezialisierten, sich verändernden Lernbereich oder beruflichen Tätigkeitsfeld

Niveau 6: Kompetenzen zur Planung, Bearbeitung und Auswertung von umfassenden fachlichen Aufgaben- und Problemstellungen sowie zur eigenverantwortlichen Steuerung von Prozessen in Teilbereichen eines wissenschaftlichen Faches oder in einem beruflichen Tätigkeitsfeld; Anforderungsstruktur ist durch Komplexität und häufige Veränderungen gekennzeichnet

Niveau 7: Kompetenzen zur Bearbeitung von neuen komplexen Aufgaben- und Problemstellungen sowie zur eigenverantwortlichen Steuerung von Prozessen in einem wissenschaftlichen Fach oder in einem strategieorientierten beruflichen Tätigkeitsfeld; Anforderungsstruktur ist durch häufige und unvorhersehbare Veränderungen gekennzeichnet

Niveau 8: Kompetenzen zur Gewinnung von Forschungserkenntnissen in einem wissenschaftlichen Fach oder zur Entwicklung innovativer Lösungen und Verfahren in einem beruflichen Tätigkeitsfeld; Anforderungsstruktur ist durch neuartige und unklare Problemlagen gekennzeichnet

Quelle: Informationsportal des Bundesministeriums für Bildung und Forschung und der Kultusministerkonferenz: Der deutsche Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen, <https://www.dqr.de/> (Zugriff: 10.01.2019).

Finanzierung der Ausbildung. Im Ausbildungsbereich hat der Staat nach Rossmann die Verpflichtung, die Grundbildung bis zu einem ersten schulischen Abschluss zu hundert Prozent zu finanzieren. Bei der beruflichen Erstausbildung, zu der auch das Studium gehört, sei ein gebührenfreies Angebot und in weiten Teilen öffentlich finanziertes Ausbildungsgeld notwendig. Wenn die Berufsausbildung mit Wertschöpfung in den Betrieben verbunden ist, sollten die Betriebe eine (Mindest-)Ausbildungsvergü-

tung zur Verfügung stellen. Entsprechend sei die duale Ausbildung privat und öffentlich gemeinsam zu finanzieren: die betriebliche Ausbildung vom jeweiligen Unternehmen, die schulische Ausbildung vom Staat. Eine Förderung nach dem BAföG oder die Berufsausbildungsbeihilfe würde immer dann hinzukommen, wenn eine soziale Bedürftigkeit in der Ausbildungsphase besteht.

Das Recht auf staatlich finanzierte elementare Ausbildung sollte das ganze Leben bestehen bleiben: Ein Analphabet sollte auch mit 70 Jahren noch gefördert werden, wenn er Lesen und Schreiben lernen möchte, nicht jedoch der Gleichaltrige, der aus Neigung ein Philosophiestudium aufnehmen möchte, das individuell zu finanzieren sei. Hier sollten Unterschiede gemacht werden in Bezug auf Alter, Niveau und elementare Dimension.

Weiterbildungsbereiche und Finanzierungsverantwortung. Weiterbildung ist in verschiedene Bereiche zu unterteilen: die betriebliche Weiterbildung, die Weiterbildung als arbeitsmarktpolitische Maßnahme, die allgemeine, politische und kulturelle Bildung und die Weiterbildung aufgrund persönlicher Interessen. Diese Differenzierung hat Auswirkungen auf die Finanzierungsverantwortung: Was sollte der Betrieb und was das Individuum finanzieren? Und was sollte bei den öffentlichen Ausgaben die Allgemeinheit über die Steuer und was die Solidargemeinschaft über die Sozialabgaben bezahlen?

Betriebliche und berufsbezogene Weiterbildung. Rossmann schlägt vor, dass alle betrieblichen Weiterbildungsmaßnahmen, die auf der gleichen Qualifikationsstufe des Europäischen oder Deutschen Qualifikationsrahmens verbleiben, voll von den Betrieben finanziert werden sollten. Hier hätten die Betriebe die Verpflichtung, die gleiche Qualifikationsstufe ihrer Beschäftigten zu erhalten bzw. die Qualifikationen der Mitarbeiter_innen an neue Entwicklungen in den Betrieben anzupassen. Anders liege der Fall, wenn die betriebliche Weiterbildung einen Berufsaufstieg mit einschließt, wenn die Beschäftigten also durch eine Weiterbildung von der DQR-Niveaustufe 4 auf 5, von 5 auf 6, oder von 6 auf 7 kommen. Bei einem beruflichen Aufstieg durch berufsbezogene Weiterqualifikation könnte immer auch ein gesamtgesellschaftliches Interesse vorhanden sein, sodass öffentlich mitgefördert werden sollte. Grundsätzlich läge die Stufe 5 vorrangig in der Verantwortung der Betriebe, bei Stufe 6 gebe es ein stärkeres öffentliches Interesse, bei Stufe 7 bestehe ein privates, betriebliches und eingeschränktes öffentliches Interesse. Für die Stufe 8 sei eine staatliche Förderung nicht mehr angemessen, da diese materiell

sehr hoch angesiedelt ist und sich in der Regel weit weg vom öffentlichen Interesse befindet.

Aufstiegs-BAföG. Nach Auffassung von Rossmann war das Aufstiegs-BAföG nach dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG) ein wichtiger Schritt, weil dadurch auch eine Weiterbildungsförderung über den Maßnahmezuschnitt für alle geschaffen wurde, der nicht an soziale Bedürftigkeit gebunden ist. Bei diesem Instrument werde nicht nur der BAföG-Gedanke der sozialen Ausgleichsförderung umgesetzt, sondern auch Weiterbildung für alle auf gesetzlicher Grundlage gefördert. Damit werde einem großen Kreis von Beschäftigten beruflicher Aufstieg ermöglicht.

Ziel sollte bei diesem Instrument eine Steigerung des staatlichen Zuschusses für die Maßnahmekosten von 40 Prozent auf 80 Prozent sein, damit der Kostenbeitrag für die Teilnehmenden möglichst gering gehalten wird. Auch die Stufen 5 und 6 nach DQR sollten künftig in die Förderung eingeschlossen werden. Wichtig wäre nach Rossmann, das Aufstiegs-BAföG durch ein neu zu schaffendes Weiterbildungsgesetz zu ersetzen, in dem die jeweilige Mischung aus privater und öffentlicher Finanzierung festgelegt ist – auch, um den Kontrast zur Arbeitsmarktförderung zu verdeutlichen. Es müssten zwei Linien getrennt verfolgt und entwickelt werden: einerseits arbeitsmarktbezogene Maßnahmen gegen Arbeitslosigkeit und auch um den Fachkräftebedarf zu decken, und andererseits individuelle berufsbezogene Maßnahmen, mit denen die Kompetenzen der Beschäftigten und deren Aufstieg durch Weiterbildung gestärkt werden können.

Öffentliche Finanzierung – Steuer oder Sozialabgaben? Rossmann verdeutlichte, wann aus seiner Sicht bei der öffentlichen Finanzierung über die Steuer und wann über Sozialabgaben finanziert werden sollte. Bei der öffentlichen Finanzierung der Ausbildung werde die gesamte Solidargemeinschaft gebraucht. Deshalb sollte ein Teil durch steuerliche Absetzbarkeit und ein Teil durch direkte Bezuschussung unterstützt werden. Eine Absicherung der Lebenshaltungskosten könnte über Darlehen und über steuerliche Absetzbarkeit gefördert werden. Die Regulierung müsse darauf abgestimmt werden, wie das jeweilige Interesse zu bewerten ist: Was sollte aufgrund eines öffentlichen Interesses gefördert werden? Um z.B. Menschen mit schlechter Grundbildung und funktionale Analphabet_innen zu einer Ausbildung zu motivieren, könnte der Staat eine Geldprämie als Anreiz setzen, wenn ein erster Abschluss auf DQR-Niveau 3 erreicht wird. Denn hier treffe sich das individuelle Interesse mit dem öffentlichen Interesse.

Nach Rossmann sollte das Steuer-Solidaritätssystem tendenziell zwischen Bildungsarmut und Bildungsreichtum ausgleichen und das Sozialpartner-Solidaritätssystem in den einzelnen Bereichen beruflicher Weiterbildung aktiviert werden. Bei den öffentlichen Ausgaben sollten überall dort, wo ein strukturelles Interesse zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit besteht, alle notwendigen Maßnahmen aus der Solidargemeinschaft der Erwerbstätigen über die Sozialabgaben finanziert werden (klassische Arbeitsmarktpolitik) und in Bereichen des beruflichen Aufstiegs oder verbesserter beruflicher Qualifikationen die Gemeinschaft der Steuerzahler_innen in die Verantwortung genommen werden.

Die Arbeitslosenversicherung könnte nach Ansicht von Rossmann schrittweise zu einer Arbeitsversicherung umgebaut und somit in dem Sinne gestärkt werden, dass aus der Solidarität der Sozialpartner heraus eine hinreichende Substanz und Gestaltungsmöglichkeit entsteht – und zwar überall dort, wo es bei Arbeitslosigkeit oder drohender Arbeitslosigkeit, z.B. aufgrund eines strukturellen Wandels in einer Region, eine besondere Nachfrage nach unterstützender, begleitender, fördernder Bildung gibt. Die notwendigen Maßnahmen könnten aus Sozialabgaben und möglicherweise ergänzenden Steuerzuschüssen finanziert werden.

Abbildung 2: Vorschlag zur systematischen Neuordnung der Aus- und Weiterbildungsfinanzierung

Art der Aus- und Weiterbildung	Finanzierungsverantwortung		
	Staat / öffentliche Finanzierung	Wirtschaft / private Finanzierung (Betrieb)	Bürger_in / private Finanzierung (Individuum)
Schul- und Berufsausbildung: grundsätzlich kosten- und gebührenfrei; bei sozialer Bedürftigkeit BAföG-Förderung oder Berufsausbildungsbeihilfe (BAB)			
1. Grundbildung bis zu einem ersten schulischen Abschluss			
2. Berufsausbildung , kombiniert mit einer Ausbildungsvergütung für alle			
• schulische Ausbildung			
• betriebliche Ausbildung			
• Studium			
Weiterbildung: Individueller Rechtsanspruch auf Mindestweiterbildungszeit, verbunden mit einem Freistellungsanspruch und einer finanziellen Vergütung für alle (geregelt in einem Weiterbildungsgesetz)			
1. Berufliche Weiterbildung: bis zu einem ersten schulischen Abschluss			
• Betriebliche Weiterbildung als Qualifikationsanpassung, die auf einer Stufe des Deutschen Qualifikationsrahmens (DQR) verbleibt			
• Berufliche Aufstiegsförderung (nach DQR)			
• von Stufe 3 auf 4			
• von Stufe 4 auf 5			
• von Stufe 5 auf 6			
• von Stufe 6 auf 7			
• von Stufe 7 auf 8			
2. Weiterbildung , als arbeitsmarktpolitisches Instrument zur Beendigung oder Vermeidung von Arbeitslosigkeit			
3. Allgemeine, politische, kulturelle Bildung (je nach öffentlichem und individuellem Interesse)			
4. Weiterbildung aufgrund persönlicher Interessen und Neigungen			

Quelle der Systematik: Diskussionsbeiträge von Dr. Ernst D. Rossmann auf der Konferenz

Rechtsanspruch auf Weiterbildung und Freistellung

Mindestweiterbildungszeit. Entscheidend wäre nach Rossmann, dass künftig alle Bürger_innen einen (individuell einklagbaren) Rechtsanspruch auf eine staatlich finanzierte Weiterbildungszeit haben sollten. Als Richtschnur könnte eine dreijährige Mindestausbildungszeit für die Erstausbildung und drei Jahre Mindestweiterbildungszeit sinnvoll sein. Diese Ansprüche sollten das ganze Leben hindurch geltend gemacht werden können. Auch sollte jede_r Bürger_in ein Weiterbildungskonto mit Mitteln erhalten, die für kleinere, freie Weiterbildungsmaßnahmen eingesetzt werden können. „Die Weiterbildung der Zukunft wird sich nicht nur berufsbezogen abspielen, sondern es werden viele kleinere Maßnahmen notwendig sein, die auch finanziert werden müssen“, meinte Rossmann.

Der Staat müsse die Mindeststandards setzen und gesetzliche Regelungen für Weiterbildung etablieren, damit das öffentliche Interesse bzw. das Gemeinwohl, aber auch die wirtschaftliche Wertschöpfung und die individuellen Chancen abgesichert sind. Darüber hinaus könnten die Gewerkschaften bessere Bedingungen aushandeln. Bei der betrieblichen Weiterbildung könne zwar über tarifvertragliche Regelungen viel erreicht werden, doch seien nicht alle Betriebe bzw. Branchen tarifvertraglich organisiert. Diese Lücken müssten geschlossen werden.

„Die Weiterbildung der Zukunft wird sich nicht nur berufsbezogen abspielen.“

Auch Dohmen hält einen Rechtsanspruch auf Weiterbildungszeit für ein wichtiges Ziel. Insbesondere bei Vollzeitmaßnahmen müsse allerdings dafür gesorgt werden, dass der Lebensunterhalt gesichert ist. Dies könnte z.B. so geregelt werden, dass Arbeitnehmer_innen, die aufgrund einer Weiterbildung aus dem Erwerbsprozess für 18 oder 24 Monate ausscheiden, einen Geldanspruch etwa in der Höhe des Arbeitslosengeldes haben.

Gesetzliche Regelung zur Freistellung. Damit die Beschäftigten auch wirklich an Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmen können, wären nach Rossmann gesetzliche Regelungen zur Freistellung von der Arbeit wichtig, verbunden mit einem Rückkehrrecht auf die Arbeitsstelle bzw. einem Verbleibsrecht im Unternehmen auf einen vergleichbaren Arbeitsplatz.³⁶

³⁶ In Deutschland haben Mitarbeiter_innen gegenüber ihren Arbeitgeber_innen bisher keinen gesetzlichen Anspruch auf Weiterbildung, der bundesweit einheitlich gilt – allenfalls

Über das tarifliche Recht der Wirtschaft hinaus wäre ein Recht des Einzelnen gegenüber dem Staat sehr wichtig.

„Wir brauchen gesetzliche Regelungen für Freistellung.“

„Wir brauchen gesetzliche Regelungen für Freistellung, damit alle Beschäftigten an Weiterbildung teilnehmen können“, sagte auch Mario Patuzzi, Referatsleiter für Grundsatzfragen der beruflichen Bildung und Weiterbildung beim

DGB-Bundesvorstand. Gegenwärtig könnten viele Erwerbstätige keine Vollzeitweiterbildungen absolvieren, da es in Deutschland keine einheitlich geregelten gesetzlichen Freistellungsansprüche gibt, sondern nur tarifliche Regelungen zu Freistellungszeiten in einzelnen Branchen.³⁷ Gesetzlich geregelt werden müsste dann auch, wie bei Vollzeitweiterbildungen der Lebensunterhalt gesichert werden kann.

Ersatzarbeitskräfte in Unternehmen. Bei einem gesetzlichen Anspruch auf Freistellung stehen Unternehmen allerdings vor der Herausforderung, einen qualifizierten Ersatz für den Beschäftigten in der Weiterbildungszeit zu finden. Viele Betriebe haben ein großes Problem, wenn Mitarbeiter_innen in Zeiten guter Konjunktur an einer Weiterbildung teilnehmen möchten, weil alle Arbeitskräfte gebraucht werden. Beim Thema Freistellung müssen somit die Voraussetzungen in den Betrieben mitberücksichtigt werden.

Jobrotation als Instrument. In der Diskussion wurde darauf hingewiesen, dass hier Jobrotation als Instrument der Arbeitsmarktpolitik ein wirksamer Lösungsweg sein könnte: Grundgedanke ist, dass Beschäftigte für eine Weiterbildung freigestellt und an ihrem Arbeitsplatz in dieser Zeit von Arbeitslosen vertreten werden, die oft nach Beendigung der Stellvertretungsphase im selben Unternehmen bleiben können.³⁸ Das Mo-

in Tarifverträgen, Betriebsvereinbarungen oder individuellen Arbeitsverträgen sind Regelungen festgehalten, die sehr unterschiedlich sind (z.B. in Bezug auf bezahlte/unbezahlte Freistellung, Kostenbeteiligung des Arbeitgebers etc.). Weiterführend zu diesem Thema vgl. Eva Kocher/Felix Welti: Wie lässt sich ein Anspruch auf Weiterbildung rechtlich gestalten? Eine Expertise im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO Diskurs, Februar 2013, URL: <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/09665.pdf> (Zugriff: 18.01.2019).

³⁷ Die Beschäftigten haben keinen bundesweit einheitlichen gesetzlichen Anspruch auf Freistellung von der Arbeit, allerdings in 14 Bundesländern das Recht auf Bildungsurlaub (mit Ausnahme von Bayern und Sachsen): Dort ist gesetzlich geregelt, wie viele Tage Arbeitgeber_innen den Mitarbeiter_innen an bezahltem Urlaub für Weiterbildung geben müssen. In den meisten Ländern haben Arbeitnehmer_innen bei einer vollen Stelle Anspruch auf fünf Tage im Jahr zusätzlich zum normalen Urlaubsanspruch. Der Inhalt der Weiterbildung muss nicht in unmittelbarem Bezug zur ausgeübten Tätigkeit stehen, doch ist es erforderlich, dass der Kurs als Bildungsurlaub anerkannt ist. Zudem müssen die Kosten für den Kurs von den Arbeitnehmer_innen selbst getragen werden. Vgl. <https://www.sueddeutsche.de/karriere/bildungsurlaub-auf-klugem-kurs-1.3417689>

³⁸ Vgl. Heidi Oschmiansky: Implementation im Kontext regionalisierter Arbeitsmarktpolitik

dell wurde seit den 1990er Jahren in zahlreichen EU-Ländern erprobt. Auch in Deutschland wurde die Möglichkeit der Jobrotation 2002 in das Arbeitsförderungsgesetz (SGB II) aufgenommen, doch wird das Instrument von der BA bisher nur selten angewendet. Es könnte aber gut geeignet sein, um verschiedene Ziele zu erreichen: niedrig qualifizierte, erwerbslose Menschen wieder zurück auf den Arbeitsmarkt zu bringen, Mitarbeiter_innen eine Weiterbildung zu ermöglichen und den Unternehmen Arbeitskräfteersatz zu bieten. Bei der Nationalen Weiterbildungsstrategie sollte deshalb Jobrotation mitgedacht werden.

Bei der Nationalen Weiterbildungsstrategie sollte Jobrotation mitgedacht werden.

In manchen Berufen gibt es aufgrund saisonaler Besonderheiten Zeitslots für Weiterbildung, z.B. im Baubereich im Winter, wenn bestimmte Tätigkeiten wetterbedingt nicht stattfinden können, berichtete Born. Für die praktische Umsetzung sei es sehr wichtig, solche Lösungen in geeigneten Strukturen abzubilden und gesetzlich zu regeln. Dies sei z.B. für das Handwerk bei der letzten Novelle des Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG) gelungen: Um die Winterzeit für die Weiterbildung von Beschäftigten nutzen zu können, wurde im Gesetz festgehalten, dass Weiterbildung zeitlich flexibel und in Modulen organisiert stattfinden kann.

Chancengleichheit und Berücksichtigung individueller Ansprüche

Ungleiche Weiterbildungsbeteiligung. Studien zur Weiterbildungsteilnahme zeigen, dass bestimmte Zielgruppen wie z.B. Arbeitslose und funktionale Analphabet_innen bisher noch zu wenig erreicht werden und Besserqualifizierte deutlich häufiger eine Weiterbildung absolvieren als Geringqualifizierte. Bulmahn wies darauf hin, dass die unterschiedliche Intensität der Weiterbildungsteilnahme zwischen den Bildungs- bzw. Qualifikationsgruppen schon seit Jahrzehnten stabil sei. Wenn es nicht gelinge, diesen Zusammenhang aufzubrechen und die soziale Selektion bei Bildung und Weiterbildung abzubauen, werde ein erheblicher Teil der Bevölkerung auch in Zeiten des Fachkräftemangels ständig von Arbeitslosigkeit bedroht sein oder arbeitslos sein – mit verheerenden Folgen für die Individuen und die Gesellschaft.

– das Beispiel Jobrotation. WSI Mitteilungen 4/2003, URL: https://www.boeckler.de/wsi-mit_2003_04_oschmiansky.pdf (Zugriff: 10.12.2018).

Auch Dohmen verwies auf das Problem, dass sowohl bei betrieblicher als auch bei individueller Weiterbildung Personen mit geringem Qualifikationsniveau nur ungenügend erreicht werden. Deshalb bedürfe es eines übergreifenden und ganzheitlichen Ansatzes in der Nationalen Weiterbildungsstrategie – nicht nur hinsichtlich der Finanzierung, sondern auch in Bezug auf zielgruppenadäquate, umfassendere Beratung sowie passende Weiterbildungskonzepte und -angebote.

In verschiedenen Diskussionsbeiträgen wurde deutlich gemacht, dass das staatliche Finanzierungssystem künftig den Interessen, Ansprüchen und Wünschen der Menschen besser gerecht werden sollte. Bei der Finanzierung der Aus- und Weiterbildung der Zukunft müsse es stärker um die Frage gehen, wie die einzelnen Menschen individuell unterstützt werden können und wie erreicht werden kann, dass niemand von Weiterbildungsmöglichkeiten ausgeschlossen wird.

Dieses Prinzip müsste vor allem bei der Arbeitsmarktförderung der Bundesagentur für Arbeit stärker berücksichtigt werden. Hier sollte künftig sehr viel mehr Selbstbestimmung möglich sein, insbesondere aufgrund der Verengung der „Zumutbarkeit“ von Arbeit im SGB II und III, wenn es also um die Frage geht, welche Arbeitsstelle einzelne Leistungsempfänger_innen annehmen müssen und welche unzumutbar sind. Durch diese Veränderung im Zuge der Hartz-Reformen seien große Probleme entstanden,

Nur die einzelne Person kann wissen, ob sie einen Beruf ausüben möchte und ausüben kann.

weil die Menschen nun nicht mehr ihre eigenen Erwerbsverläufe realisieren können. Hier müsste eine Öffnung erreicht werden.

Entscheidungsfreiheit. Die Freiheit von Entscheidungen ist nach Dohmen eine zentrale Voraussetzung für den Erfolg von Weiterbildung, d.h. eine Bedingung, dass sie sowohl dem Individuum wie auch der Gesellschaft Nutzen bringt: „Nur die einzelne Person kann wissen, ob sie einen Beruf ausüben möchte und ausüben kann – und nicht die Arbeitsberater_innen, die sich an den Bedarfen des Arbeitsmarktes orientieren“, sagte Dohmen. Menschen dürften nicht in Weiterbildungen hineingedrängt werden, nur weil in bestimmten Berufen ein Fachkräftemangel besteht, die Tätigkeit aber nicht den Interessen und Fähigkeiten der Individuen entspricht.

In der Diskussion wurde betont, dass Menschen auch Spaß an der Weiterbildung haben müssten und die Ausübung von Zwang in diesem Bereich letztlich kontraproduktiv ist. Vielmehr müssten die Menschen „mitge-

nommen“ werden. Deshalb sollte der Begriff „lebenslanges Lernen“, der oft als Bedrohung empfunden wird und Ängste auslöst, durch den Begriff „lebensbegleitendes Lernen“ ersetzt werden. Es sollte nicht vorrangig darum gehen, Menschen möglichst schnell in den Arbeitsmarkt zu vermitteln, sondern sie so zu qualifizieren, dass sie längerfristig am Erwerbsleben teilnehmen können.

Chancengleichheit und individuelle Entfaltung. Nach Ansicht von Oliver Kaczmarek müssen die Finanzierungsinstrumente für Weiterbildung das lebensbegleitende Lernen für alle absichern und gleichzeitig den Einzelnen individuelle Entfaltungsmöglichkeiten eröffnen: „Das ist die Herausforderung: Auf der einen Seite Chancengleichheit zu gewährleisten, und auf der anderen Seite die Menschen dazu zu befähigen, zu Gestalter_innen ihrer eigenen Bildungsbiografie zu werden.“ Den Menschen müsse mehr Raum für freie Entfaltung gegeben werden. Vor allem müssten verstärkt jene Menschen erreicht werden, die bisher nicht eigenständig auf die Idee kommen, sich weiterzubilden, obwohl sie stark davon profitieren würden. Damit alle dieses Recht der freien Entfaltung in Anspruch nehmen können, sei es erforderlich, die Förderangebote im Weiterbildungsbereich transparenter und zugänglicher zu machen und die Menschen gezielt in ihrer jeweiligen Lebenssituation und nach ihren individuellen Bedürfnissen zu beraten.

Qualifizierte Weiterbildungsberatung

Stärkung der Weiterbildungsberatung. Durch das neue Qualifizierungschancengesetz wurde der Beratungsauftrag der BA gestärkt, indem nun Erwerbslose *und* Erwerbstätige einen Anspruch auf Weiterbildungs- und Qualifizierungsberatung haben. Angesichts der unübersichtlichen Finanzierungs- und Förderlandschaft braucht es kompetente Weiterbildungsberater_innen, die die Einzelnen passgenau beraten können. Der geringen Weiterbildungsteilnahme von Arbeitslosen sollte z.B. die Bundesagentur für Arbeit verstärkt mit qualifizierter, individueller Beratung entgegengewirken: „Wir brauchen ein gutes Beratungssystem, doch sollte es nicht nur zur Orientierung durch den Förderdschungel dienen, sondern vor allem auf die unterschiedlichen individuellen Voraussetzungen und Bedürfnisse der Menschen eingehen“, sagte die ehemalige Bundesministerin für Bildung und Forschung, Edelgard Bulmahn.

Neuausrichtung der BA-Beratung. In der Diskussion wurde immer wieder betont, dass die BA bei ihrer Weiterbildungsberatung die starke Orientierung am Vermittlungsvorrang in den Arbeitsmarkt aufgeben müsste und die Bedürfnisse und Fähigkeiten der Menschen viel stärker einbeziehen sollte. Nach Ansicht von Petra Reinbold-Knape, die auch Mitglied des Verwaltungsrats der Bundesagentur für Arbeit (BA) ist, bietet das Qualifizierungschengesetz die Möglichkeit einer lebensbegleitenden Berufsberatung durch die BA. Arbeitsvermittlung und Weiterbildung müssten mindestens den gleichen Stellenwert haben. Für diese Aufgabe sei die BA sehr gut geeignet, da die Mitarbeiter_innen über viel Wissen und Kompetenzen im Weiterbildungsbereich verfügen und qualifiziert beraten könnten.

Auch das zugehörige Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) weise eine hohe Expertise in der Weiterbildung auf. Kaczmarek merkte dazu an, dass die BA die Beratungsleistung gut erfüllen kann, weil sie im Unterschied zu anderen Institutionen flächendeckend vertreten ist, die Sozialpartner beteiligt sind und die BA-Mitarbeiter_innen einen guten Überblick über die Instrumente haben. Es sei jedoch dafür zu sorgen, dass die Berater_innen immer ausreichend qualifiziert sind und die Beratung erweitert wird, indem betriebliche Weiterbildungsberater_innen stärker in die Beratung einbezogen werden.

Bosch verwies auf Modellversuche zur individuellen Weiterbildungsberatung in Deutschland, die derzeit in sieben Regionen durchgeführt werden. Das Beratungsangebot werde von der BA finanziert, umfasse aber sämtliche Angebote der beruflichen Bildung und werde durch ein Netzwerk von Institutionen unterstützt. Dieses Modell solle künftig in die Fläche ausgeweitet werden, was eine anspruchsvolle Aufgabe sei und hohe Kosten verursachen werde. Eine qualifizierte Beratung sei jedoch notwendig, um Interessierte bei der Orientierung zu unterstützen und dazu beizutragen, dass ein individuell passendes und qualitativ hochwertiges Angebot gefunden wird. Wichtig ist nach Bosch auch die Berufsorientierung an Schulen, weil dadurch die präventive Seite gestärkt wird: Das Land NRW setze derzeit ein präventives Modell flächendeckend in allen Schulen um, was als vorbildlich gelten könne.

Transparenz auf dem Weiterbildungsmarkt

Übersichtliche Informationen. In der Diskussion bestand Konsens, dass die Finanzierung und Förderung der Weiterbildung übersichtlicher, zielgenauer und nutzerfreundlicher werden muss, damit die verschiedenen

Fördermöglichkeiten für die Einzelnen zugänglicher werden. Bisher gibt es nur wenig Möglichkeiten, einen Überblick über die disparaten Angebote auf dem Weiterbildungsmarkt zu gewinnen.³⁹ Wichtig wäre nach Ansicht von Born, dass alle Interessierten, insbesondere Geringqualifizierte mit schlechtem Zugang zu Weiterbildung, schnell einen Überblick über mögliche Angebote und Fördermöglichkeiten erhalten können. Dafür sollte es einen klaren, anlassbezogenen „Einstiegspunkt“ geben.

Digitale Plattform. In der öffentlichen Debatte wurde aus den Reihen der CDU vorgeschlagen, eine staatlich finanzierte, durch Künstliche Intelligenz gesteuerte Online-Weiterbildungsplattform einzuführen, die möglichst viele Angebote zertifiziert und bündelt. Dieses Projekt „Milla“ (Modulares Interaktives lebensbegleitendes Lernen für Alle) soll Teil der geplanten Nationalen Weiterbildungsstrategie der Großen Koalition sein und eine „Wende in der Weiterbildung“ einläuten, um den Fachkräftemangel zu bekämpfen und Deutschlands Arbeitnehmer_innen fit für die digitale Zukunft zu machen. Die Kosten für diese Internet-Plattform werden auf drei Mrd. Euro pro Jahr veranschlagt.⁴⁰ Unabhängig vom konkreten Vorschlag fände Patuzzi eine digitale Plattform sinnvoll, auf der die verschiedenen Angebote zusammengeführt werden und eine bessere Orientierung möglich wäre. Bei einer digitalen Plattform werde jedoch entscheidend sein, ob die Nutzer_innen auch erkennen können, welche Angebote zu ihren Interessen und Wünschen passen. Dafür brauche es ergänzend immer eine persönliche qualifizierte Beratung und eine fundierte Kompetenzerfassung.

Qualitätssicherung

Sicherstellung der Qualität. Rossmann betonte die große Bedeutung der Qualitätssicherung von Weiterbildungsangeboten, die in Zukunft an Bedeutung immer wichtiger werden wird. Bei einem wachsenden Angebot privater Anbieter und einer zunehmenden Zahl digitaler Weiterbildungsangebote, etwa Fernkurse, müsse die erforderliche Qualität sichergestellt

³⁹ Digital gibt es bisher eine Kursdatenbank der Bundesagentur für Arbeit mit einer breit gefächerten Übersicht über Weiterbildungsangebote und außerdem die nach Regionen aufgefächerte Datenbank „Infoweb Weiterbildung“.

⁴⁰ Vgl. Barbara Gillmann: CDU will KI-Weiterbildungsplattform mit 3 Milliarden Euro pro Jahr aufbauen. Handelsblatt Online, 5.11.2018, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/kampf-gegen-den-fachkraeftemangel-cdu-will-ki-weiterbildungsplattform-fuer-3-milliarden-euro-pro-jahr-aufbauen/23385440.html?ticket=ST-679475-2AgEKPuyp3N-4C9akknqm-ap3>. Zu kritischen Punkten und Gefahren des Konzepts vgl. Prof. Dr. Bernd Käßlinger: Was will Milla? Gespräch mit Jan-Martin Wiarda, URL: <https://www.jmwiarda.de/2018/12/07/was-will-milla/> (Zugriff: 10.01.2019).

„Wir brauchen ein System, das zertifizierungsfähig und qualitätsgesichert ist.“

werden. „Wir brauchen ein System, das zertifizierungsfähig und qualitätsgesichert ist“, sagte Rossmann. Das müsse im gemeinsamen Interesse von Staat, Arbeitnehmer_innen und

Arbeitslosen sowie Arbeitgeber_innen erreicht werden – auch im europäischen Rahmen, damit die Arbeitskraft innerhalb Europas verwertbar, einordnungsbar und vergleichbar ist.

Verknüpfung von Finanzierung und Qualität. Auch nach Auffassung von Zöllner ist die Qualitätsfrage unmittelbar mit der Finanzierungsfrage verknüpft. Eine dauerhafte Finanzierung von Angeboten könne nur sichergestellt werden, wenn auch die Qualität der Angebote gesichert ist. Sonst sei absehbar, dass immer wieder über die Finanzierung gestritten wird, weil die notwendige Qualität nicht gegeben ist. Um zu gewährleisten, dass die einzelnen Angebote in einer vielfältigen Landschaft hochwertig sind, müsse ein Qualitätssicherungssystem etabliert werden. Geeignete Kriterien seien noch zu entwickeln und festzulegen.

Finanzierungsverantwortung des Staates

Weiterbildungsmodule im Lebenslauf. Grundsätzlich sollte nach Meyer auf der Heyde darauf hingewirkt werden, dass Weiterbildung nicht überwiegend individuell finanziert wird wie bisher, sondern dass auch Wirtschaft und Staat ihren angemessenen Anteil bei der Finanzierung des lebensbegleitenden Lernens übernehmen. Hier könnten Modelle in anderen Ländern Orientierung bieten, doch sollten auch die Ergebnisse der Expertenkommission zur Finanzierung Lebenslangen Lernens einbezogen werden.⁴¹ Weiterbildungs- oder Erwachsenenbildungsgesetze seien inzwischen in fast allen Ländern eingeführt.⁴² Nun müssten auch geeignete Finanzierungsinstru-

41 Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens: der Weg in die Zukunft. Schlussbericht der unabhängigen Expertenkommission. Bielefeld 2004, URL: https://www.koop-son.de/fileadmin/user/Dokumente/2008/schlussbericht_kommission_III.pdf (Zugriff: 10.12.2018).

42 In fast allen Landesverfassungen (mit Ausnahme von Berlin und Hamburg) wurde die Förderung der Erwachsenenbildung aufgenommen und somit die Grundlage für eine rechtliche Ausformung in Form von Weiterbildungsgesetzen gelegt. „Die Weiterbildungsgesetze der Länder enthalten strukturpolitische Aussagen zur Weiterbildung und definieren die Bedingungen für die staatliche Anerkennung ihrer Institutionen. Außerdem gewähren sie die Grundsätze der Zuschussgewährung an nach dem jeweiligen Landesgesetz anerkannte Weiterbildungseinrichtungen.“ Vgl. Deutsches Institut für Erwachsenenbildung (DIE) Bonn, URL: https://www.die-bonn.de/weiterbildung/wb_fakten/recht_politik/landesgesetze.aspx (Zugriff: 11.01.2019).

mente geschaffen werden, damit sich alle Menschen nach ihren Bedürfnissen im Laufe ihres Lebens weiterbilden und beruflich qualifizieren können.

Politische Bildung. Wichtig ist aus Zöllners Sicht auch der Bereich der politischen (Weiter-)Bildung und Demokratieförderung. Hier bestehe ein großes öffentliches Interesse. Deshalb müsse der Staat Maßnahmen in diesem Bereich ebenso finanzieren wie Maßnahmen, die die Integration von Migrant_innen in der Gesellschaft verbessern.

Mehr öffentliche Mittel. „Klar ist: Wir brauchen mehr Investitionen in Weiterbildung, auch mehr staatliche Finanzierung“, sagte Dohmen. Die öffentlichen Mittel zur Finanzierung der Weiterbildung seien insgesamt sehr viel niedriger als vor 15 Jahren, auch wenn sie in den letzten Jahren wieder etwas gestiegen seien. Bosch verwies darauf, dass gleichzeitig Fachkräftemangel herrscht, am unteren Rand des Bildungssystems 20 Prozent junge Menschen ohne Abschluss ins Erwerbsleben gehen und prekäre Beschäftigungsformen immer mehr zugenommen haben. In vielen Bereichen sei der Arbeitsmarkt regelrecht leer gefegt, gleichzeitig gebe es erhebliche ungenutzte Potenziale. Wenn Weiterbildung arbeitsmarktpolitisch stärker gefördert werden soll und die Gruppe der An- und Ungelernten stärker zur Weiterqualifikation motiviert werden sollen, müssten die Anreize deutlich erhöht werden. Um diesen Defiziten entgegenzuwirken und die Zukunftsfähigkeit der Gesellschaft sicherzustellen, müssten künftig erheblich mehr öffentliche Mittel in Weiterbildung investiert werden als es gegenwärtig der Fall ist.

„Wir brauchen mehr Investitionen in Weiterbildung.“

In dieser Reihe sind bisher erschienen:

- #15 Angela Borgwardt, Anne Felmet (Hrsg.): **Spannung im Hörsaal – Wie gelingt gute Lehre an Hochschulen?** (2018)
- #14 Angela Borgwardt: **Zwischen Forschung und Praxis – Die Rolle der Fachhochschulen im Wissenschaftssystem** (2016)
- #13 Angela Borgwardt: **Akademische Weiterbildung – Eine Zukunftsaufgabe für Hochschulen** (2016)
- #12 Angela Borgwardt: **Hochschulgovernance in Deutschland II** (2015)
- #11 Angela Borgwardt: **Investitionen der Wirtschaft in Hochschulbildung – Wer profitiert?** (2015)
- #10 Pia Bungarten, Marei John-Ohnesorg (Hrsg.): **Hochschulgovernance in Deutschland** (2015)
- #09 Angela Borgwardt: **Von Moodle bis MOOC – Digitale Bildungsrevolution durch E-Learning?** (2014)
- #08 Angela Borgwardt: **Arbeitsplatz Hochschule – Aufstieg oder Sackgasse?** (2013)
- #07 Angela Borgwardt: **Hochschulräte und Hochschulsteuerung – Zwischen Beratung und Kontrolle** (2013)
- #06 Angela Borgwardt: **Profilbildung jenseits der Exzellenz – Neue Leitbilder für Hochschulen** (2012)
- #05 Angela Borgwardt: **Plagiatsfälle in der Wissenschaft – Wie lässt sich Qualitätssicherung an Hochschulen verbessern?** (2012)
- #04 Angela Borgwardt: **Karriere ohne Ende? Arbeitsplätze für den wissenschaftlichen Nachwuchs** (2011)
- #03 Angela Borgwardt: **Bologna 2010/2011 Hochschulen im Umbruch – Eine Zwischenbilanz** (2011)
- #02 Angela Borgwardt: **Bildungsgerechtigkeit in der Studienfinanzierung – Die soziale Dimension der aktuellen Förderprogramme** (2010)
- #01 Hrsg: Beate Bartoldus, Marei John-Ohnesorg: **Bildungsgerechtigkeit in der Begabtenförderung – Ein Widerspruch in sich?** (2010)

Die Publikationen können Sie per e-mail nachbestellen bei: hochschulpolitik@fes.de
Weitere Informationen finden Sie unter www.fes.de/themen/bildungspolitik/

HOCH
SCHUL
POLITIK