
Kommissionsdrucksache 19(28)99

09.09.2020

Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Policy Brief

**„Stiefkind Weiterbildung –
Wo der Staat seine Bürger vernachlässigt“**

- 1/2019 -

**Vorlage zur öffentlichen Anhörung
zum Thema**

„Finanzierung der Weiterbildung“

am 14. September 2020



1 | 2019

Stiefkind Weiterbildung

Wo der Staat seine Bürger vernachlässigt

Dr. Martin Noack | Prof. Dr. Rolf Dobischat | Prof. Dr. Dieter Münk | Dr. Anna Rosendahl

Globale Trends wie Digitalisierung, demographischer Wandel oder die Umbildung zur Wissensgesellschaft fordern uns zunehmend heraus – gesellschaftlich, wirtschaftlich und auch persönlich. Wird über die Folgen und Risiken dieser Megatrends gesprochen, hat es häufig den Anschein, als ginge es um Herausforderungen einer fernen Zukunft. Diese Perspektive ist ebenso falsch wie gefährlich – besonders, wenn es um die ökonomischen und sozialen Folgen für Unternehmen und Beschäftigte geht. Jenseits künftiger Handlungsoptionen und möglicher Gestaltungschancen einer Arbeitswelt 4.0 gibt es zahllose aktuelle Handlungserfordernisse und drängende Gestaltungsnotwendigkeiten für eine Arbeitsgesellschaft mitten im Wandel. Auf dem Weg in die digitale Ökonomie gilt es z. B. die Beschäftigten für diese auch zu qualifizieren. Demographisch bedingten Fachkräftelücken können wir nur durch bedarfsgerecht ausgebildete Menschen vorbeugen. Der existenzbedrohenden Benachteiligung Erwerbsloser, Geringqualifizierter, atypisch Beschäftigter oder anderer Personengruppen auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt müssen wir durch geeignete Maßnahmen ein Ende setzen. Was es braucht, sind Förderung und Qualifizierung.

Woran es mangelt, sind Förderung und Qualifizierung – zumindest von staatlicher Seite aus. Während sich für die Bürger die Bereitschaft zur Weiterbildung und zum lebenslangen Lernen zu einer Schlüsselqualifikation bzw. Notwendigkeit entwickelt hat, verharret der Staat mit seinen Investitionen in Weiterbildung noch nahezu auf dem Stand von vor 20 Jahren. Zwischen 1995 und 2015 hat sich die öffentliche Weiterbildungsfinanzierung substanziell kaum erhöht. Im selben Zeitraum sind die Investitionen in allen anderen Bildungsbereichen deutlich gestiegen. Kein Wunder, dass sich die Weiterbildungsteilnahme in Deutschland in den letzten 25 Jahren kaum signifikant erhöht hat. Dass sie nicht noch abgefallen ist, verdankt sie den Betrieben und Individuen. Sie haben den Rückzug der öffentlichen Hand mit gestiegenen Ausgaben kompensiert.

Die Weiterbildungskosten wurden also zunehmend privatisiert, was bestimmte Zielgruppen systematisch benachteiligt. Betroffen sind vor allem Geringqualifizierte und von Armut gefährdete Menschen: Sie verfügen weder über ausreichend finanzielle Mittel, um an Weiterbildung teilnehmen zu können, noch werden sie von ihren Arbeitgebern angemessen gefördert. In der Kon-



sequenz nehmen diese Gruppen besonders wenig an Weiterbildung teil. Gerade hier ist es Aufgabe der öffentlichen Hand, unterstützend und fördernd einzugreifen.

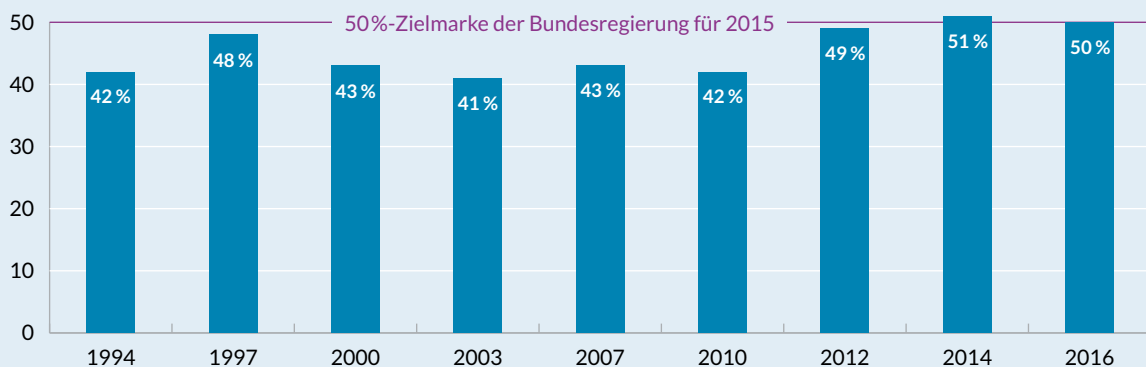
Doch worauf sollte der Staat ein stärkeres finanzielles Engagement konzentrieren? Im Fokus müssen auf jeden Fall die Kompetenzen der Erwerbsbevölkerung stehen. Sie gilt es aufzudecken, unterstützt durch eine ebenso professionelle wie leicht erreichbare Bildungs- und Laufbahnberatung. Im Anschluss geht es dann darum, vorhandene Kompetenzen mittels attraktiver und personalisierter Weiterbildungsangebote weiterzuentwickeln und im formalen Bildungssystem anzuerkennen. Der vorliegende Policy Brief analysiert die aktuellsten Daten zur Weiterbildungsfinanzierung und gibt Hinweise, wie sich die Kompetenzorientierung in der Weiterbildung stärken lässt.

1.

Weiterbildungsteilnahme immer wieder rückläufig ...

In den Jahren 2003 bis 2014 kam es bei der Weiterbildungsbeteiligung in Deutschland zu einem deutlichen Anstieg (siehe Abbildung 1). Mit einer Beteiligungsquote von 51 Prozent im Jahr 2014 (Bilger et al. 2017) übertraf die Bundesregierung sogar ihr für 2015 gesetztes 50-Prozent-Ziel. Schon kurz danach verlief der Trend jedoch wieder rückläufig. 2016 lag die Weiterbildungsteilnahme bei 50 Prozent. Auch die positive Entwicklung nach 2003 kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass das 50-Prozent-Ziel schon fast einmal erreicht war (1997: 48 Prozent). Doch auch hier kam es in den Folgejahren wieder zu einem Beteiligungsrückgang (bis auf 41 Prozent in 2003). Mit Blick auf die letzten 20 Jahre lässt sich im Weiterbildungsbereich also nicht von einer substantiell positiven Entwicklung sprechen.

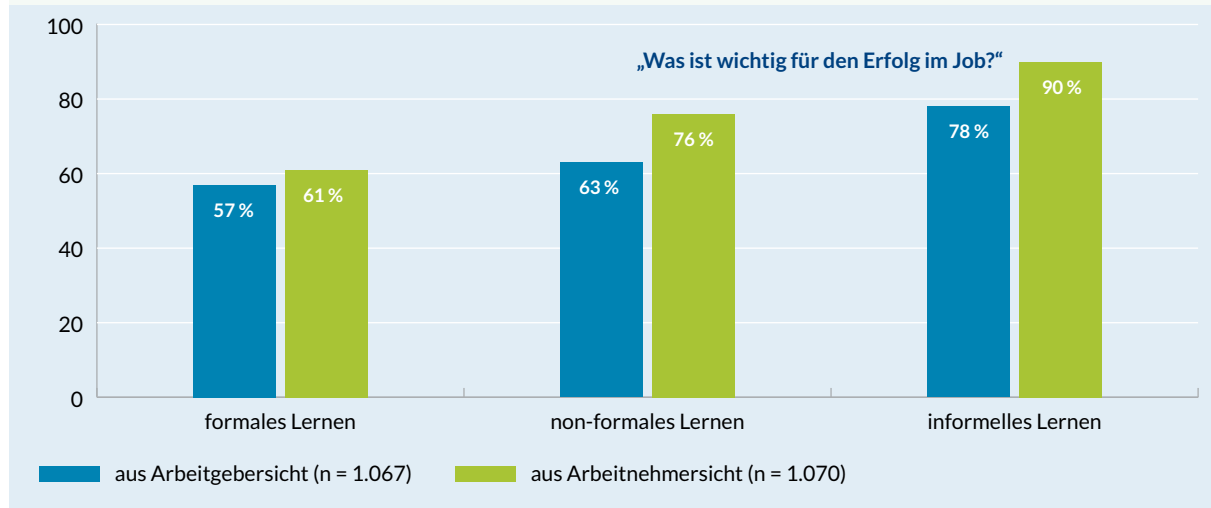
ABBILDUNG 1 Weiterbildungsteilnahme heute kaum höher als vor 20 Jahren



Prozentualer Anteil 18/19- bis 64-Jähriger, die in den letzten zwölf Monaten an non-formaler Weiterbildung teilgenommen haben.

Quelle: Bilger et al. 2017: 32

| BertelsmannStiftung


ABBILDUNG 2 Weiterbildung zentral für Erwerbsfähigkeit


Prozentwerte geben den Anteil der Antworten „wichtig“ und „sehr wichtig“ an.

Quelle: Können belegen können – Lernwege, Kompetenzen und Zertifikate aus Sicht von Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Bertelsmann Stiftung 2016

| BertelsmannStiftung

... obwohl hoher Qualifizierungsbedarf besteht

Wir haben die Bedeutung der Megatrends für Unternehmen und Beschäftigte schon angesprochen. Ohne die Bereitschaft und Möglichkeit zum lebenslangen Lernen werden wir weder den Folgen und Risiken dieser Trends begegnen noch ihre Chancen nutzen können. Allein der technologische Wandel erfordert einen deutlich größeren Umfang an Weiterbildungsförderung, Weiterbildungsangeboten und Weiterbildungsteilnahme. Und das gilt nicht nur für eine kleine Gruppe Beschäftigter in bestimmten Branchen: 42 Prozent aller Beschäftigten arbeiten in Berufen mit einer hohen Automatisierungswahrscheinlichkeit (>70 Prozent). Das sind über 14 Mio. Menschen in Deutschland. Ihnen droht nicht nur der Wegfall einzelner Tätigkeiten, sondern im Extremfall die Streichung ganzer Berufsbilder und Jobs. Die neu entstehenden Arbeitsplätze sind dann in der Regel anspruchsvoller als jene, die wegrationalisiert wurden (BMAS 2015). Unternehmen und Betriebe können dann auch nicht auf die warten, die die neuen Kompetenzen im Rahmen ihrer Erstausbildung erwerben. In den Büros und an den Werkbänken sitzen frühere Generationen, die sich dazu fortbilden müssen. Das führt in-

nerhalb der nächsten 10–20 Jahre zu einem hohen Qualifizierungsbedarf.

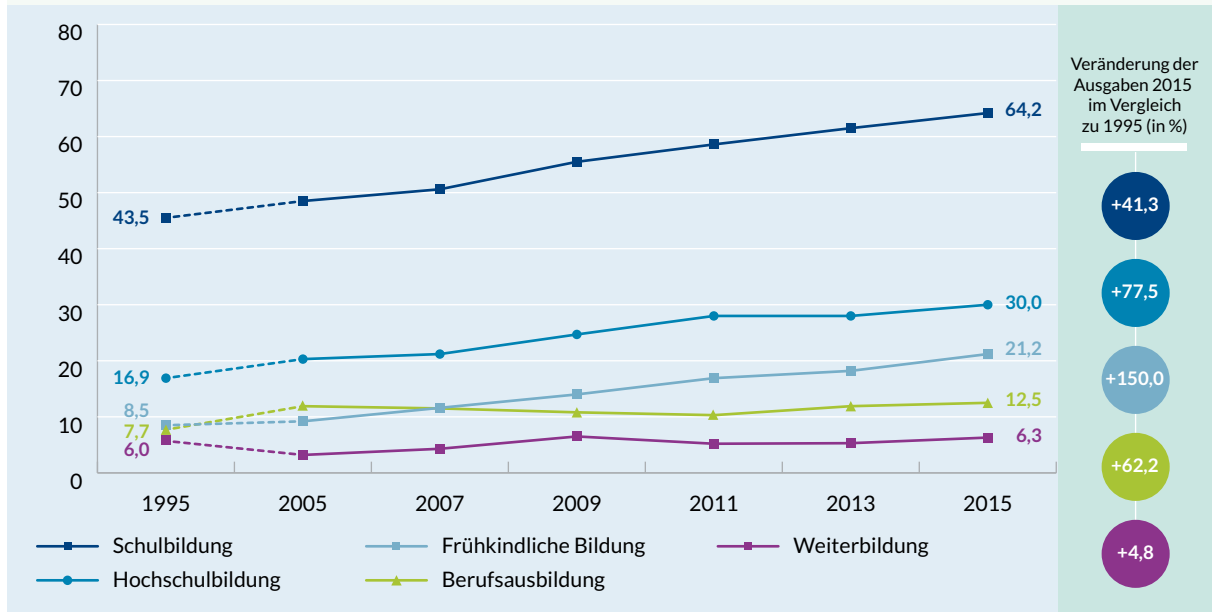
Schließlich sorgt Weiterbildung auch für die notwendige Flexibilität und Mobilität der Arbeitskräfte, um einem globalisierten Wettbewerbs- und Innovationsdruck standhalten zu können (vgl. Walter 2014: 70 f.). Der ständige Wandel von Arbeitsprofilen und ihre zunehmende Unschärfe erfordern ebenso ein lebenslanges Lernen wie der schnelle Verschleiß von Wissensbeständen und immer kürzere Innovationszyklen. Die erste Berufsausbildung ist nur noch ein Sockel, auf dem die kontinuierliche Weiterbildung aufbaut. Hier sind sich Arbeitgeber und Arbeitnehmer einig. (siehe Abbildung 2).

Das zeigt sich auch darin, dass nur ein gutes Drittel der jungen Erwachsenen vier Jahre nach der Ausbildung noch im erlernten Beruf arbeitet (Hall 2015).

Weiterbildung ist also wichtig. Angesichts der genannten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungen fehlt es in diesem Punkt weder an der grundsätzlichen Erkenntnis noch an dem entsprechenden Bekenntnis zentraler gesellschaftlicher und politischer Akteure.



ABBILDUNG 3 Öffentliche Hand spart Weiterbildung aus



Öffentliche Bildungsausgaben p. a. in Mrd. Euro

Quelle: vgl. BMBF 2017a/b; Statistisches Bundesamt 2006, 2008, 2009, 2010a/b, 2011, 2012a/b/c, 2013, 2014a/b/c/d/e, 2014f, 2015a/b/c, 2016, 2017a/b/c, 2018, S. 15; Bilger et al. 2017, S. 112; Bilger et al. 2013, S. 191; Beicht/Krekel/Walden 2006; Bundesanstalt für Arbeit 1996, S. 68; Bundesagentur für Arbeit 2006a/b, 2007–2012, 2013a/b, 2014a/b, 2015a/b, 2016a/b; BIBB 2010–2017; Walter 2015; Rosenblatt/Bilger 2011, S. 189; Bilger/Rosenblatt 2008, S. 117 f.; Bundesministerium für Finanzen 2006a/b; eigene Darstellung und Berechnungen

| BertelsmannStiftung

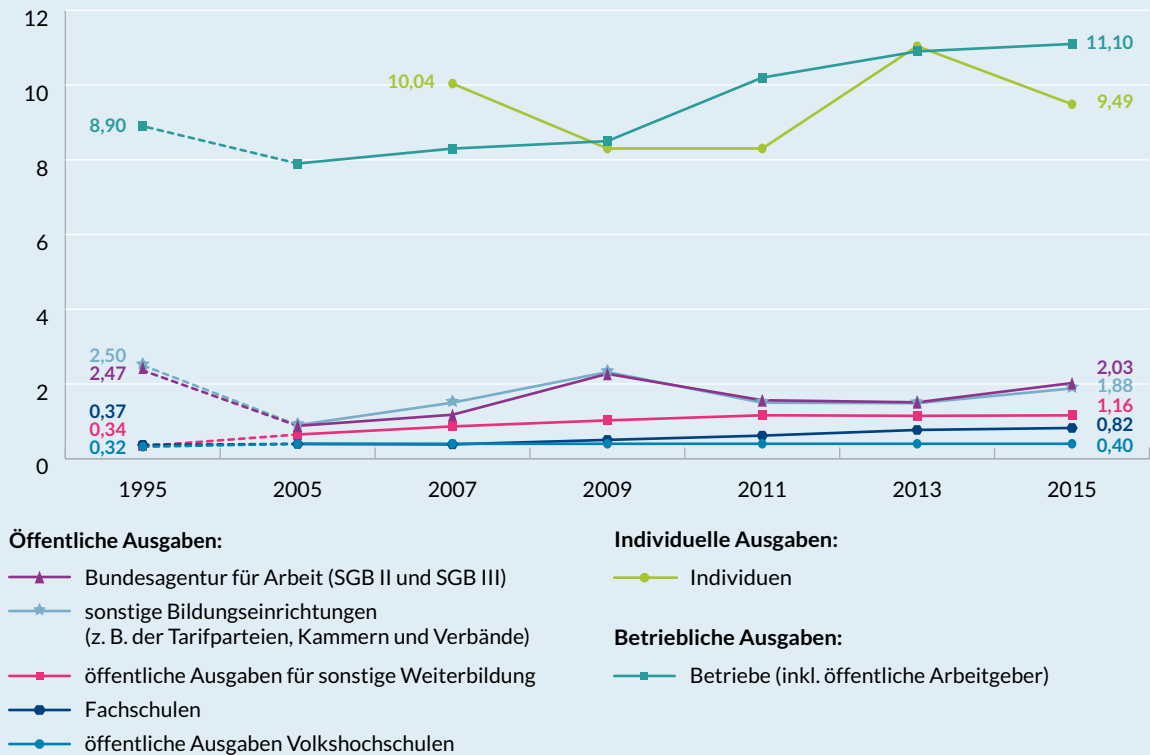
2.

Anteil der öffentlichen Weiterbildungsfinanzierung sinkt auf Tiefstand

Die Datenlage zu Ausgaben und Kosten für Weiterbildung in Deutschland ist defizitär. Deshalb erlaubt sie nur eine unvollständige Betrachtung. 2015 sind schätzungsweise 15,1 Prozent (26,9 Mrd. Euro) der gesamten Bildungsausgaben ins lebenslange Lernen geflossen (Dobischat et al. 2019). Wie steht es nun mit dem Engagement der öffentlichen Hand in diesem Bildungsbereich? Die eindrücklichen öffentlichen Bekenntnisse dazu, wie bedeutsam lebenslanges Lernen ist, spiegeln sich zumindest nicht in den öffentlichen Ausgaben für Weiterbildung wider. Im Gegensatz zu allen anderen Bildungsbereichen stagnierte die öffentliche Finanzierung der Weiterbildung zwischen 1995 und 2015 (siehe Abbildung 3). Gemessen am Bruttoinlandsprodukt nahm ihr Anteil sogar um mehr als ein Drittel ab.

Im selben Zeitraum wurden in allen anderen Bildungsbereichen die Investitionen massiv erhöht: im allgemeinbildenden Bereich um über 40 Prozent, in der Berufsausbildung um 62 Prozent, im Hochschulbereich um 78 Prozent und im frühkindlichen Bereich sogar um fast 150 Prozent. Berücksichtigt man vor diesem Hintergrund, dass die geringe öffentliche Weiterbildungsfinanzierung in Deutschland oft projekt- bzw. programmfinanziert ist, mangelt es der Weiterbildung an einer soliden Grundfinanzierung.

ABBILDUNG 4 Betriebe kompensieren geringe staatliche Investitionen



Öffentliche und private Weiterbildungsleistungen p.a. in Mrd. Euro

Quelle: vgl. BMBF 2017a/b; Statistisches Bundesamt 2006, 2008, 2009, 2010a/b, 2011, 2012a/b/c, 2013, 2014a/b/c/d/e/f, 2015a/b/c, 2016, 2017a/b/c; Bilger et al. 2013, S. 191; Beicht/Krekel/Walden 2006; Bundesanstalt für Arbeit 1996, S. 68; Bundesagentur für Arbeit 2006a/b, 2007–2012, 2013a/b, 2014a/b, 2015a/b; BIBB 2010–2016; Walter 2015; Rosenblatt/Bilger 2011, S. 189; Bilger/Rosenblatt 2008, S. 117 f.; Bundesministerium für Finanzen 2006a/b; eigene Darstellung und Berechnungen

| BertelsmannStiftung

3.

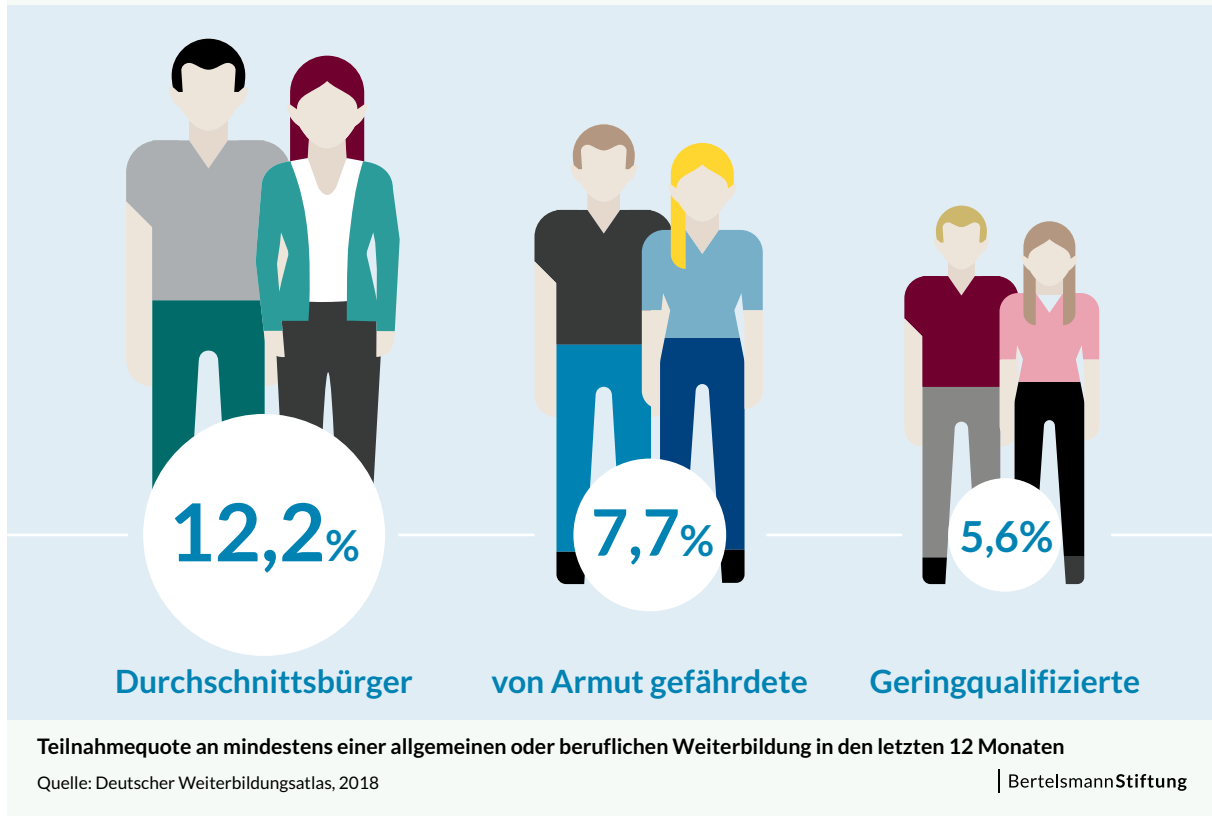
Weiterbildung lastet zunehmend auf privaten Schultern

Gliedert man die Weiterbildungsleistungen nach Investoren, wird auch hier deutlich, dass sich die öffentliche Hand aus der Weiterbildungsfinanzierung weitestgehend zurück hält. Auffällig ist dabei der Rückgang der Weiterbildungsförderung durch die Bundesagentur für Arbeit (BA). Die große Last der Ausgaben tragen heute die Betriebe und Weiterbildungsteilnehmenden selbst (Abbildung 4). Im Jahr 2015 stammten sie drei Viertel (76,6 Prozent) der insgesamt 26,9 Mio. Euro an Weiterbildungskosten.

4.

Zurückhaltung der öffentlichen Hand trifft vor allem Geringqualifizierte und Armutsgefährdete ...

Nach den Ergebnissen des Adult Education Survey (AES) haben die Deutschen im Jahr 2016 mehr als die Hälfte (55 Prozent) ihrer privaten berufsbezogenen Weiterbildungen mitfinanziert. Auch die Höhe der von ihnen übernommenen Kosten verdeutlicht, dass die beruflichen Weiterbildungsausgaben immer stärker privatisiert werden. Lagen die Kosten pro Teilnehmer und Weiterbildungsaktivität schon im Jahr 2012 bei stolzen 864 Euro, so lagen sie im Jahr 2016 mit 964 Euro nochmals höher (Bilger et al. 2017).


 ABBILDUNG 5 **Arme und Geringqualifizierte sind Weiterbildungsverlierer**


Das hat zur Folge, dass bestimmte Zielgruppen von beruflicher Weiterbildung zunehmend ausgeschlossen werden. Viele Menschen können sich eine Weiterbildung einfach nicht leisten. Darunter finden sich vor allem formal Geringqualifizierte und von Armut gefährdete Menschen. Beide Gruppen sind von der geringen staatlichen Förderung betroffen, weil die Gefahr, arbeitslos zu werden, groß ist und die Budgets der BA für die Weiterbildung Arbeitsloser bzw. von Arbeitslosigkeit Gefährdeter in den letzten 20 Jahren deutlich geschrumpft sind.

... die in der Folge weitgehend von Weiterbildung ausgeschlossen sind

In Deutschland verfügen 4,6 Millionen Erwerbspersonen zwischen 25 und 65 Jahren – Tendenz steigend – über keine abgeschlossene Berufsausbildung (Statistisches Bundesamt 2018). In der Statistik laufen sie unter dem Begriff „Geringqualifizierte“. Im Jahr 2015 hat-

ten diese Menschen ein mehr als viermal so hohes Risiko (20,3 Prozent) arbeitslos zu werden als Menschen mit abgeschlossener Ausbildung (4,6 Prozent), (Söhnlein et al. 2016). Gerade für sie ist Weiterbildung also besonders wichtig. Der nachträgliche Erwerb eines Berufsabschlusses erhöht ihre Chancen auf einen beruflichen Aufstieg deutlich. Nun bildet sich aber genau diese Gruppe deutlich weniger weiter als die Gruppe der Höherqualifizierten. Im Vergleich zur Durchschnittsbevölkerung nahmen Geringqualifizierte in 2015 weniger als halb so oft an mindestens einer allgemeinen oder beruflichen Weiterbildung teil. Auch die Weiterbildungsbeteiligung von Armut gefährdeter Menschen ist um ein Drittel geringer (Deutscher Weiterbildungsatlas, 2018). Das liegt u. a. daran, dass gerade diese Gruppen nicht von den gestiegenen Investitionen der Betriebe in Weiterbildung profitieren. In Sachen Bildungsbenachteiligung sind sie damit klare Risikogruppen, die eine staatliche Unterstützung benötigen.



Fazit

Mangelndes staatliches Engagement in Weiterbildung gefährdet Daseinsfürsorge und Zukunftssicherung

Bisher ist es nicht gelungen, dem zunehmenden Strukturwandel im Beschäftigungsbereich durch geeignete staatliche Investitionen und Fördermaßnahmen in Weiterbildung zu begegnen. Vor allem der demographische Wandel und die Digitalisierung sorgen für immer stärkere Veränderungen. Klassische Berufs- und Qualifikationsmuster werden sich in ihren Aneignungswegen und -formaten ändern. Die Möglichkeit und Bereitschaft zu lebenslangem Lernen entscheiden darüber, ob sich Unternehmen und Beschäftigte ebenso flexibel wie kompetent auf Unsicherheiten, Wandel und Neues einstellen können. Mit den bisherigen Weiterbildungsressourcen und fiskalischen Regulierungen wurde jedoch weder die Grundlage für entsprechende Strukturänderungen in der Weiterbildung geschaffen, noch hat der Staat notwendige prophylaktische Investitionen für eine Arbeitswelt 4.0 geleistet. So sind auch die Empfehlungen der Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“ von 2004 wirkungslos verhallt.

Die Chancen für eine proaktive und vorausschauende Weiterbildungspolitik wurden vertan – nicht zuletzt deshalb, weil bisher keine Einigkeit darüber erzielt werden konnte, wie diese genau umgesetzt und finanziert werden soll. Das hat wirtschaftliche und soziale Folgen. Es schadet den Regionen, es schadet den Unternehmen und es schadet den Menschen. Der Staat nimmt dabei hin, dass sich bestehende Weiterbildungsbenachteiligungen ebenso verfestigen wie auch die Risikolagen formal Geringqualifizierter oder von Armut gefährdeter Menschen.

Bedingt zukunftsbereit

Im internationalen Vergleich liegt Deutschland bei der Weiterbildungsfinanzierung zwar grundsätzlich leicht über dem Länderdurchschnitt, das aber nur, weil hier auch die Arbeitgeber relativ viel in ihre Beschäftigten investieren. Bei der öffentlichen Finanzierung schneidet Deutschland hingegen weit unterdurchschnittlich ab. Das bestätigen auch die Ergebnisse einer Untersuchung der Organisation für wirtschaftliche Zusammen-

arbeit und Entwicklung, OECD, zur Zukunftsfähigkeit der Länder basierend auf ihrem Weiterbildungssystem (OECD 2019).

So betragen z. B. die öffentlichen Ausgaben für aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (pro Teilnehmerjahr) in Deutschland 17,5 Prozent des BIP pro Kopf. Mit knapp 33 Prozent liegt der OECD-Durchschnitt jedoch fast doppelt so hoch. Noch deutlicher ist der Unterschied bei der staatlichen Förderung der Weiterbildungsaktivitäten von Unternehmen. Während im OECD-Durchschnitt 8,4 Prozent der Unternehmen, die ihre Mitarbeiter schulen (lassen), staatliche Subventionen oder steuerliche Anreize dafür erhalten, sind es in Deutschland gerade mal 1,8 Prozent.

Jenseits der Höhe der Weiterbildungsinvestitionen ist auch die Zahl der öffentlich geförderten Personen eine relevante Größe. Hier kommen in Deutschland auf 100 Erwerbstätige 1,8 Förderfälle (Cordes et al. 2019). Von einer Weiterbildungsförderung durch den Staat profitiert also derzeit nur jeder Sechzigste. Eine so geringe Reichweite der öffentlichen Förderinstrumente erklärt sich aus deren Fokus auf formale Fort- und Weiterbildung wie z. B. Techniker- und Meisterlehrgänge. Für eine substanziell breitere Weiterbildungsbeteiligung muss sich die öffentliche Weiterbildungsfinanzierung stärker auf non-formale Bildungsangebote ausrichten und auf solche Weiterbildungen, die auf einen nachträglichen Erwerb des ersten Berufsabschlusses abzielen. Dabei darf sich die Finanzierung nicht auf zu enge Zielgruppen beschränken. Die Förderung formaler Weiterbildung muss allerdings auch weiterhin prioritär bleiben. Berufsabschlüsse erhöhen die Berufschancen und damit auch die Chance auf wirtschaftliche, soziale und gesellschaftliche Teilhabe. Der Erwerb von Teilqualifikationen und die Anerkennung bereits vorhandener beruflicher Kompetenzen sind dabei besonders für Menschen wichtig, die aufgrund ihrer Lebensumstände oder Fähigkeiten nach der Schule keinen Berufsabschluss erwerben konnten.

Um also die regelmäßige Teilnahme am lebenslangen Lernen grundsätzlich zu erhöhen und die Selektivität in der Weiterbildung zu reduzieren, sollte die öffentliche Hand mehr Mittel für allgemeine und berufliche Weiterbildung bereitstellen (z. B. über Zuschüsse zu Maßnahmen- und Prüfungsgebühren, eine verstärkte Zuschussung der Unterhaltskosten, Bildungskredite, aber



auch durch eine bessere Grundfinanzierung). Im Fokus müssen dabei die Kompetenzen der Geringqualifizierten stehen. Sie gilt es aufzudecken, zu entwickeln und anzuerkennen.

Kompetenzen und Potenziale durch Beratung sichtbar machen

Gerade Geringqualifizierte sind mit dem non-formalen Bildungssystem in unserem Land nur wenig bis gar nicht vertraut. Selbst wenn sie an der eigenen beruflichen Fortentwicklung interessiert sind, suchen sie nur selten aktiv nach Weiterbildungsmöglichkeiten. Deshalb ist es wichtig, genau dort über Weiterbildungschancen, Finanzierungsmöglichkeiten sowie Anbieter und Angebote zu informieren, wo die Menschen leben und arbeiten. Genau hier braucht es eine aktive und aufsuchende Bildungsberatung durch Beratende, die die Sprache der Menschen sprechen und die auch ihr Vertrauen haben (Käpplinger 2015).

Weiterbildungsberatung darf auch nicht defizitär sein, indem sie z. B. auf ein akut zu besetzendes Stellenprofil ausgerichtet ist. Vielmehr muss sie ressourcenorientiert den Blick auf die Stärken und Potenziale des Einzelnen richten. Dabei sollte sie neben den beruflichen Interessen auch bereits erworbene berufsrelevante Kompetenzen sichtbar machen. Ein solch wertschätzender Umgang mit den bisherigen Lernerfahrungen der Ratsuchenden stärkt deren Bereitschaft für weitere Lernaktivitäten.

Was jedoch fehlt, sind praxisnahe, modularisierte und flexible Potenzialanalyse-Instrumente, die ebenso anerkannt sind wie auch anschlussfähig an die verschiedenen Beratungs- und Arbeitsmarktsysteme. Zudem sollten diese Instrumente eine leicht verständliche Sprache verwenden, um auch für die Arbeit mit Geflüchteten oder Geringqualifizierten eingesetzt werden zu können. Öffentliche Investitionen sollten also einerseits auf die Entwicklung und Verbreitung entsprechender Instrumente abzielen und andererseits die Entstehung aufsuchender Beratungsstrukturen fördern.

Kompetenzen durch formale Zertifizierung anerkennen

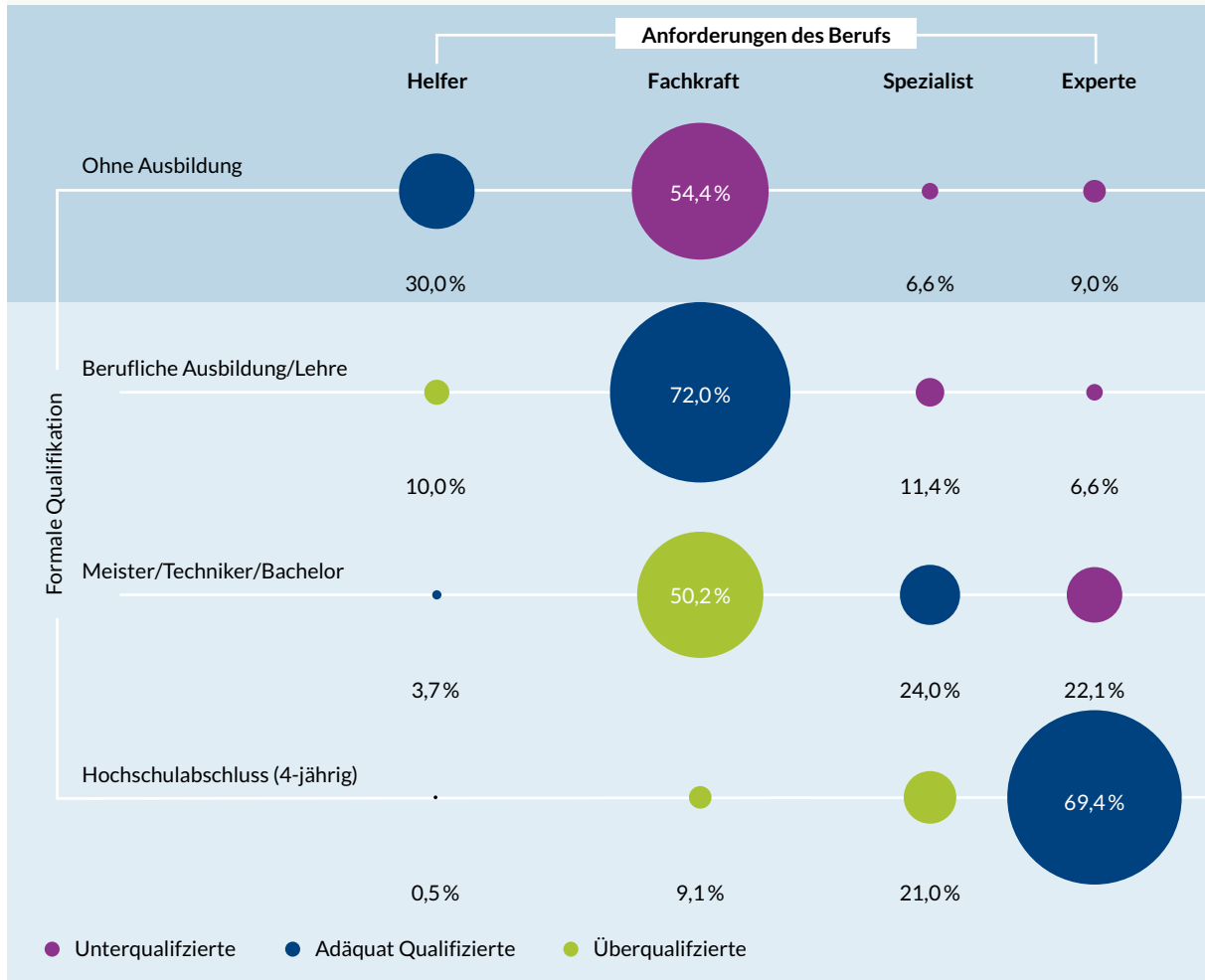
Formal Geringqualifizierte lernen häufig informell im Rahmen ihres Berufes und ihres Alltags. Derart erworbene Kompetenzen tragen jedoch kaum zur nachhaltigen Verbesserung der individuellen Berufschancen bei. So führen z. B. 70 Prozent der Geringqualifizierten eine Tätigkeit auf Fachkraftniveau oder höher aus – sind also formal unterqualifiziert. Dabei verdienen sie fast 10 Prozent weniger als ihre adäquat qualifizierten Kollegen (Bauer et al. 2018) und sind auch von Arbeitslosigkeit viel häufiger betroffen.

Grund dafür ist der Umstand, dass es bei der Personalauswahl (sowie auch der tariflichen Eingruppierung) vor allem auf zertifizierte Abschlüsse des formalen Bildungssystems ankommt. Für viele Geringqualifizierte ist der Weg zu einem solchen Abschluss aber zu lang: Drei Jahre für eine Berufsausbildung sind für die meisten erwachsenen Berufstätigen ein Zeitraum, den sie kaum planen (geschweige denn finanzieren) können. Ein wesentliches Hindernis für die Teilnahme an Weiterbildung besteht also derzeit darin, dass Geringqualifizierte keinen unmittelbaren Nutzen aus dem ziehen, was sie erlernen. Das sieht völlig anders aus, wenn die in der Praxis erworbenen Kompetenzen auch formal anerkannt werden. Sie ließen sich z. B. auf bestehende Bildungsabschlüsse anrechnen, Ausbildungszeiten damit verkürzen oder tariflich relevante Teilqualifikationen dafür verleihen. Gerade für formal Geringqualifizierte öffnen sich damit neue Wege in stabile Beschäftigungsverhältnisse. Diese tragen dann auch zur Deckung des Fachkräftemangels bei und erhöhen die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft.

Angesichts solcher Chancen und Potenziale – sowie natürlich auch der genannten Arbeitsmarktrisiken durch Megatrends – braucht es dringend eine Revitalisierung der Diskussion um wirksame und zukunftsgerechte Finanzierungsmodelle für Weiterbildung. Die Bundesregierung erarbeitet derzeit eine nationale Weiterbildungsstrategie. Diese sollte vor allem die Finanzierung für benachteiligte Lerner (darunter viele Geringqualifizierte) in den Blick nehmen. Schaut man auf die bestehenden (bzw. geplanten) Konzepte, zeigt sich eine große Bandbreite an Möglichkeiten, um Weiterbildung finanziell zu fördern. Die verschiedenen Ansätze und



ABBILDUNG 6 **70 % der geringqualifizierten Beschäftigten machen qualifizierte Arbeit ohne formale Anerkennung**



Die Ergebnisse wurde anhand der individuellen Bildungsabschlüsse und der Anforderungsniveaus der Klassifikation der Berufe (KIdB 2010) gebildet.

Quelle: Sozio-oekonomisches Panel 2013–2016 (SOEP v. 33), gewichtete Ergebnisse, Berechnungen der Ruhr-Universität Bochum

BertelsmannStiftung

die mit ihnen verbundenen Instrumente befinden sich im Verantwortungs- und Gestaltungsbereich der einzelnen Verwaltungsebenen (Bund, Länder und Kommunen). Diese verschiedenen Zuständigkeiten sind nur eine der vielen Ursachen für eine große Unübersichtlichkeit der öffentlichen Weiterbildungsfinanzierungsinstrumente. Sie erzeugt Barrieren für Lernende, die sich um eine öffentliche Förderung bemühen wollen. Daraus resultiert eine zusätzliche Benachteiligung

vor allem für Menschen mit geringerem Bildungshintergrund, die aufgrund ihrer Einkommenssituation oftmals besonders auf die Förderung angewiesen sind.



Tabelle 1 gibt einen Überblick über Finanzierungsmöglichkeiten in der Weiterbildung. Ihr Status reicht von bestehenden Konzepten und Instrumenten über geplante Gesetzesänderungen bis hin zu bisher nur angedachten Modellen. All diese Möglichkeiten sollten auf folgende Kriterien hin überprüft werden:

1. Leistet das Konzept/Instrument einen Beitrag zur Aufhebung bestehender Weiterbildungsbenachteiligungen?
2. Leistet das Konzept/Instrument einen Beitrag zur Qualifizierung formal Geringqualifizierter?
3. Leistet das Konzept/Instrument einen Beitrag zur Deckung von Fachkräftengapsen?
4. Wie steht es um die politische Umsetzbarkeit – inwiefern ist also der Vorschlag konsensfähig bzw. welche der relevanten Akteure (u. a. Sozialpartner, Ministerien, Kammern, Bildungseinrichtungen und ihre Träger) könnten ihm zustimmen?
5. Wie steht es um die institutionelle Umsetzbarkeit – wie stark baut also der Vorschlag auf bestehenden Regeln auf? Ergänzt er diese oder werden völlig neue Instrumente geschaffen mit umfangreichen Auswirkungen auf z. B. Ressortzuständigkeiten etc.)

TABELLE 1 (mögliche) Instrumente öffentlicher Weiterbildungsfinanzierung

Auswahl existierender Finanzierungsansätze

Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz

Das Aufstiegs-BAföG fördert die Vorbereitung auf mehr als 700 Fortbildungsabschlüsse wie Meister/in, Fachwirt/in, Techniker/in, Erzieher/in oder Betriebswirt/in.

Förderung abschlussbezogener Weiterbildung in der Arbeitsmarktpolitik (FbW)

Unterschiedliche Förderprogramme der Bundesagentur für Arbeit.

Qualifizierungschancengesetz

Mit Inkrafttreten des Gesetzes am 1. Januar 2019 soll die Bundesagentur für Arbeit die Weiterbildung Beschäftigter stärker fördern – zum einen durch ein vergrößertes Weiterbildungsangebot und zum anderen durch mehr finanzielle Mittel.

Weiterbildungssparen

Weiterbildungssparen (bzw. der Spargutschein) ist neben dem Prämiengutschein der zweite Baustein der Bildungsprämie. Menschen, die über den Betrieb vermögenswirksame Leistungen ansparen (bzw. angespart haben) und das Geld für Weiterbildung verwenden wollen, können vorzeitig darauf zugreifen.

Weiterbildungsprämie

Staatl. Förderprämie für Absolventen einer Weiterbildungsmaßnahme. Die volle Höhe der Prämie erfordert das Bestehen der Zwischen- und Abschlussprüfung einer Maßnahme.

Finanzierungsansätze in der Diskussion

Arbeitsversicherung

Erweiterung der bestehenden Arbeitslosenversicherung um eine dritte Säule. Diese sichert das Risiko der Arbeits- und Erwerbslosigkeit ab und fördert berufliche Um- und Neuorientierung vor dem Hintergrund des strukturellen und institutionellen Wandels auf dem Arbeitsmarkt.

Bundesweiterbildungsgesetz

Konzept der Gewerkschaften (ver.di, IG Metall und GEW) für ein Bundesweiterbildungsgesetz, das jedem Bürger das Recht auf Weiterbildung und Förderung zuspricht.

Erwachsenen-BAFÖG

Sicherung des Lebensunterhalts bei Nachholen von Schul- und Berufsabschlüssen, Weiterbildung sowie beruflicher Neuorientierung – unabhängig von Erwerbs- oder Lebensphase.

Erwerbstätigenkonto

Aufbau eines Guthabens ab Eintritt in das Erwerbsleben, Mischfinanzierung aus privaten Beiträgen und staatlichen Transferleistungen.

MILLA – Modulares interaktives Lebensbegleitendes Lernen für Alle

Konzept einer nationalen Online-Weiterbildungsplattform mit modularen und interaktiven Weiterbildungsangeboten sämtlicher Weiterbildungsträger als grundlegende erste Säule. Zu den weiteren Säulen zählen ein individuelles Nutzerprofil, E-Learning-Möglichkeiten und regionale Arbeitsplatznetzwerke.

Weiterbildungsfonds

Fond, der sich über eine prozentuale Umlage der Bruttolohnsumme aller Unternehmen (einer Region, Branche etc.) finanziert und gezielt Weiterbildungsmaßnahmen fördert, die genau diesen Unternehmen und ihren Mitarbeitern zu Gute kommen.



Literatur

Grundlage dieses Policy Briefs ist eine Expertise zur Finanzierung der Weiterbildung, erstellt von Prof. Dr. Rolf Dobischat, Prof. Dr. Dieter Münk sowie Vertr. Prof. Dr. Anna Rosendahl im Auftrag der Bertelsmann Stiftung (Dobischat et al. 2019).

Bauer, T.; Rulff, C.; Tamminga, M. (2018): Formale Unterqualifikation auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Neue Forschungsergebnisse und interdisziplinäre Einordnung. Gütersloh, Bertelsmann Stiftung.

Bilger, F./Gnahn, D./Hartmann, E./Kuper, H. (2013): Weiterbildungsverhalten in Deutschland. Resultate des Adult Education Survey 2012. Bielefeld, wbv.

Bilger, F.; Behringer, F.; Kuper, D.; Schrader, J. (2017): Weiterbildungsverhalten in Deutschland 2016. Ergebnisse des Adult Education Survey (AES). Bielefeld, wbv.

BMAS, (2015): Endbericht Kurzexpertise Nr. 57 – Übertragung der Studie von Frey/Osborne (2013) auf Deutschland. Mannheim, ZEW. www.arbeitenviernull.de/fileadmin/Downloads/Kurzexpertise_BMAS_zu_Frey-Osborne.pdf (abgerufen am 18.2.2019).

Buermann, M.; Wiek, J. (2018): Ungelernte Fachkräfte. Formale Unterqualifikation in Deutschland. Gütersloh, Bertelsmann Stiftung.

Cordes, M.; Dohmen, D. (2019): Verbreitung öffentlicher Förderinstrumente in Deutschland und der Blick in die Länder. FIBS-Forum Nr. 63. Berlin, Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie.

Dobischat, R.; Münk, D.; Rosendahl, A. (2019): Weiterbildungsfinanzierung in Deutschland 1995–2015. Gütersloh, Bertelsmann Stiftung.

Frick, F.; Herdin, G.; Schwenk, M. (2016): Können belegen können. Lernwege, Kompetenzen und Zertifikate aus Sicht von Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Gütersloh, Bertelsmann Stiftung.

Hall, A. (2015): Berufswechsel nach der Ausbildung: 18- bis 24-Jährige mit dualer Berufsausbildung im Erwerbsleben. In: BWP, H. 2/2015, S. 4–5. www.bibb.de/veroeffentlichungen/de/publication/download/id/7565 (abgerufen am 18.2.2019).

Käpplinger, B. (2015): Bildungslotsen in der Risikogesellschaft. Gütersloh, Bertelsmann Stiftung. www.bertelsmann-stiftung.de/bildungslotsen (abgerufen am 18.2.2019)

Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, OECD (2019): Dashboard on priorities for adult learning. <http://www.oecd.org/employment/skills-and-work/adult-learning/dashboard.htm> (abgerufen am 18.2.2019).

Rosenblatt, B. v.; Bilger, F. (2011): Weiterbildungsbeteiligung 2010. Bielefeld, wbv. Statistisches Bundesamt: Fachserie 11 Reihe 1, 2 und 7, Bildungsfinanzberichte und Bildungsbudgetberichte für die Jahre 1995 bis 2012. Wiesbaden.

Söhnlein, D.; Weber, B.; Weber, E. (2016): Aktuelle Daten und Indikatoren: Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten. Nürnberg, IAB.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2018): Bildungsstand der Bevölkerung. Ergebnisse des Mikrozensus 2017; Ausgabe 2018. Wiesbaden.

Walter, M. (2014): Lebenslanges Lernen zwischen Weiterbildungslust und Weiterbildungsfrost. Bielefeld, wbv.

Wittenbrink, L.; Frick, F. (2018): Deutscher Weiterbildungsatlas. Teilnahme und Angebot in Kreisen und kreisfreien Städten. Gütersloh, Bertelsmann Stiftung.



Die Autoren

Dr. Martin Noack
Senior Expert
Programm Lernen fürs Leben
Bertelsmann Stiftung
Telefon +49 5241 81-81476
martin.noack@bertelsmann-stiftung.de

Prof. Dr. Rolf Dobischat
Kastanienallee 39
47918 Tönisvorst
Telefon +49 2151 700363
rolf.dobischat@uni-due.de

Prof. Dr. Dieter Münk
PD Dr. Anna Rosendahl

Impressum

© 2019 Bertelsmann Stiftung

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0
www.bertelsmann-stiftung.de

Verantwortlich Dr. Martin Noack
martin.noack@bertelsmann-stiftung.de
Telefon +49 5241 81-81476

Lektorat Dr. Thomas Orthmann

Grafikdesign Nicole Meyerholz, Bielefeld

Foto Arne Weyhardt

Druck Matthiesen Druck