
Kommissionsdrucksache 19(28)106 a

11.09.2020

**Prof. Dr. Gerhard Bosch,
Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ),
Universität Duisburg-Essen**

Stellungnahme

Öffentliche Anhörung

zum Thema

„Finanzierung der Weiterbildung“

am 14. September 2020

Prof. Dr. Gerhard Bosch, Institut Arbeit und Qualifikation, Universität Duisburg-Essen

Beantwortung der an mich gestellten Leitfragen zur Sitzung der Enquete-Kommission am 14. September 2020 zum Thema „Finanzierung der Weiterbildung“

Fragen der Fraktion der CDU/CSU

- 1. Frage: In welchem Verhältnis stehen Ihrer Meinung nach die öffentlich geförderte und die privat (auch wirtschaftsseitig) finanzierte Weiterbildung in puncto Höhe der eingesetzten Mittel, Effektivität, Zielgerichtetheit und Akzeptanz durch Weiterbildungsbeteiligte?***

Weiterbildung wird in Deutschland zu rund 75% aus privaten Mitteln (Individuen und Betriebe) finanziert. Der Anteil der öffentlichen Investitionen in Weiterbildung stagniert trotz steigenden Weiterbildungsbedarfs und ihr Anteil am BIP ist zwischen 1995 und 2015 sogar gesunken. Hauptgrund ist den Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarktpolitik von Train-First zu Work-First im Jahre 2003 (Dobischat u.a. 2019: Weiterbildungsfinanzierung in Deutschland 1995–2015. Gütersloh). Durch die Arbeitsmarktreformen der letzten Jahre (Weiterbildungsstärkungs-, Qualifizierungschancen- und Arbeit-von-Morgen-Gesetz) wurde der Work-First-Ansatz deutlich relativiert, ohne dass jedoch die Teilnehmerzahlen vor allem in der abschlussbezogenen Weiterbildung im SGB II und III wieder das Niveau der 90er Jahre erreicht haben.

Es ist kaum möglich die Effektivität, Zielgerichtetheit und Akzeptanz der aus unterschiedlichen Mitteln finanzierten Weiterbildungsmaßnahmen miteinander zu vergleichen. Die Maßnahmen haben sehr unterschiedliche Ziele: Betriebliche Maßnahmen zielen auf z.B. ein langfristige Personalentwicklung, auf Innovation und/oder auf eine Steigerung der Effizienz. Individuell finanzierte Maßnahmen zielen auf eine Vielzahl von Zwecken, wie etwa auf einen beruflichen Aufstieg, einen Berufswechsel, um eine attraktivere Arbeit (mehr Geld, mehr Entscheidungsspielräume etc.) auszuüben, oder auf die Vermeidung von Arbeitslosigkeit. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen dienen vor allem der kurzfristigen und im besten Fall der nachhaltigen Vermittlung in Arbeit, im besten Fall auch der Innovationsförderung. Das Aufstieg-BAfÖG unterstützt individuelle Wünsche nach einer beruflichen Weiterentwicklung.

Angesichts dieser unterschiedlichen Ziele, die alle legitim sind und die Vielfalt lebenslangen Lernens spiegeln, kann man auch die Effektivität der Maßnahmen nicht miteinander vergleichen. Pauschale Aussagen, dass eine private Finanzierung effektiver ist als ein öffentliche, machen daher überhaupt keinen Sinn. Wichtiger ist die Untersuchung der

Effizienzprobleme in den jeweiligen Systemen. Betriebe können beispielsweise nur durch eine vorausschauende Personalentwicklung ermitteln, welchen Bedarf sie haben. Lange nicht alle Betriebe verfügen über eine solche Planung und investieren u.U., zu wenig in Weiterbildung. Zudem gibt es betriebliche Zielkonflikte zwischen kurzfristigen Kostensenkungen und langfristiger Personalentwicklung.

Ähnlich ist es bei der Akzeptanz! Es kann nicht wirklich überraschen, dass eine selbstgewählte Aufstiegsfortbildung oder eine betriebliche Fortbildung, die die künftige Arbeit mit neuen Technologien erleichtert oder einen Aufstieg verspricht, eine höhere Akzeptanz hat, als das Heranführen von lernentwöhnten Langzeitarbeitslosen an eine arbeitsmarktpolitische Weiterbildungsmaßnahme. Trotzdem können wir nicht auf letztere verzichten, es sei denn wir akzeptieren einen dauerhaften ALG II-Bezug.

Aus dem Vergleich der Maßnahmen kann man allerdings feststellen, dass ein praktischer Bezug in der Weiterbildung (durch Lernphasen im Betrieb oder in simulierter Praxis) für den Erfolg vieler Maßnahmen zentral ist.

2. Frage: Wo ergänzen sich beide Seiten sinnvoll, wo kommt es zu Konkurrenzsituationen im Weiterbildungsgeschehen? Wie sollten öffentliche Mittel (um-)gesteuert werden, um ineffektive Konkurrenzsituationen öffentlicher und privater Weiterbildungsangebote zu vermeiden?

Die beiden großen Systeme der betrieblichen und der öffentlichen Weiterbildungssysteme haben ihre eigenen Aufgabenbereiche und konkurrieren zu überwiegenden Anteilen nicht miteinander. Konkurrenzsituationen sehe ich allerdings in zwei Bereichen.

Erstens ist zu vermeiden, dass die öffentliche Hand betriebliche Investitionen verdrängt. Um dies zu verhindern müssen die öffentlichen Investitionen (1) zielgerichtet, (2) komplementär und (3) temporär sein:

- Zu 1) Förderungswürdige Ziele sind u.a.: Die gezielte Förderung neuer Technologien und Innovationen, die Begleitung großer Transformationsprozesse, die Stärkung betrieblicher Weiterbildung in Bereichen, in denen sie defizitär ist (wie in KMU's oder in der Förderung von Un- und Angelernten)
- Zu 2) Die Förderung muss komplementär sein, d.h. die Betriebe müssen sich selbst engagieren und die öffentliche Hand sollte nur anteilig unterstützen. Dabei können die Anteile nach Leistungsfähigkeit der Betriebe differenziert werden.
- Zu 3) Eine Regelförderung sollte ausgeschlossen sein. Die Förderung muss sich auf konkrete Projekte (etwa einen Personaltransfer, eine Qualifizierungsmaßnahme für An- und Ungelernte oder eine Kurzarbeitsperiode, die Einführungsphase neuer Technologien) beziehen.

Zweitens können Betriebe auch öffentliche Förderangebote zur Finanzierung ihres eigenen Kerngeschäfts nutzen. So können Beschäftigte, die für eine Beförderung vorgesehen sind, angehalten werden, sich um eine Förderung nach dem Aufstiegs-BAföG zu bewerben. Sie werden dann mit einem Rückkehrrecht beurlaubt. Das lässt sich akzeptieren, da die Beschäftigten auch einen individuellen Nutzen haben. Allerdings müssten die Betriebe auch denen, die eine solche Weiterbildung aus eigenem Antrieb wünschen, auch eine Beurlaubung mit Rückkehrrecht zugestehen. Problematischer ist es, wenn Betriebe wenig aus- und weiterbilden und nur Personen mit einer öffentlichen finanzierten Weiterbildung oder einem Bildungsgutschein einstellen. Das kann dazu führen, dass gesetzlich vorgeschriebene Weiterbildungen ganz auf die Arbeitsmarktpolitik abgewälzt werden. Beispiele finden sich in der Pflege oder bei der Ausbildung zum Luftsicherheitsassistenten gemäß Paragraf 5 des Luftsicherheitsgesetzes. Hier ist eine Verteilung der Kosten auf die Betriebe über Fonds sinnvoll, wie das jetzt in Pflege jetzt üblich ist.

Fragen der Fraktion der SPD:

- 3. Frage: Wie sollte die öffentliche Finanzierung der beruflichen Bildung künftig gestaltet werden? Empfehlen Sie, an der bisherigen Trennung der Förderung der Ausbildung einerseits und der Weiterbildung andererseits festzuhalten? Oder erachten Sie Modelle zur Finanzierung lebensbegleitenden Lernens für sinnvoller, bei denen Menschen im Laufe ihres Lebens individuelle Bildungsangebote wahrnehmen können?***

Ein besonderer Fokus auf die berufliche Ausbildung junger Menschen bleibt weiterhin sinnvoll. Eine Ausbildung ist zunehmend zum Eintritt in den Arbeitsmarkt geworden. Die breit angelegte deutsche Berufsausbildung befähigt später zur Weiterbildung oder auch zum Erlernen eines anderen Berufs. Da für den gelingenden Übergang von Schule in den Beruf besondere Akteure (Schulen, Betriebe, überbetriebliche Ausbildungsstätten, Jugendausbildungsagenturen der BA und der Jobcenter, Sozialpartner, Kammer etc.) zuständig sind, macht es auch Sinn, besondere Förderstrukturen für diese Schnittstelle aufrecht zu erhalten und zu stärken.

Ganz anders sieht es im Bereich der Weiterbildung aus. Dort macht die Unterscheidung von Aus- und Weiterbildung wenig Sinn. Für die große Gruppe der Schulabbrecher*innen oder der Un- und Angelernten ist das Nachholen einer Schulaus- oder eine Berufsbildung die wichtigste Weiterbildungsmaßnahme für eine nachhaltige Beschäftigungsaufnahme. Da Weiterbildungsmaßnahmen vom Nachholen von Abschlüssen, über das Erlernen eines zweiten oder dritten Berufs bis hin zu Aufstiegs- bzw. Expertenausbildungen oder einem Studium reicht, macht die traditionellen Unterscheidung zwischen Aus- und Weiterbildung keinen Sinn. Hier ist in der Tat sinnvoll, die öffentliche Finanzierung der Weiterbildung so auszugestalten, dass Menschen im Lauf ihres Erwerbslebens Optionen für unterschiedliche Bildungsbedürfnisse haben.

4. Frage: Im Bereich der akademischen Bildung ermöglicht der Staat nahezu die vollständige Förderung eines Masterstudiums von sechs Jahren. Halten Sie es gerechtfertigt, ähnlich existenzsichernde Bedingungen für das Erlernen zweier Berufe im Laufe eines Berufslebens zu schaffen?

und

Halten Sie die Altersgrenzen im BAföG für diskriminierend? Inwiefern rechtfertigt die ökonomische Verwertbarkeit am Arbeitsmarkt Einschränkungen bei der öffentlichen Förderung von Studienzeiten?

Das Aufstiegs-BAföG kennt keine Altersgrenzen, ist offen für alle Erwachsenen und ist damit ein modernes System der Förderung von Aufstiegsfortbildungen.

Ganz anders ist das BAföG zu bewerten. Zwar sind die Förderzwecke in § 2 des BAföG sehr weitgefasst und schließen sowohl das Nachholen von Schulabschlüssen wie ein Studium ein. Durch die starre Altersgrenze von 30 Jahren bei der Förderung ist es allerdings ein „Jugendinstrument“ und keine Instrument zur Förderung lebenslangen Lernens.

Ich halte die Altersgrenze von 30 Jahren aus folgenden Gründe für nicht mehr zeitgemäß und für eine nicht akzeptable Altersdiskriminierung.

- Erstens ist die Altersgrenze für die Förderung eines Masterstudiums auf 35 Jahre heraufgesetzt worden. Beim besten Willen kann man 35jährige nicht mehr als Jugendliche bezeichnen. Es kommt zu einer massiven Ungleichbehandlung von angehenden Akademikern und den Bildungsverlierern unserer Gesellschaft, die vielleicht mit Anfang 30 einen Schulabschluss nachholen wollen.
- Zweitens widersprechen die Altersgrenzen der gegenwärtigen politischen Rhetorik vom lebenslangen Lernen. So heißt es in der Nationalen Weiterbildungsstrategie: „Die Arbeitswelt wird immer digitaler, schneller und spezieller. Wer mithalten will, muss sich laufend fort- und weiterbilden. Lebensbegleitendes Lernen ist sowohl Voraussetzung als auch Garant unserer wirtschaftlichen Stärke. Für jeden einzelnen, aber auch für die gesamte Gesellschaft. Wer sich für die Zukunft weiterbildet, sichert sich soziale und beruflichen Teilhabe. Die Bundesregierung hat sich zum Ziel gesetzt, berufliche Weiterbildung und lebensbegleitendes Lernen stärker als bisher zu fördern.“
- Drittens wird die Regelaltersgrenze schrittweise auf 67 Jahre heraufgesetzt. Die Verlängerung der Lebensarbeitszeit ist für viele Beschäftigte in Berufen mit begrenzter Tätigkeitsdauer zur Bedrohung geworden. Erst abwarten zu müssen, bis man arbeitslos oder zu alt für eine Weiterbildung wird, ist keine hoffnungsvolle Perspektive und belastet zudem die Grundsicherungssysteme des Sozialstaats.

Es bietet sich daher an, die Altersgrenzen im BAföG deutlich zu erhöhen und es zu einem Instrument der Förderung des lebenslangen Lernens auszubauen.

Ein Vorbild könnte das schwedische Erwachsenen-BAföG sein. Schweden verfügt über ein einheitliches Stipendien- und Darlehenssystem zur Finanzierung des Lebensunterhalts Erwachsener (über 18 Jahre) die an einer Vollzeit- oder Teilzeitbildungsmaßnahme teilnehmen. Diese sogenannte Studienförderung (studiemedel) wird gleichermaßen für ein Hochschulstudium wie auch für das Nachholen von allgemeinbildenden oder beruflichen Abschlüssen auf der Sekundarstufe II und weiterbildenden beruflichen Maßnahmen gezahlt. Die schwedischen Altersgrenzen von 46 Jahren für den Kreditanteil und von 56 Jahren für die Zuschussanteile sind sinnvoll, da mit den Stipendien vor allem längerfristige Maßnahmen finanziert werden. Nur durch eine absehbare Erwerbsphase nach Abschluss der Weiterbildung ist für die Steuerzahler die Rückzahlung des Darlehens und ein angemessener wirtschaftlicher und sozialer öffentlicher Nutzen auch für den Zuschussanteil möglich. Die Vereinbarkeit solcher Höchstgrenzen mit dem Anti-Diskriminierungsgesetz wäre allerdings zu überprüfen. In Schweden sind die Altersgrenzen infolge des erhöhten Renteneintrittalters in den letzten Jahren verlängert worden.

Sinnvoll ist es auch die Förderzwecke auszuweiten. So sollten künftig Vorbereitungsmaßnahmen zur Anerkennung ausländischer Abschlüsse und zur Anerkennung und Zertifizierung informell erworbener Kompetenzen gefördert werden. Zudem sollte eine zweite Berufsausbildung gefördert werden, wenn der erlernte Beruf nicht mehr ausgeübt werden kann und eine Finanzierung von SGB II oder III nicht möglich ist, wie das bei schulischen Berufsausbildungen oft der Fall ist.

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

5. Frage: Wie wichtig sind finanzielle Anreize für die Motivation von Erwerbstätigen, sich individuell weiterzubilden? Welche Rolle spielen öffentliche Förderungen für die Schaffung betrieblicher Weiterbildungsangebote von Arbeitgebern? Wie bedeutsam für die Teilnahme an Weiterbildung ist eine finanzielle Förderung – in Relation zu anderen Faktoren, insbesondere zeitlichen Freiräumen und Freistellungsansprüchen? Inwieweit ist diese Relevanz von der jeweiligen Zielgruppe der Weiterbildung abhängig?

Die Frage lässt sich nicht pauschal beantworten, da sich die Weiterbildungsmotive unterscheiden. Es gibt durchaus Personen, die eine gutbezahlte, aber sehr belastende oder als wenig sinnvoll empfundene Tätigkeit aufgeben wollen, selbst wenn sie dabei auf Einkommen verzichten müssen. Ihr wichtigstes Motiv ist eine sinnvolle und attraktive Tätigkeit, die natürlich auch den Lebensunterhalt sichern können muss.

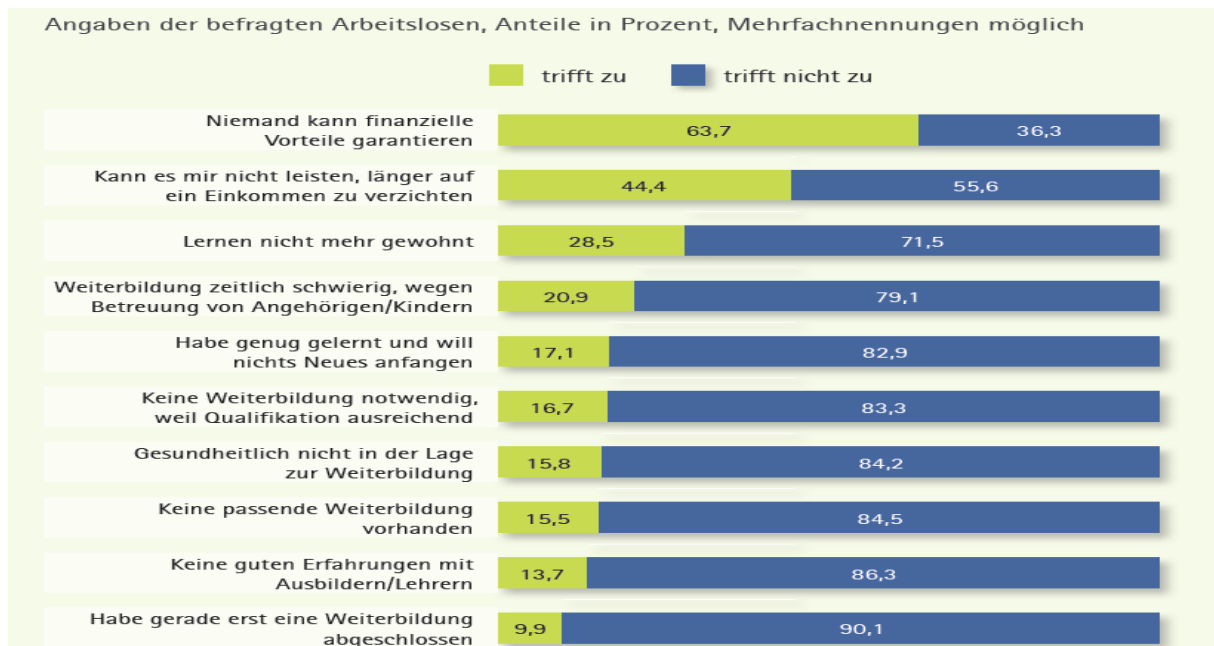
Hinzu kommt, dass eine tragfähige Weiterbildungsbereitschaft in der Regel durch eine Kombination von Motiven entsteht. Typisch ist folgende Kombination bei betrieblichen Maßnahmen: Das Angebot, an einer Weiterbildung teilnehmen zu können, wird als Anerkennung gesehen, man will sich selbst herausfordern, man hofft auf einen Aufstieg und mehr Entscheidungsspielräume und man riskiert finanziell nichts, da der Betrieb die Maßnahme bezahlt.

Ganz anders sieht es aus, wenn man arbeitslos ist. Befragungen belegen, dass die Ungewissheit über einen späteren finanziellen Vorteil und der mögliche Einkommensverzicht die zentralen Weiterbildungsbarrieren sind (siehe Schaubild). Der Übergang in eine gute Beschäftigung lässt sich meistens vorab nicht garantieren. Allerdings kann die öffentliche Förderung dafür sorgen, dass sich die Betroffenen eine Weiterbildung leisten können. Die Zahlung von Weiterbildungsprämien ist zu begrüßen. Sie alleine entfalten allerdings nur geringe Teilnahmeanreize, wenn der Lebensunterhalt weiterhin allein mit der Arbeitslosenunterstützung bestritten werden muss. Im SGB II ist sogar ein 1-Euro-Job mit einer Aufwandentschädigung von rund 180 Euro pro Monat¹ zusätzlich zu dem Arbeitslosengeld II erheblich attraktiver. Angesichts des wachsenden Bedarfs an Fachkräften und der weitaus höheren Anforderungen in einer Weiterbildung ist dies eine erhebliche Fehlsteuerung. Gerade die weiterbildungswilligen und -fähigen Arbeitslosen finden oft häufig schnell einen einfachen Arbeitsplatz und können sich eine Weiterbildung, vor allem mit Familie, nicht leisten. Das ist bereits seit langem bekannt und es unverständlich, dass diese Fehlanreize nicht schon vor Jahren korrigiert wurden.

Um die Motivation zur Teilnahme an einer Weiterbildung zu stärken, müssen Arbeitslose daher während einer Weiterbildung gegenüber der Arbeitslosigkeit oder einem 1 Euro-Job deutlich besser gestellt werden. So sollte ein Weiterbildungsgeld gezahlt werden, das mindestens 200 Euro pro Monat beträgt bzw. 15 Prozentpunkte über dem ALG I liegt. Zudem sollten die Weiterbildungsprämien gänzlich entfristet werden.

Beim BAföG und beim Aufstiegs-BAföG ist davon auszugehen, dass für viele Geförderte ohne die öffentliche Unterstützung eine Teilnahme nicht, oder nur unter erschwerten Bedingungen (mit begleitender Erwerbstätigkeit, in Teilzeit) möglich wäre.

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



Quelle: Dietz, M. / Osiander, C. (2014): Weiterbildung bei Arbeitslosen. Finanzielle Aspekte sind nicht zu unterschätzen. In: IAB-Kurzbericht 04/2014: 3.

6. Frage: Befürworten Sie eine generelle Bindung der öffentlichen Förderung von Weiterbildung an abschlussrelevante Prüfungen, also Zertifizierungen? Inwieweit könnte dies die Qualität und den Erfolg von Weiterbildungsmaßnahmen fördern?

Bei längerfristigen Maßnahmen, wie einem Schulabschluss, einer Berufsausbildung, einem Studium oder einer Aufstiegsfortbildung, befürworte ich eine Zertifizierung. In allen diesen formalisierten Bildungsbereichen werden Qualitätsstandards gesetzt und auch überprüft.

Ganz anders sieht bei kurzfristigen Maßnahmen aus, die etwa über die Bildungsprämie gefördert werden, oder bei bezuschussten betrieblichen Maßnahmen. Hier bestehen Probleme bei der Qualitätssicherung, die man lösen muss. Die Bildungsprämie wird z.B. erst nach einer Beratung gewährt. Bei der Unterstützung betrieblicher Maßnahmen schließt das „Arbeit-von-Morgen-Gesetz“ die Förderung rein arbeitsplatzbezogener kurzfristiger Anpassungsmaßnahmen aus. Die geförderten Maßnahmen müssen mehr als 120 Stunden dauern und außerhalb des Betriebs oder im Betrieb von einem zugelassenen Träger durchgeführt werden. Diese Bedingungen erschweren es den Betrieben, rein arbeitsplatzbezogene Einarbeitungsmaßnahmen durch die Bundesagentur für Arbeit finanzieren lassen, so dass eine Verdrängung betrieblich finanzierter Weiterbildung nicht oder wegen der positiven Wirkungen auf das Weiterbildungsgeschehen insgesamt nur in geringen und tolerierbaren Größenordnungen zu erwarten ist.

7. Frage; Welche finanziellen Optionen sehen Sie zur Bekämpfung eines Fachkräftemangels in wirtschaftlich und gesellschaftlich wichtigen Branchen? Sollte es spezifische Förderprogramme zur Aus- und Weiterbildung in Mangelberufen geben?

Ich schlage die Einrichtung eines Fachkräftestipendiums nach österreichischem Vorbild für Beschäftigte und Selbständige für eine Weiterbildung in Mangelberufen vor: Danach sollen Beschäftigte das Recht auf eine Freistellung. Sie sollen diese Stipendien erhalten können, wenn sie nicht schon eine Ausbildung in einem der Mangelberufe haben oder dort ihre Beschäftigung nicht ausüben können. Die Umschulung von Selbständigen soll aus Steuermitteln finanziert werden. Eine Umsetzung über die Bundesagentur für Arbeit ist sinnvoll, da Engpasssituationen auf dem Arbeitsmarkt ohnehin Orientierungspunkte für Weiterbildungsplanung sind. Die Liste der Mangelberufe wird – wie ein Österreich - gemeinsam mit den Sozialpartnern festgelegt und jährlich aktualisiert. Grundlage kann die halbjährlich erstellte Fachkräfteengpassanalyse der Bundesagentur sein, die bislang nur für die Erstellung einer Unbedenklichkeitsliste (Positivliste) für die Besetzung offener Stellen auch mit ausländischen Bewerbern*innen verwendet wird. Die Teilnehmenden erhalten ein Weiterbildungsgeld, dass auf der Basis ihres zurückliegenden Einkommens berechnet wird (wie in der Antwort auf Frage 5).

Fragen der Fraktion Die Linke

8. Frage: Welche Finanzierungsquellen und Angebotsstruktur (Geschäftsfelder /Zielgruppen) beinhaltet die Weiterbildung?

Zu den Finanzierungsquellen liegen detaillierte Studien vor. Ich verweise auf die vom Kommissionsekretariat verschickte Kurzfassung des Berichts von Dobischat u.a. 2019: Weiterbildungsfinanzierung in Deutschland 1995–2015. Gütersloh

9. Frage: Welche Vorgaben der Fördergeber gibt es hinsichtlich der Gehälter des (Bildungs-) Personals? Sind die Gehalts- und Qualifikationsvorgaben angemessen? Wie gelingt es den Trägern, die Vorgaben einzuhalten? Welche Arbeitsvertragsstrukturen sind bei Ihren Bildungsträgern zu finden (Anteil Befristung, Honorar-/Werkverträge/ Mindest-lohn/Abgeltung Vor-Nachbereitungszeit)?

Die Arbeitsbedingungen im Weiterbildungssektor sind sehr heterogen. Die Beschäftigten in der betrieblichen Weiterbildung werden oft nach Tarif entlohnt und haben attraktive Arbeitsbedingungen. Ganz anders sieht es in der öffentlich geförderten Weiterbildung, vor allem dort, wo es keine institutionelle Förderung gibt, sondern die Vergabe von Einzellosen über Ausschreibungen erfolgt.

Die Vergabe von Weiterbildungsmaßnahmen nach dem niedrigsten Preis hat zu prekären Arbeitsverhältnissen und niedrigen Löhnen in der Weiterbildungsbranche geführt, die zu Qualitätseinbußen führte und auch für die Branche selber existenzgefährdend wurden, da gute Mitarbeiter*innen die Branche bei erster Gelegenheit verließen.

Lohnvorgaben vom Auftraggeber erfordern allgemeinverbindliche Lohn tariffverträge oder Branchenmindestlöhne, die nach dem Arbeitnehmerentsendgesetz für allgemeinverbindlich erklärt werden. Branchenmindestlöhne haben Gesetzeskraft, sind bußgeldbewehrt und der Staat übernimmt die Verpflichtung die Einhaltung durch die Finanzkontrolle Schwarzarbeit zu kontrollieren und die Nichteinhaltung zu sanktionieren.

Da in der heterogenen Bildungslandschaft kein Konsens über einen allgemeinverbindlichen Tarifvertrag mit einem differenzierten Lohn gitter und weiteren Abreden zu Urlaub oder Zuschlägen erzielt werden konnte, hat man nach schwierigen Debatten Branchenmindestlöhne differenziert nach Qualifikation ausgehandelt, die erstmals 2019 für allgemeinverbindlich erklärt wurden und für vier Jahre gelten. Die Mindestlöhne gelten nur für pädagogische Mitarbeiter*innen. Der höhere Mindestlohn in Gruppe 2 wird für pädagogische Mitarbeiter mit einem Abschluss auf der Stufe 6 des DQR (Bachelor, Meister, Fachwirt) gezahlt. Mit den Mindestlöhnen wurden erstmals Lohnuntergrenzen in der Branche eingeführt, die den Wettbewerb nach unten begrenzen.

Mindestlöhne in der Weiterbildung

Gruppe 1			
01.01.2019	3,00 %	15,72 €/h	2.665,67 €
01.01.2020	3,00 %	16,19 €/h	2.745,37 €
01.01.2021	3,00 %	16,68 €/h	2.828,46 €
01.01.2022	3,00 %	17,18 €/h	2.913,25 €
	+ 12,55 %	+ 1,92 €	+ 325,58 €
Der Mindestlohn steigt in Gruppe 1 bis zum 1. Januar 2022 um 12,55 %.			
Gruppe 2			
01.01.2019	3,50 %	15,79 €/h	2.677,54 €
01.01.2020	3,75 %	16,38 €/h	2.777,59 €
01.01.2021	3,90 %	17,02 €/h	2.886,12 €
01.01.2022	4,00 %	17,70 €/h	3.001,42 €
	+ 16,03 %	+ 2,44 €	+ 413,75 €
Der Mindestlohn steigt in Gruppe 2 bis zum 1. Januar 2022 um 16,03 %.			

Neben der Allgemeinverbindlicherklärung des Mindestlohntarifvertrages trat zum 1. April 2019 auch die „Vergabemindestentgeltverordnung 2019 –VergMindV 2019“ in Kraft. Sie bewirkt, dass der Mindestlohn auf alle pädagogisch Beschäftigten in Maßnahmen nach SGB II und III erstreckt wird–unabhängig davon, ob das Unternehmen in dem sie beschäftigt sind, überwiegend Arbeitsmarktdienstleistungen nach SGB II oder III erbringt oder nicht.

Mit den Mindestlöhnen wurden erstmals Lohnuntergrenzen in der Branche eingeführt, die den Wettbewerb nach unten begrenzen. Es ist davon auszugehen, dass es in einzelnen Segmenten der Weiterbildungsträger, vor allem bei den öffentlich finanzierten Trägern zu erheblichen Einkommensverbesserungen gekommen ist. Nach einer früheren Untersuchung aus dem Jahr 2016 lagen „der Medianlohn in der öffentlich finanzierten beruflichen Weiterbildung in der Einkommenskategorie zwischen 1.751 und 2.251 € und liegt demzufolge zwar recht deutlich darunter, aber trotzdem oberhalb der Einkommensprekaritätsgrenze. Für die hauptberuflichen Honorarkräfte in der öffentlich finanzierten allgemeinen Weiterbildung sind die Befunde hingegen weitaus alarmierender, denn sie zeigen die deutlichsten Einkommensrisiken. So liegt der Medianlohn in diesem Bereich in einer Einkommensschwelle zwischen 1.251 und 1.750 € und damit im einkommensprekären Bereich. Als besonders drastisch von dieser sozialen Lage gekennzeichnete Arbeitsfelder sind die Bereiche Deutsch als Zweit- und Fremdsprache und die Integrationskurse zu benennen. Dort beträgt der Wert der von Einkommensprekarität betroffenen Freiberufler 77 %“ (Alfänger u.a. 2016: Erwerbsarbeit in der Weiterbildungsbranche – prekäre Beschäftigung in einem polarisierten Arbeitsmarkt, WSI-Mitteilungen 2016/2: 100)

Nach meiner Kenntnis ist die Wirkung der Branchenmindestlöhne in der Weiterbildung noch nicht evaluiert worden.

10. Frage: Wie stark ist das Weiterbildungspersonal in Akquise und Konzeptions-Arbeit eingebunden und wird dafür Arbeitszeit/ Freistellung von anderen Tätigkeiten eingeräumt?

Hier liegen mir keine belastbaren Informationen vor. Aus Einzelgesprächen ist mir bekannt, dass vor allem Honorarkräfte nur für die Lehrstunden, nicht aber für ihre Vor- und Nachbereitung und ihr Engagement in der Planung entlohnt werden.

11. Frage: Wie hoch ist im Durchschnitt die Fluktuation von Personal in den Einrichtungen? Welche Gründe gibt es dafür (Arbeitsbedingungen, Befristung...)? Welche Forderungen/ Handlungsempfehlungen haben Sie an die Fördergeber, an die Bildungsträger, an weitere Akteure?

Zur Fluktuation liegen mir keine Zahlen vor. Gemessen wurde in einschlägigen Studien vor allem die Befristungsquote, die auch ein Indikator für die Stabilität der Beschäftigung ist. Die Befristungsquote vor allem von Berufseinsteigern*innen ist in ebenfalls in der öffentlich geförderten Weiterbildung extrem hoch. Eine Befragung zeigt folgendes: „Während in der allgemeinen Weiterbildung etwas mehr als jeder zweite Branchennewling (52 %) und in der betrieblichen Weiterbildung rd. 63 % dieser Personengruppe ein befristetes Beschäftigungsverhältnis innehaben, beträgt der Befristungsanteil unter den Branchennewcomern in der beruflichen Weiterbildung 84 % und scheint damit den Normalfall in diesem Segment zu repräsentieren (Alfänger u.a. 2016: Erwerbsarbeit in der Weiterbildungsbranche – prekäre Beschäftigung in einem polarisierten Arbeitsmarkt, WSI-Mitteilungen 2016/2: 101).

Eine zu hohe Fluktuation beeinträchtigt sicherlich die Qualität der Maßnahmen. Man müsste den Trägern mehr Planungssicherheit geben, indem man ihnen längerfristige Verträge etwa über 5 Jahre mit einer jährlichen Feinplanung gibt.

Fragen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN:

12. Frage: Wie kann individuelle berufliche Weiterbildung von Beschäftigten sowie Weiterbildung von Arbeitslosen besser gefördert und wie kann und sollte diese bessere Förderung finanziert werden?

Notwendig ist neben der oben schon beschriebenen Verbesserung der finanziellen Teilnahmeanreize durch Einführung eines Weiterbildungsgelds eine sanktionsfreie Weiterbildungsberatung. Die Modellversuche der BA zur Weiterbildungsberatung an fünf Standorten verliefen erfolgreich. Der geplante Roll-Out in der Fläche mit rund 600 Weiterbildungsberatern*innen ist durch die Corona-Pandemie verzögert, sollte aber jetzt mit Vorrang vollzogen und evaluiert werden.

13. Frage: Wie kann ein Rechtsanspruch auf Weiterbildung mit einer sozialen Absicherung aus Sicht der Experten aussehen und wie kann diese finanziert werden? Wie ist in diesem Zusammenhang der Vorschlag eines Weiterbildungsgeldes von Bündnis 90/Die Grünen für arbeitsmarktbedingte Weiterbildung und eines WeiterbildungsbaföG für weitere Fälle von Weiterbildung zu bewerten? (Siehe Beschluss der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen „Weiterbildung garantiert!“)

Im SGB III ist der Vermittlungsvorrang für diesen Personenkreis bereits stark relativiert worden, indem die Erforderlichkeit einer beruflichen Weiterbildung für eine nachhaltige Vermittlung unterstellt wird.² Diese Relativierung soll durch einen Rechtsanspruch ersetzt werden, der dann auch im SGB II gelten soll, in dem bislang der Vermittlungsvorrang weiterhin im Gesetz steht.

Das in Anlehnung an die Überlegungen der „Kommission zur Finanzierung lebenslangen Lernens“ (2004) vorgeschlagene WeiterbildungsbaföG bietet individuelle Weiterbildungsoptionen für alle Erwachsenen im Erwerbsalter. Es würde eine Lücke im Fördersystem schließen, da auch Selbständige und Personen ohne ausreichende Versicherungszeiten in der Arbeitslosenversicherung eingeschlossen wären.

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

14. Frage: Wie kann gewährleistet werden, dass alle Menschen, die Bedarf an einer Weiterbildung haben, diese auch finanziert bekommen (auch ohne von der Zustimmung des Arbeitgebers abhängig zu sein)?

Dazu wäre es hilfreich einen Rechtsanspruch auf eine Voll- oder Teilzeitfreistellung während der geförderten Bildungsmaßnahmen mit einem Rückkehrrecht in den Betrieb, nach schwedischem Vorbild einzuführen.

15. Wie ist der Vorschlag einer Weiterentwicklung der Arbeitslosenversicherung zu einer Arbeitsversicherung (vgl. BT-Drucksachen-Nr. 19/17522) zur besseren Finanzierung der Weiterbildung zu bewerten?

Auch dieser Antrag schlägt die notwendige Einführung eines Weiterbildungsgeldes vor. Zu unterstützen ist der Vorschlag, Bildungsagenturen an allen Standorten der Bundesagentur für Arbeit einzurichten. Damit würde die im Qualifizierungschancengesetz verankerte Stärkung der Weiterbildungs- und Qualifizierungsberatung der BA auch für Leistungsberechtigte nach dem SGB II umgesetzt. Es wird zu evaluieren sein, ob die von der BA geplante Weiterbildungsberatung mit 600 Beratern*innen ausreichend ist.

Gut durchdacht sind auch die Vorschläge zur Stärkung der Arbeitslosenversicherung, etwa durch die Absenkung der Anwartschaft und größere Wahlmöglichkeiten der Selbständigen bei der Zahlung von freiwilligen Beiträgen an die BA.

Das vorgeschlagene Rückkehrrecht nach einer Weiterbildung auf den alten Arbeitsplatz spielt bei der Förderung der Weiterbildung von Arbeitslosen oder Beschäftigten kaum eine Rolle. Es ist allerdings hilfreich, wenn für individuell gewählte Weiterbildungsmaßnahmen nach einem reformierten BAföG und dem AFGB die Beschäftigung unterbrochen werden muss.

Fragen der Fraktion der FDP:

16. Frage: Welche zukünftigen Modelle der Weiterbildungsfinanzierung wären hilfreich (z.B. Bildungskonto, Bildungsteilzeit), um mehr Menschen eine Weiterbildung zu ermöglichen?

Bei jedem Reformvorschlag stellt sich die Frage, ob man an bestehende Strukturen anknüpft und sie weiterentwickelt oder ob ein grundlegender Neuanfang versucht wird, wie gegenwärtig in Frankreich, das flächendeckend Bildungskonten einführt. Ich plädiere eindeutig für den ersten Weg. Mit dem BAföG und dem AFGB sowie der Weiterbildung in der Arbeitsmarktpolitik verfügt Deutschland über in der Bevölkerung bereits gut bekannte und etablierte Systeme mit eingespielten administrativen Strukturen, die eine schnelle Umsetzung von Reformen erleichtern. Der kontinuierliche Ausbau des AFGB in Richtung

einer umfassenden Unterstützung von Aufstiegsfortbildungen und der schrittweise Wiederaufbau einer investiven Arbeitsmarktpolitik belegen hohe Reformpotenziale und auch handlungswillige Akteure. Zudem lassen sich diese bereits bestehenden Institutionen mit einer überschaubaren Anzahl von Stellschrauben zu einem schlüssigen öffentlichen Fördersystem für lebenslanges Lernen ausbauen.

Wenn man, wie ich es vorschlagen habe (Bosch (2019), Öffentliche Finanzierung von Weiterbildung im Strukturwandel: Vorschläge zu einem stimmigen Gesamtsystem. Working Paper der HBS-Forschungsförderung Nr. 158. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung) die Weiterbildungsförderung dieser beiden großen „Tanker“ ausbaut, macht es keinen Sinn, gleichzeitig Parallelstrukturen zu fördern. Aus diesem Grunde halte ich Vorschläge zu Bildungskonten nicht für sinnvoll. Pauschale Zuschüsse auf Erwerbstätigenkonten unabhängig vom Einkommen und Vermögen verstoßen angesichts der hohen Ungleichheiten in den Bildungs- und Erwerbsverläufen m.E. zudem gegen das Prinzip der sozialen Gerechtigkeit. Vor allem bleibt für wirklich substantielle Weiterbildung, wie das Erlernen eines neuen Berufs, zu wenig Unterstützung übrig, wenn man das Geld mit der Gießkanne über viele Instrumente verteilt. Schließlich entsteht ein gewaltiger bürokratischer Aufwand, wenn im Ausbaustadium bis zu 80 Millionen Konten verwaltet werden müssen. Da ist es viel sinnvoller, durch gute Finanzierungssysteme Ziehungsrechte für alle die einen Weiterbildungsbedarf haben, zu verankern. Für kurze Weiterbildungsmaßnahmen stehen mit der Bildungsprämie des Bundes, die durch zusätzliche Landesprogramme ergänzt werden, für Erwerbstätige einschließlich der Selbständigen bereits ausreichend Fördermöglichkeiten zur Verfügung. Fondsregelungen machen vor allem Sinn in Branchen mit einem hohen Marktversagen sowohl bei der sozialen Sicherung als auch der Weiterbildung. Sie können dort gesetzlich, wie in der Pflege, oder tariflich, wie in der Bauwirtschaft vereinbart werden.