

DOI: 10.5771/0342-300X-2019-6-421

# Mehr Weiterbildung durch neue soziale Rechte?

Mehr Weiterbildung gilt als Schlüsselinstrument zur Bewältigung des Strukturwandels. Die absehbaren Folgen des demografischen Wandels wie auch die antizipierten Auswirkungen der gegenwärtigen Digitalisierungsprozesse unterstreichen den Stellenwert von Weiterbildung erneut. Vor diesem Hintergrund diskutiert der Beitrag mittels einer institutionentheoretischen Policy-Analyse die erwartbaren Effekte neuer bzw. in der Diskussion befindlicher Weiterbildungsinstrumente. Ziel der Analyse ist es, politischen Akteuren einen Bewertungsmaßstab an die Hand zu geben, um die Wirkungen und Wirksamkeit neuer Instrumente zur Förderung von Weiterbildung abschätzen zu können.

SILKE BOTHFELD, PETRA KAPS, PEER ROSENTHAL

## 1 Einleitung

Der soziale und ökonomische Wandel wie auch insbesondere die Digitalisierung der Arbeitswelt erfordern Anpassungen des Institutionensystems der Arbeitsmarktpolitik. Vor allem durch *mehr Weiterbildung* soll die Anpassungsfähigkeit der Arbeitskräfte gefördert, soziale Durchlässigkeit ermöglicht und zugleich auch gesamtwirtschaftlich der digitale Strukturwandel unterstützt werden. Eine bessere Förderung von Weiterbildung zielt auch darauf, vormalige Bildungsentscheidungen revidierbar zu machen und neue Berufsperspektiven zu ermöglichen. Angesichts dieser Zielsetzungen bzw. normativen Forderungen stellt sich die Frage nach der institutionellen Ausgestaltung neuer Förderinstrumente und entsprechender sozialer Rechte. Konkreter: Wenn vor allem die berufsbezogene Weiterbildung im öffentlichen Interesse liegt, für welche Gruppen soll dann welche Art von Anspruchsrechten auf berufsbezogene Weiterbildung geschaffen oder erweitert werden, um die Beteiligung an Weiterbildung zu verbessern? Und wie passen sich neue Instrumente in das bestehende System der Weiterbildungsförderung ein?

Schon heute ist das Instrumentarium der öffentlichen Förderung ausdifferenziert: So sind die Arbeitsmarktpolitik des Sozialgesetzbuches (SGB) III und II, gesetzliche Regelungen zur Förderung der beruflichen Ausbildung,

des beruflichen Aufstiegs und von Bildungszeit, Programme wie die Bildungsprämie, Stipendien- und Kredit-Programme sowie tarifliche Fonds oder betriebliche (Lern-)Zeitkonten darauf ausgerichtet, unterschiedlichen Gruppen von Erwerbspersonen den Zugang zu und die Inanspruchnahme von berufsbezogener Weiterbildung zu erleichtern. Das bestehende Instrumentarium etabliert individuelle und kollektive Rechte. Es bietet damit sowohl komplementäre als auch alternative Lösungen für Weiterbildungsbedarfe, weist jedoch auch bedeutsame Lücken auf.

Die folgende institutionentheoretische Policy-Analyse des bestehenden Instrumentariums und ausgewählter Lösungsansätze diskutiert die zu erwartenden Effekte neuer Weiterbildungsinstrumente. Anhand des mit dem Qualifizierungschancengesetz neu eingeführten Bildungsgutscheins für Beschäftigte (§ 82 SGB III), des vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) vorgeschlagenen persönlichen Erwerbstätigenkontos (im Folgenden kurz „PEK“ oder „Kontenmodell“, vgl. BMAS 2017a) und des von Gerhard Bosch entwickelten Weiterbildungsfonds (im Folgenden kurz „Fondsmodell“, vgl. Bosch 2010) wird eruiert, inwiefern diese neuen Instrumente die Inanspruchnahme von Weiterbildung verbessern, soziale Selektivität vermindern und die unbeabsichtigte Verdrängung bestehender Institutionen verhindern können.

Aus dieser Perspektive argumentieren und begründen wir, dass das Konten-, aber auch das Fondsmodell institu-

tionell zu wenig spezifiziert sind. Vor allem das Kontenmodell lässt signifikante unerwünschte Nebeneffekte erwarten und schwächt kollektive Rechte, ohne relevante Lücken im System der berufsbezogenen Weiterbildung zu schließen. Letzteres ist auch mit Blick auf den neuen Bildungsgutschein für Beschäftigte nicht umfassend zu erwarten.

Wir konkretisieren zunächst den Handlungsbedarf, bevor wir typische Probleme bei der Einführung neuer sozialer Rechte und Instrumente erörtern (Abschnitt 2). Auf dieser Basis analysieren wir dann die genannten drei Reformpfade (3). Aus den Ergebnissen leiten wir Ansätze für eine Strategie ab, die eine verstärkte öffentliche Weiterbildungsförderung in das bestehende institutionelle Setting wirksam einbettet (4). Abschnitt 5 zieht ein Fazit.

## 2 Die Förderung von Weiterbildung: Wo sind die Lücken im System?

Ziel einer Ausweitung und Weiterentwicklung des Fördersystems der berufsbezogenen Weiterbildung sollte sein, die Weiterbildungsbeteiligung insgesamt zu steigern und dabei die öffentlichen Ressourcen so zu steuern, dass auf strukturelle Probleme am Arbeitsmarkt reagiert werden kann und Personen mit erhöhtem Weiterbildungsbedarf besonders gefördert werden. Dabei sollte unterschiedlichen Lebenssituationen Rechnung getragen werden, um ungleiche Weiterbildungsbeteiligung zu reduzieren. Auf diese Weise könnten Beschäftigungschancen für bislang vom Arbeitsmarkt ausgeschlossene Personengruppen erhöht, Berufsbiografien stabilisiert, Übergangsrisiken minimiert und Aufstiegschancen gefördert werden, was insgesamt auch dazu beitragen kann, einer weiteren sozialen Spaltung infolge des (digitalen) Strukturwandels entgegenzuwirken. Dies hätte nicht nur aus der Perspektive der Individuen Vorteile, sondern würde die Allokationsfähigkeit des Arbeitsmarktes insgesamt verbessern und betriebliche Bedarfe an Fachkräften sichern. Für welche Personengruppen weist nun das deutsche Weiterbildungssystem Lücken in dieser Hinsicht auf?

### 2.1 Welche Förderinstrumente gibt es?

Grundsätzlich unterscheiden wir zwischen betrieblicher Weiterbildung, beruflicher Weiterbildung für Arbeitslose (und partiell auch für Beschäftigte) nach SGB III und SGB II und außerbetrieblicher beruflicher Weiterbildung für alle Erwerbsspersonen, unabhängig von ihrem Beschäftigungsstatus (vgl. GEW et al. 2018).<sup>1</sup>

Die *betriebliche Weiterbildung* vermittelt vor allem betriebsbezogene technische und arbeitsorganisatorische Kenntnisse. Sie wird von den Betrieben in Eigenregie or-

ganisiert und finanziert. Ihre Weiterentwicklung sollte – auch im Sinne einer präventiven Antwort auf die Anforderungen und Umbrüche des (digitalen) Strukturwandels – sowohl auf eine Ausweitung des Angebots wie auch der Begünstigten zielen als auch insgesamt darauf ausgerichtet sein, die bisherige Selektivität der Weiterbildungsbeteiligung abzubauen. Aktuell nimmt mehr als ein Drittel der Beschäftigten einmal im Jahr an betrieblicher Weiterbildung teil (vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2018, S. 175). Unterförderte Gruppen sind vor allem Geringqualifizierte, Personen mit Fachkraftausbildung, mit Migrationshintergrund, Ältere (vgl. ebd., S. 348), atypisch Beschäftigte (vgl. Bellmann et al. 2013) und Geringverdienende (vgl. Benedix 2018, S. 58). Zudem zeigt sich eine starke Varianz nach Betriebsgröße, Tarifbindung und betrieblicher Mitbestimmung (vgl. ebd.).

Die *berufliche Weiterbildung durch die Arbeitsförderung* zielte bisher auf Arbeitslose.<sup>2</sup> Sie sollte Arbeitslosen, insbesondere auch jenen ohne oder mit nicht mehr verwertbarem Berufsabschluss, Integrationsperspektiven durch berufliche Weiterbildung eröffnen. Studien zeigen, dass insbesondere die Förderung eines Berufsabschlusses Beschäftigungschancen, Beschäftigungsstabilität und Einkommen erhöht und Geringqualifizierte davon besonders profitieren (Kruppe/Lang 2015). Gemessen am Potenzial des Instruments und trotz der Abschwächung des Vermittlungsvorrangs und der Einführung von Erfolgsprämien im Jahr 2016 wird es noch zu wenig genutzt.

Mit Inkrafttreten des Qualifizierungschancengesetzes 2019 erhalten nun auch beschäftigte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer unter bestimmten Voraussetzungen nach § 82 SGB III Zugang zur Weiterbildungsförderung über einen Bildungsgutschein zur „Anpassung und Fortentwicklung ihrer beruflichen Kompetenzen“. Ein zentrales Auswahlkriterium ist, ob die ausgeübten beruflichen Tätigkeiten „durch Technologien ersetzt werden können oder in sonstiger Weise vom Strukturwandel betroffen“ sind oder ob die Weiterbildung in sogenannten Engpassberufen erfolgen soll.<sup>3</sup> Die Bundesagentur für Arbeit (BA) kann Lehrgangskosten kofinanzieren oder dem Arbeitge-

1 Die Förderung allgemeiner, kultureller oder politischer Bildung über die Bildungsurlaubs- bzw. Bildungszeitgesetze der Länder bleibt in der Betrachtung ausgeblendet, weil hier der Fokus auf Weiterbildungen liegt, die am Arbeitsmarkt unmittelbar verwertbar sind.

2 Ausnahmen bildeten das Programm WeGebAU der Bundesagentur für Arbeit (BA), über das Beschäftigte ohne verwertbaren Berufsabschluss eine Berufsausbildung nachholen oder ältere Beschäftigte in Klein- und Mittelbetrieben (KMU) eine berufliche Weiterbildung durchlaufen konnten, und Initiativen wie „Spätstarter“ oder IFlaS, die aus Mitteln des Bundes kofinanziert wurden.

3 Für Beschäftigte über 45 Jahre oder Schwerbehinderte in Betrieben mit weniger als 250 Beschäftigten gelten diese Einschränkungen nicht.

ber einen nach Betriebsgröße gestaffelten Zuschuss zum Arbeitsentgelt gewähren. Die Herausforderung für die BA besteht nun darin, die Fördervoraussetzungen sicher zu prognostizieren, entsprechende Weiterbildungsmaßnahmen in die Bildungszielplanung aufzunehmen und die Arbeitgeber zu einer Kostenbeteiligung zu motivieren – ohne dass faktisch eine betriebliche Weiterbildung subventioniert wird und größere Mitnahmeeffekte entstehen. Einen Individualzugang zu beruflicher Weiterbildung für Beschäftigte, unabhängig von Betrieb und Branche, über die Arbeitsförderung gibt es aber weiterhin nicht.

Die *außerbetriebliche berufliche Weiterbildung* zu einem staatlich anerkannten Abschluss wird überwiegend durch das Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (Aufstiegs-BAföG, vormals Meister-BAföG) gefördert. Es zielt auf Personen mit Erstausbildung und Bachelor-Absolventen. Die Förderung erfolgt in einer Mischung aus Zuschuss und rückzahlbarem Darlehen für Lehrgangs- und Prüfungsgebühren. Bei Vollzeitmaßnahmen kann, abhängig vom Einkommen und der Familienkonstellation, auch Unterstützung zum Lebensunterhalt finanziert werden.<sup>4</sup> Hier kann jede Person betriebsunabhängig eine Förderung erhalten, wenn sie bestimmte Zulassungsvoraussetzungen für die Weiterbildung erfüllt. Allerdings werden damit bisher nur abschlussbezogene Weiterbildungen wie „Fachwirte“ und „Technikerin“ gefördert, die nach einer Fortbildungsordnung oder Kammerregelung nach dem Berufsbildungsgesetz oder nach der Handwerksordnung zugelassen sind. Andere Weiterbildungskosten können individuell von der Steuer abgesetzt werden, Personen mit geringem Einkommen können zudem eine Bildungsprämie erhalten.

## 2.2 Was fehlt?

Eine wesentliche Förderlücke besteht bei den geringqualifizierten Beschäftigten, die unabhängig von einer betrieblichen Beschäftigung einen Berufsabschluss anstreben.<sup>5</sup> Ihnen steht – wie auch anderen Beschäftigten unterhalb eines bestimmten Einkommens – lediglich die Bildungsprämie des Bundes zur Verfügung, mit der Beschäftigte mit geringem oder mittlerem Einkommen nach vorheriger Beratung einen Zuschuss im Umfang von 50 % der Lehrgangskosten, maximal jedoch 500 € erhalten können. Mit einer derart „gedeckelten“ Bezuschussung ist eine Ausbildung für Einkommensschwache aber in der Regel nicht zu finanzieren. Auch der Erwerb bzw. Nachweis von nicht-formellen oder Grundbildungskompetenzen für diese Gruppe der Beschäftigten wird bisher nicht systematisch gefördert.

Für Beschäftigte mit Ausbildung fehlt es (jenseits des sehr eng konditionierten neuen Bildungsgutscheins des SGB III, vgl. unter 4.1) an einem Instrument zur Förderung von Zusatzqualifikationen, die für berufliche Weiterentwicklung notwendig sind oder Umstiege erst ermöglichen. Diese Qualifizierungen sind weder über die

Bildungsprämie noch das Aufstiegs-BAföG förderfähig, wenn die Beschäftigten oberhalb der Einkommensgrenze der Bildungsprämie liegen oder wenn die Weiterbildung nicht zu einem nach den Regeln des Aufstiegs-BAföG anerkannten Abschluss führt. Wer ohne Abitur ein Hochschulstudium in einem anderem als dem erlernten Berufsfeld aufnehmen möchte, scheitert häufig an der fehlenden Hochschulzulassung. Auch hier hilft das Aufstiegs-BAföG nicht weiter.

Und schließlich wurde in den letzten Jahren zu wenig in die berufliche Weiterbildung von Erwerbslosen und Berufsrückkehrerinnen und Berufsrückkehrern investiert. Hier sind eine bessere Budgetausstattung und eine proaktive Politik der BA (im SGB III) und des Bundes (im SGB II) dringend geboten. Daneben behindern auch das Gutscheinsystem, die fehlende finanzielle Kompensation des durch die Weiterbildungsteilnahme verursachten Mehraufwands und das Verkürzungsgebot für die Dauer der Maßnahmen<sup>6</sup>, dass Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung im wünschenswerten Umfang und insbesondere seitens der Geringqualifizierten genutzt werden, obgleich gerade sie von besonderen Arbeitsmarktrisiken betroffen und umso mehr auf Weiterbildung angewiesen sind.

Defizitär bleibt zudem die Weiterbildungsberatung. Zwar wurde mit dem Qualifizierungschancengesetz ein Rechtsanspruch auf Weiterbildungsberatung durch die BA für Beschäftigte und Arbeitgeber eingeführt. Für alle drei Segmente der berufsbezogenen Weiterbildung besteht aber weiterhin Bedarf an transparenter Information über zukünftige Qualifizierungsbedarfe, was eine unabhängige Weiterbildungsberatung am ehesten leisten könnte (vgl. Kocher/Welti 2013).

Diese kurze Übersicht macht deutlich, dass ein (quasi-universelles) Recht auf Weiterbildung eine sehr ausdifferenzierte Institutionenlandschaft berücksichtigen muss, wenn strukturelle Probleme – Fehlsteuerung, strukturelle Benachteiligung oder unbeabsichtigte Verdrängung bestehender Institutionen – vermieden werden sollen.

4 Einzelne Bundesländer zahlen bei erfolgreichem Abschluss ergänzend Aufstiegsfortbildungsprämien.

5 Zwar kann das Nachholen des Hauptschulabschlusses seit 2012 über das SGB III gefördert werden, und alle weiteren Schulabschlüsse können an Abendschulen oder Volkshochschulen kostenlos berufsbegleitend erworben werden. Der Erwerb eines Berufsabschlusses ist aber auch bei Programmfinanzierung in der Regel an eine Beteiligung der Arbeitgeber gebunden.

6 Das Verkürzungsgebot besagt, dass im Falle einer Umschulung die bei einer Erstausbildung übliche Dauer um ein Drittel verkürzt werden soll (zweijährige Umschulung statt dreijährige Ausbildung).

### 3 Die institutionelle Dimension (neuer) sozialer Rechte

Neue Instrumente und damit verbunden neue soziale Rechte wirken nicht nur auf das Verhalten der Adressaten einer Politik oder verursachen Kosten für die öffentliche Hand, sie haben immer auch gesellschaftliche und politische Veränderungen zur Folge. Dabei ist das Design eines Politikinstrumentes ausschlaggebend für seine Effektivität und etwaige Nebenwirkungen. Die institutionelle Analyse ermöglicht, die potenzielle Wirksamkeit, Selektivität und das Zusammenspiel mit bestehenden Instrumenten im Vorfeld abzuschätzen.

#### 3.1 Soziale Rechte als Teil effektiven Policy-Designs

In der institutionellen Policyforschung gilt das Design als zentraler Faktor für die Wirksamkeit einer Politik (Howlett 2010). Demnach müssen auch Politikinstrumente, die soziale Rechte etablieren, konsistent, ausreichend bestimmt und spezifiziert sein, um das intendierte Adressatenverhalten tatsächlich zu erwirken.<sup>7</sup> So gilt es zunächst, die Adressatengruppe und relevante Verhaltensmuster (etwa Abstinenz in der Weiterbildung) zu identifizieren. Um Verhalten gezielt zu verändern, schaffen soziale Rechte stets Begünstigungen für die einen (etwa Menschen mit berufsbezogenen Weiterbildungswünschen, Betriebe), schließen andere Gruppen aber hiervon aus (gering Qualifizierte, Arbeitslose) (Lascoumes/Le Galès 2007). Daher erfordert die Einführung oder Veränderung sozialer Rechte politische Aushandlungsprozesse und damit verbundene Kompromisse. Auch muss der konkrete Zweck – etwa Erwerb, Erhalt oder Entwicklung von Qualifikationen – benannt werden. Erst durch solche Konkretisierungen wird die Steuerungsabsicht transparent und der Anwendungsbereich definiert. Beides sind zudem zwingende Voraussetzungen, um die Einführung einer neuen Maßnahme mit einer Evaluierungsaufgabe verknüpfen zu können, was nicht nur mit Blick auf die Überprüfung von deren Wirksamkeit, sondern auch für die Legitimität politischer Entscheidungen relevant ist. Denn aufgrund der Konkurrenz um begrenzte finanzielle Ressourcen sind auch die Zwecke öffentlicher Förderung stets politisch umstritten. Die potenzielle Wirksamkeit eines Instrumentes lässt sich jedoch auch bereits anhand seines Designs bzw. der Ausdifferenziertheit seiner Regeln ablesen: Hierzu zählen weitere Spezifikationen, etwa der Reichweite oder der Bindungswirkung, die in einem Gesetz oder einer Verordnung fixiert werden. Durch die Konkretisierung der Steuerungsmechanismen können adverse oder Mitnahmeeffekte vermieden werden. Hierfür ist die Kenntnis der Wirkungsweisen der Detailregelungen (etwa die Folgen der Finanzierung für die Verortung der Verwaltung) relevant. Zudem sind soziale Rechte immer

mit ebenso zweckdienlichen Verfahrensregeln (etwa die Mitbestimmung durch die Sozialpartner oder Finanzierungsregeln) zu verknüpfen, um diese auch zur Geltung zu bringen (Kocher/Welti 2013, S. 16). Fehlende Fachkenntnisse oder die Notwendigkeit, in allen Entwicklungsstufen des Policy-Designs politische Kompromisse schließen zu müssen, sind bekannte Ursachen für die institutionelle Inkonsistenz eines Instrumentes.

#### 3.2 Unerwünschte Nebeneffekte institutioneller Reformen

Die Feinjustierung ist auch im Hinblick auf das Policy-Regime<sup>8</sup> gefordert, in das sich ein neues Instrument einfügen muss. Idealerweise sind neue Instrumente mit bestehenden so koordiniert, dass keine unerwünschten Nebeneffekte auftreten. Dabei gibt es stets konkurrierende Optionen der Institutionalisierung neuer Regeln. So besagt das Konzept der institutionellen Komplementarität aus der (international) vergleichenden Arbeitsmarktforschung, dass dieselben Ziele und Funktionen von verschiedenen Instrumenten erfüllt werden können. Und umgekehrt können dieselben Instrumente in ihrem institutionellen Kontext jeweils einer eigenen Logik folgen und daher sehr unterschiedliche Wirkungen entfalten (Schmid/Schömann 1994). Effektive Policy-Instrumente lassen sich daher nicht ohne Weiteres von einem nationalen Beschäftigungsregime in ein anderes übertragen.

Zudem können selbst inkrementelle Policy-Reformen grundlegenden Politikwandel auslösen. Zwar gelten Institutionen als formalisierte Regeln, die den Adressatinnen und Adressaten normativ fundierte Rechte und Verantwortlichkeiten zuweisen (vgl. Streeck/Thelen 2005, S. 12). Faktisch ist jedoch eine durchgängige Kontrolle sozialen Verhaltens kaum möglich, da die Adressaten eine Regel stets unterschiedlich interpretieren. Verhaltensvarianzen und Diskrepanzen zwischen erwünschtem und tatsächlichem Verhalten (etwa bei der Weiterbildungsbeteiligung) sind daher strukturell angelegte Steuerungsprobleme, die ständiges Nachjustieren erforderlich machen (ebd., S. 16). Daher können auch kleine institutionelle Veränderungen fundamentale und unbeabsichtigte Wirkungen zur Folge haben, wenn hierdurch neue institutionelle Regimes entstehen, die die gleichen Ziele verfolgen und in Konkurrenz zu den bestehenden geraten.

Streeck und Thelen beschreiben mehrere Formen dieses inkrementellen Wandels, von denen drei für die Ana-

7 Zahlreiche Möglichkeiten der näheren Bestimmung eines Rechtes auf Weiterbildung finden sich bei Kocher/Welti (2013, S. 10ff.).

8 Unter „Regime“ wird hier ein Set von Regeln verstanden, das ein bestimmtes erwünschtes Verhalten festschreibt und unerwünschtes Verhalten unterdrückt (Streeck/Thelen 2005, S. 12).

lyse der Weiterbildungspolitik besonders relevant sind (ebd., S. 19ff.). So kann eine Anlagerung neuer Elemente an bestehende Institutionen (*layering*) dazu führen, dass das ursprüngliche Regime seinen Status und seine Struktur grundlegend verändert, weil durch die neuen Elemente die Nutzung der bestehenden Institutionen reduziert wird. Umnutzung (*conversion*) bezeichnet die Ausdehnung einer Institution auf neue Zwecke – etwa durch die Neudefinition neuer Zielgruppen, sodass der ursprüngliche Zweck relativiert wird und die Ressourcen eher für die Bedarfe der neuen Zielgruppen verwendet und damit umgelenkt werden. Erschöpfung (*exhaustion*) bezeichnet den allmählichen Zusammenbruch einer Institution infolge ihrer nachlassenden Wirksamkeit oder Legitimation, wenn beispielsweise ihre Nutzung immer enger reglementiert wird.

Durch jeden dieser Mechanismen können ganze Policy-Regimes durch vermeintlich kleine Veränderungen – wie etwa eine Neuregelung der Zugangsmöglichkeiten oder die Finanzausstattung von Instrumenten – nach und nach abgelöst werden. Der politische Widerstand ist meist gering, da alte Institutionen nicht direkt abgeschafft und inkrementelle Veränderungen vielfach als Verbesserung der bestehenden institutionellen Regimes aufgefasst werden (ebd., S. 23).

Bei der Schaffung neuer Instrumente der Weiterbildungsförderung muss daher bedacht werden, inwiefern diese die bestehenden Instrumente ergänzen oder ersetzen sollen. Zwar ist in den hier diskutierten Modellen nicht die Abschaffung der bestehenden Weiterbildungsförderung geplant, doch diese könnte durch Überlagerung an Bedeutung verlieren. Die Ausgestaltung neuer Instrumente sollte daher auch ex-ante im Hinblick auf ihre institutionelle Passformigkeit mit dem bestehenden Weiterbildungsregime geprüft werden, um eine unbeabsichtigte Schwächung bestehender Institutionen zu vermeiden.

### 3.3 Soziale Rechte als Ausgleichsmechanismus zwischen sozialen Interessen

Weiterhin ist zu bedenken, dass das Institutionensystem der Arbeitsmarktpolitik „geronnene Interessen“ widerspiegelt und Ergebnis politischer Aushandlung ist. Das wiederum bedeutet, dass sich hierin auch gesellschaftliche Machtverhältnisse ausdrücken bzw. reproduziert werden, weil das Institutionengefüge an (mehr oder weniger machtvollen) gesellschaftlichen Gruppen und deren Interessen gebunden und damit gesellschaftlich und politisch verankert ist. Die Einführung neuer sozialer Rechte, gerade arbeitsrechtlicher oder arbeitsmarktpolitischer Normen, verändert somit unweigerlich das interessengeleitete Verhältnis zwischen Arbeit und Kapital.

Soziale Rechte können individualisiert oder einem sozialen Kollektiv (etwa den Mitgliedern der Arbeitslosenversicherung) im Sinne eines solidarischen Kollektiveigentums gewährt werden. Kollektive Rechte binden

Rechtsansprüche an die Interessen gesellschaftlicher Gruppen. Hierdurch politisieren und stärken sie soziale Gruppen vor allem dann, wenn auch der Leistungszugang an einen (Mitglieds-)Status gebunden ist. Zwar verlangt die Mitgliedschaft in einem Kollektiv jedem Mitglied stets einen Beitrag ab, doch sichert diese Selbstverpflichtung aller die Akzeptanz des solidarischen Ausgleichs zwischen starken und schwachen Mitgliedern. Für gesellschaftlichen Zusammenhalt sind daher kollektive Strukturen als gesellschaftliches Bindemittel wichtig. Dies setzt voraus, dass die Mitgliedschafts- bzw. Zugangsbedingungen – etwa Beitragszahlung oder Arbeitsmarktverfügbarkeit bei Arbeitslosigkeit – als zumutbar akzeptiert werden. Im modernen Sozialstaat gelten die Sozialversicherung oder die Tarifautonomie deshalb als solidarische „Gegenseitigkeitsgesellschaften“ (Supiot 2015), die den Zusammenhalt der Gesellschaft gewährleisten.<sup>9</sup>

Individualisierte Anspruchsrechte tragen hingegen nicht zur Stärkung von Solidarität in modernen Gesellschaften bei. Vielmehr entlassen sie die Menschen aus der Gegenseitigkeit sozialer Bindung, weil auf ihre Verpflichtung gegenüber einer Gemeinschaft verzichtet wird – erst recht, wenn diese Rechte ohne weitere Bedingungen eingeräumt werden. Das bedeutet nicht, dass individualisierte Leistungen grundsätzlich ohne jegliche Vorbedingung gewährt werden. Zugangsregeln sind dann aber nicht an einen kollektiven Status, sondern an individuelle Merkmale gebunden.

Daraus wird deutlich, dass Selbstbestimmung und Individualität nicht zwangsläufig individualisierte Rechtsansprüche verlangen. Im Gegenteil, kollektive Rechte stärken den Schutz der Person und ihrer Bedürfnisse sogar noch in höherem Maße, indem sie an einen Status gebundene, auf Mitgliedschaft beruhende Verteilungsregeln für Risikosituationen etablieren. So liegt der Zweck moderner Sozialpolitik in der Kompensation standardisierter, von der Norm abweichender (Un-)Fähigkeiten oder Zustände ohne Ansehen der Person durch ein Kollektiv (Preuß 1990). Die rechtsförmigen Ansprüche begründen sich hier aus den zuvor erbrachten Gegenleistungen, die Voraussetzung für die Mitgliedschaft in diesem Kollektiv sind.

Vorschläge wie das bedingungslose Grundeinkommen oder individuelle Konten für die Weiterbildungsförderung sehen keinerlei *bedarfsabhängige* Zugangsregeln vor. Dabei ist es angesichts knapper Ressourcen unwahrscheinlich, dass der Gesetzgeber auf eine konditionierte Leistungsgewährung und eine konkrete Steuerungsabsicht verzichten würde. Die Vorstellung, der Sozialstaat könne individuelle und ausdifferenzierte Bedürfnisse nicht im Einzelnen adressieren und „Sozialpolitik von der Stange, mit eng

9 Im Bereich des Arbeitsmarktes gilt diese Art von institutionalisierter Solidarität als „Hindernis [...] für die Ausdehnung der Logik des Marktes auf alle menschlichen Bedingungen“ (Supiot 2015, S. 174).

vordefinierten Konditionalisierungen“, würde „immer weniger funktionieren“ (BMAS 2017b, S.172), die in den Ruf nach einer *one-size-fits-all*-Lösung mündet, entspricht nicht der sozialpolitischen Realität: Tatsächlich ist unser hochgradig ausdifferenziertes Sicherungssystem auf die angewachsene soziale Diversität von sozialen Problemen eingestellt (vgl. Nullmeier 2000). Es definiert recht präzise die anerkannten Sachverhalte und Zugangsbedingungen, die Leistungsrechte auslösen, sodass nicht die Standardisierung anerkannter Bedarfslagen das eigentliche Problem darstellt. Hürden liegen vielmehr in der Unübersichtlichkeit der Leistungssysteme, den Sicherungslücken und der Formulierung zu enger Zugangsbedingungen.

Vor allem kann nicht auf den umverteilenden Mechanismus kollektiver Rechte verzichtet werden, wenn eben nicht alle sozialen Gruppen mit denselben Kompetenzen, Ressourcen oder gesellschaftlicher Macht ausgestattet sind. Denn formal gleiche individualisierte Rechte für alle Erwerbsbürgerinnen und -bürger führen zwar zu einem einheitlichen Leistungsangebot, wie dies etwa bei einer unabhängigen und allen zugänglichen Weiterbildungsberatung der Fall wäre. Sie fördern jedoch keinen sozialen Risikoausgleich bei der Nutzung dieser Angebote, da Bedarfe in Art und Umfang – etwa zwischen gering qualifizierten oder dauerhaft prekär Beschäftigten und Akademiker\*innen mit dem Wunsch nach beruflicher Veränderung – und Durchsetzungskraft sehr unterschiedlich sind. Sozialen Ausgleich und die politische und gesellschaftliche Emanzipation „eigentumsloser“ (oder heute: prekär beschäftigter) Menschen gewährleisten individualisierte Rechte nicht. Erst die Verbindung von individuellen mit kollektiven Rechten und Verfahren vermag Zustimmung, institutionelle Stabilität und Verlässlichkeit zu schaffen und hierdurch eine soziale „Systemsicherheit“ zu generieren (Kaufmann 2015, S. 285ff.).

## 4 Neue Vorschläge zur Förderung der Weiterbildung

Wie sind nun aus der vorab skizzierten institutionellen Perspektive betrachtet der neu eingeführte Bildungsgutschein für Beschäftigte und weitere zentrale Vorschläge zur Verbesserung der Weiterbildungsförderung in Deutschland zu bewerten? Welche Steuerungsabsicht wird erkennbar? Welche institutionellen Nebeneffekte sind zu erwarten? Wie stehen sie zu den bestehenden sozialen Rechten welcher Gruppen?

### 4.1 Der neue Bildungsgutschein für Beschäftigte

Wie bereits beschrieben, können sozialversichert Beschäftigte in Tätigkeiten, die durch Technologien ersetzt

werden können oder in sonstiger Weise vom Strukturwandel betroffen sind, seit 2019 eine Förderung über einen Bildungsgutschein nach SGB III erhalten. Die Weiterbildung muss als eine nach der Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung (AZAV) zertifizierte Maßnahme konstruiert sein und bestimmte Konditionen erfüllen. So muss der Betrieb die Weiterbildung nach definierten Regeln kofinanzieren. Die BA entscheidet sodann im Rahmen einer Beratung nach Ermessen über die Ausgabe eines Gutscheins und die Finanzierung eines Lohnkostenzuschusses. Für Weiterbildungen, die auf ein Fortbildungsziel vorbereiten, das mit Aufstiegs-Bafög finanziert werden könnte, kann dieser Bildungsgutschein jedoch nicht genutzt werden, selbst dann nicht, wenn der Arbeitgeber diese Maßnahme kofinanzieren würde.

Das *Policy-Design* des Instruments ist weitgehend definiert. Die Maßnahmen dürfen auch im Betrieb stattfinden, solange sie von einem externen, nach AZAV zugelassenen Dritten durchgeführt werden und eine bestimmte Dauer umfassen. Sie müssen in der Regel vom Arbeitgeber zu mindestens 50 % kofinanziert werden und liegen damit im Grenzbereich zwischen betrieblicher und außerbetrieblicher Weiterbildung. Der Bildungsgutschein soll Beschäftigte dabei unterstützen, die Herausforderungen des Strukturwandels durch Digitalisierung zu meistern, oder dazu motivieren, sich in einem Engpassberuf weiterzubilden. Unklar ist, wer darüber entscheidet, wann eine Tätigkeit durch Technologien ersetzt werden kann bzw. wann ein Beruf zum Engpassberuf wird, wann also die Voraussetzungen für diese Form der Weiterbildungsförderung gegeben sind.<sup>10</sup>

Der neue Bildungsgutschein birgt mittelfristig die Gefahr der Umnutzung (*conversion*) der Weiterbildungsförderung nach dem SGB III: Da er den Einsatz der Versicherungsmittel für Beschäftigte ermöglicht, die Mittel der BA jedoch nicht erhöht wurden, entsteht eine Konkurrenz zwischen Arbeitslosen und Beschäftigten um die Mittel der aktiven Arbeitsförderung. Abzuwarten bleibt, ob dies zu einer Belebung der Weiterbildungsförderung insgesamt führt oder zu einer Umverteilung der Ressourcen von der reaktiven Weiterbildungsförderung für Arbeitslose zur proaktiven Weiterbildungsförderung für Beschäftigte, was das bestehende Gefälle in der Weiterbildungsbeteiligung verstärken würde. Auch Mitnahmeeffekte im Bereich der betrieblichen Weiterbildung sind nicht auszuschließen.

Der Bildungsgutschein für Beschäftigte kann die Legitimität der Arbeitslosenversicherung unter den Beschäftigten erhöhen, wenn auch sie über das System der kollektiven Risikosicherung eine präventive Weiterbildungsförderung erhalten können. Ob dies angesichts der engen

<sup>10</sup> Auch wäre zu fragen, wie schnell in Fällen technologischen Wandels angemessene Bildungsangebote im bestehenden System überhaupt entwickelt und in der Bildungszielplanung der Arbeitsagenturen verankert werden können.

Konditionierung des neuen Instruments gelingt oder zu erweiterter Kritik an zu geringer Bürgernähe der Arbeitsagenturen führt, bleibt abzuwarten.

#### 4.2 Das Modell der zentralen Weiterbildungsfonds

Der von Gerhard Bosch entwickelte Vorschlag eines zentralen Weiterbildungsfonds (Bosch 2010) ist relativ präzise ausgearbeitet und wurde von einigen Gewerkschaften weitgehend übernommen (GEW et al. 2017). Das *Policy-Design* dieses Modells zielt im Kern auf die betriebliche Weiterbildung und auf „die Verringerung der Ungleichheit in der Weiterbildungsbeteiligung“ (Bosch 2010, S. 5). Adressaten und Ziele werden konkret benannt: „Die Weiterbildungsteilnahme kann am ehesten erhöht werden, wenn sowohl die individuelle als auch die betriebliche Initiative unterstützt wird“ (ebd., S. 8). Deshalb schlägt Bosch vor, gesetzlich einen zentralen Weiterbildungsfonds zur Förderung der betrieblichen (und individuellen) Weiterbildung ergänzend zum bestehenden System der außerbetrieblichen beruflichen Weiterbildung zu schaffen, den Arbeitnehmende und Arbeitgeber über eine pflichtige Umlage finanzieren und den die Tarifpartner selbst verwalten.<sup>11</sup>

Der größere Teil der Umlage soll von den Arbeitgebern aufgebracht und über den zentralen Fonds an selbstverwaltete Branchenfonds weitergeleitet werden, die damit betriebliche Weiterbildung fördern. Nach welchen Regeln die betrieblichen Umlageanteile auf die Branchenfonds verteilt werden, etwa entsprechend der Höhe der Einzahlungen oder dem tatsächlichen Bedarf der Branchen, ist offen. Die Verteilung der Mittel innerhalb der Branchenfonds zwischen kleinen und großen Betrieben soll die jeweilige Branche in Selbstverwaltung regeln. Mit den Branchenfonds würde ein neues Instrument an das System der betrieblichen Weiterbildung angelagert (*layering*), das je nach Höhe der Umlage mehr Geld ins System bringen und damit die betriebliche Weiterbildung insgesamt stärken könnte. Es würde ein neues *kollektives Recht* auf solidarisch geförderte betriebliche Weiterbildung geschaffen. Mit der Ausgestaltung als *levy-exemption-Fonds*<sup>12</sup> würden – ähnlich der Ausgleichsabgabe für Schwerbehinderte – die Weiterbildungsaktivitäten aller Betriebe angereizt und die Mittel potenziell an kleinere Betriebe umverteilt. Durch die eigentumsähnlichen kollektiven Ansprüche der Beschäftigten auf betriebliche Weiterbildungsförderung stärken umlagefinanzierte Branchenfonds die *solidarische Risikosicherung*. Ihr Zweck wäre komplementär zu den bestehenden Institutionen der außerbetrieblichen Weiterbildung, der Fonds greift nicht in die beitragsfinanzierten Förderstrukturen für Erwerbslose ein. Bei entsprechender Ausgestaltung der Verteilungs- und Mitbestimmungsregeln könnten Branchenfonds positive Impulse für eine erhöhte Beteiligung an betrieblicher Weiterbildung, insbesondere auch der bisher wenig beteiligten Gruppen, setzen.

Die von den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aufgebrauchten Umlageanteile sollen nach Bosch

(ebd., S. 9) vom zentralen Fonds selbstverwaltet werden. Dieser Teil des zentralen Fonds ist für außerbetriebliche berufsbezogene Weiterbildung vorgesehen und soll wie das Aufstiegs-BAföG von den kommunalen Ämtern für Ausbildungsförderung in Bundesauftragsverwaltung verwaltet werden. Dazu müssten diese Umlageanteile an die BAFöG-Ämter transferiert werden. Nach dem Grundgesetz dürfte die Verwaltung dieser Umlageanteile aber nur ein Sozialversicherungsträger übernehmen. Bosch hält die BA wegen des Vermittlungsvorrangs jedoch fachlich nicht für geeignet. Nach den bisherigen Regeln für das Aufstiegs-BAföG wäre so wohl nur Weiterbildung mit staatlich geprüften Abschlüssen förderfähig, was die Legitimität des individuellen Teils der Umlage deutlich einschränken würde. Dieser Teil des Fonds wäre deshalb grundsätzlich zu überdenken. Er steht in Konkurrenz zu Bildungsgutscheinen und Aufstiegs-BAföG, indem er dem ohnehin komplexen Regime zur Förderung außerbetrieblicher beruflicher Weiterbildung ein weiteres Förderinstrument anlagern würde (*layering*), ohne deren institutionelle Probleme zu vermindern. Er würde ein zusätzliches *kollektives Recht* auf eine solidarische Förderung der außerbetrieblichen beruflichen Weiterbildung schaffen, auf das aber nach individualisierter Logik zugegriffen werden kann. Seine Steuerungswirkung ist angesichts seiner unklaren Konditionen schwer abzusehen, doch könnte er das bestehende Regime massiv unter Druck setzen.

Die Stärken der umlagefinanzierten Branchenfonds liegen darin, neue Impulse für proaktive betriebliche Weiterbildung in allen Branchen zu setzen, denn die Tarifparteien wissen funktionsgemäß besser als Arbeitsagenturen oder andere Behörden, welche betrieblichen Qualifizierungsbedarfe im Strukturwandel jeweils bestehen. Zudem stellen die Branchenfonds das bestehende System der außerbetrieblichen beruflichen Weiterbildung nicht infrage. Vielmehr sichern sie unabhängig von politischen Konjunkturen und vom Bundeshaushalt kollektive Eigentumsrechte und bringen Weiterbildung systematisch auf die Agenda von Tarifverhandlungen. Um unabsehbare Effekte für das bestehende System der außerbetrieblichen Weiterbildung so gering wie möglich zu halten, sollte der Weiterbildungsfonds aber auf die von den Arbeitgebern finanzierten Branchenfonds zur Förderung der betrieblichen Weiterbildung beschränkt werden.

11 Ein Vorschlag zur Weiterentwicklung der Weiterbildung seitens der Heinrich-Böll-Stiftung empfiehlt hingegen unverbindlichere tarifliche Vereinbarungen zur Förderung der betrieblichen Weiterbildung (vgl. Pothmer et al. 2019).

12 Die Umlage muss nur dann bezahlt werden, wenn das Unternehmen weniger in Weiterbildung investiert als die Umlagesumme vorsieht (Bosch 2010, S. 8).

### 4.3 Kontenmodelle und individuelle Budgets

Beispiele für Kontenmodelle sind das an Schmid (2008, 2012) angelehnte persönliche Weiterbildungsbudget der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) (Hans et al. 2017), das Persönliche Erwerbstätigenkonto (PEK) des Weißbuchs Arbeiten 4.0 des BMAS (2017a) und das Chancenkonto der SPD (2017). Weil es in seinen institutionellen Rahmenbedingungen am weitesten ausformuliert ist, wird das PEK hier exemplarisch für diesen Modelltyp diskutiert.<sup>13</sup>

Das *Policy-Design* des PEK ist nicht ausreichend spezifiziert: Es zielt sowohl auf die Förderung außerbetrieblicher berufsbezogener Weiterbildung als auch auf die Förderung von Unternehmensgründungen. Während die einen es auf diese Zwecke begrenzen wollen, um „Zielkonflikte zu vermeiden“ (Blancke et al. 2017, S.154), argumentieren die anderen offensiv dafür, das PEK auch „für Arbeitsreduzierungen oder Sabbaticals für Erziehung oder Pflege eines Angehörigen oder für den flexiblen Übergang in den Ruhestand“ nutzen zu können (BMAS 2017a, S.182; Mikfeld 2017). Institutionell sollen mit dem Konto „Rechte, die an Arbeitnehmer gebunden sind, auch beim Wechsel des Arbeitgebers leichter übertragbar“ gemacht und damit die „Verbreitung von Langzeitkonten auch bei Kleinbetrieben und Geringverdienern“ erhöht werden. Durch das PEK soll die „Eigenverantwortung der Beschäftigten“ für „die Finanzierung von beruflicher Weiterqualifizierung“ gestärkt werden, „die nicht durch die Betriebe übernommen wird“ (BMAS 2017a, S.181). Seine Befürworter stellen es dem bedingungslosen Grundeinkommen als ein umverteilendes „Sozialerbe“-Modell entgegen. Als „Beitrag zur Verteilungs- und Generationengerechtigkeit“ soll es „allen jungen Menschen ungeachtet ihrer sozialen Herkunft“ (ebd., S.182) ein zweckgebundenes „Startkapital“ zur Verfügung stellen und ignoriert damit, dass Bildungschancen sozial und nicht intergenerational ungleich verteilt sind. Auch die Zielgruppe ist nicht eindeutig definiert. Während das BMAS-Modell vorschlägt, das PEK sukzessive nur für junge Menschen einzuführen, die neu ins Erwerbsleben eintreten (ebd., S.181), empfehlen Schmid (2008, 2012) und Hans et al. (2017) eine Einführung für alle Personen im erwerbsfähigen Alter. Das PEK soll durch ein erweitertes Recht auf Weiterbildung innerhalb der Arbeitslosenversicherung sowie durch Rechte auf befristete Teilzeit und Rückkehr zur vorherigen Arbeitszeit für alle (BMAS 2017a, S.111, 122) flankiert werden. Wenn es aber – aus finanziellen Gründen – nur für die junge Generation verfügbar wäre, dann bleibt offen, welche Förderinstrumente ältere Erwerbspersonen nutzen können, um ihre Weiterbildungsbedarfe zu realisieren.

Das Kontenmodell konzipiert ein neues *individualisiertes Recht* auf Geldleistungen ohne Vorleistungen, das *selbstbestimmt* zur Bewältigung verschiedener Übergangsrisiken während des Erwerbslebens genutzt werden kann. Es stellt allen – unabhängig von ihren sozioökonomischen Ressourcen – gleiche Beträge zur Verfügung und berück-

sichtigt damit die unterschiedlichen Bedarfe verschiedener Personengruppen oder spezieller Branchen nach verstärkter berufsbezogener Weiterbildung gerade nicht. Eine obligatorische Weiterbildungsberatung vor Inanspruchnahme ist nicht vorgesehen, was in der Konsequenz bedeutet, dass das PEK in der derzeit angedachten Form auf eine Steuerung der individuellen Bildungsbeteiligung verzichtet und damit die ungleiche Weiterbildungsbeteiligung eher verstärken würde (vgl. Hans et al. 2017, S.22ff.).

Mit einem derart unkonditionierten, eigentumsähnlichen individualisierten Recht, das in seiner Wirkung öffentliche Ressourcen von unten nach oben umverteilen würde, würde ein individuelles Kontenmodell kollektive solidarische Bindungen massiv unter Druck setzen. Das persönliche Budget des PEK würde Chancenungleichheit sogar noch weitergehend fördern, weil es ausgerechnet bei Arbeitslosigkeit nicht nutzbar sein soll, auch nicht ergänzend zu bestehenden anderen Förderleistungen. Arbeitslose würden also von den „Ziehungsrechten“ aus ihrem persönlichen Konto abgeschnitten, während Beschäftigte mit dem neuen Bildungsgutschein Zugang zu den Ressourcen der Arbeitsförderung erhalten. Das PEK schwächt die solidarische Risikosicherung auch deshalb, weil mit dem individualisierten Recht den Erwerbstätigen die individuelle Verantwortung zur beruflichen Weiterbildung übertragen würde, die Arbeitgeber aber tendenziell aus der Verpflichtung zur betrieblichen Weiterbildung entlassen würden.

Das PEK soll durch eine massive Erhöhung der Erbschaftsteuer finanziert<sup>14</sup> und von der Deutschen Rentenversicherung verwaltet werden – in Analogie zu deren Verwaltung von Wertguthaben aus Langzeitkonten von Beschäftigten, die aber nicht steuerfinanziert sind (vgl. BMAS 2017a, S.181). Andere Modelle sehen eine Mischfinanzierung durch Beiträge und Steuern in Trägerschaft der BA vor (vgl. Hans et al. 2017; Schmid 2012). Sobald die Leistung zu mindestens 50 % aus Steuern finanziert wird, geht dies jedoch grundgesetzkonform nur in Bundesauf-

13 Zwar wurde zum Modell der FES eine Kosten-Nutzen-Analyse vorgelegt. Diese erhebt aber gar nicht erst den Anspruch, „rechtliche, institutionelle sowie verhaltensökonomische Umsetzungsfragen“ zu berücksichtigen (Hans et al. 2017, S.29). Beim Chancenkonto der SPD fehlen in nahezu allen relevanten Dimensionen konkrete Aussagen. Auch das Papier der Heinrich-Böll-Stiftung (Pothmer et al. 2019), das sich zur Finanzierung seiner Vorschläge auf Schmid (2012) bezieht, liefert kein konkretes Policy-Design.

14 Nach dem Modell müssten jährlich für jeden neuen Jahrgang, der ins Erwerbsleben eintritt und rund 700 000 Personen umfasst, 14 Mrd. € in den Bundeshaushalt eingestellt oder mit langfristigen Verpflichtungsermächtigungen gesichert werden. Die Länder erzielten im Jahr 2017 rund 7 Mrd. € aus der Erbschaftsteuer, die ihnen allein zusteht. Die vorgeschlagene Finanzierung des PEK würde eine Verdreifachung der Einnahmen aus der Erbschaftsteuer und eine Änderung des Finanzausgleichs erfordern. Ersteres wäre wohl nur realisierbar, wenn die Steuerfreibeträge für Familienangehörige deutlich reduziert würden.

tragsverwaltung. Mit derartiger Trägerschaft unterminiert das PEK die Mitbestimmungs- und Mitgestaltungsrechte der bestehenden Institutionenordnung, weil es den über das PEK finanzierten Teil der beruflichen Weiterbildung der Steuerung durch die Sozialpartner entzieht. Wenn infolgedessen das Engagement der Arbeitgeber für betriebliche Weiterbildung zurückginge, wäre auch die Möglichkeit reduziert, betriebliche Weiterbildung zum Gegenstand von Tarifverhandlungen zu machen.

Die größten Schwächen des PEK-Modells liegen in seinem Verzicht auf jeglichen Steuerungsanspruch und seiner unsystematischen Anlagerung an das bestehende System der außerbetrieblichen Weiterbildung (*layering*). Unkonditionierte individuelle Entscheidungen würden somit in erheblichem Umfang zum Auslöser für öffentliche Förderung. Der Verzicht auf jedwede Steuerungsabsicht stellt eine komplett neue sozialpolitische Logik dar, die nicht geeignet erscheint, zur Bewältigung des durch die Digitalisierung vorangetriebenen Strukturwandels auf dem Arbeitsmarkt beizutragen. Vielmehr besteht die Gefahr, dass die bestehenden, bedarfsorientiert umverteilenden Fördersysteme ihre materielle Bedeutung verlieren, weil hier Steuerermittel, die die Ressourcen der Arbeitsförderung um ein Mehrfaches übersteigen, in unkonditionierte individuelle Konten fließen würden. Das PEK würde so mittelfristig massiv die Legitimation der bestehenden solidarischen Förderinstitutionen, nicht zuletzt auch den Sinn des neuen Bildungsgutscheins, schwächen (*exhaustion*), indem es individuelle Nutzenmaximierung anstelle solidarischen Risikoausgleichs stärkt und weil es bei Arbeitslosigkeit nicht verfügbar ist. Zudem setzt es Fehlanreize zur Reduktion des betrieblichen Engagements für berufliche Weiterbildung, indem es die Verantwortung für Weiterbildung immer dann an die Beschäftigten verlagert, wenn der Betrieb nicht in sie investiert. Ein PEK, das abhängig von politischen Konjunkturen und vom Bundeshaushalt ist, wird aufgrund des fehlenden Steuerzugriffs sowohl für staatliche als auch für sozialpartnerschaftliche Akteure und angesichts der Unübersichtlichkeit der möglichen Qualifikationsanforderungen durch den Strukturwandel voraussichtlich keine neuen Impulse für präventive außerbetriebliche Weiterbildung setzen. Vielmehr besteht die Gefahr, dass die Verantwortung der Erwerbstätigen für ihr eigenes berufliches Fortkommen überstrapaziert wird.

die gewünschten Wirkungen und mögliche unerwünschte Nebeneffekte konkret abschätzen zu können. Für das vom BMAS in die Diskussion gebrachte Persönliche Erwerbstätigenkonto (PEK) gilt dies noch mehr als für das Fonds-Modell, denn die vorgeschlagenen neuen sozialen Rechte des Fonds-Modells fügen sich insgesamt in die bestehende Institutionenordnung besser ein als die des Konten-Modells.

Zudem wird sichtbar, dass der neue *Bildungsgutschein* für Beschäftigte vor allem wegen seiner begrenzten Ressourcen und der gesetzten Konditionen das bestehende Gefälle in der Weiterbildungsbeteiligung eher noch verstärken wird. Die Ausweitung der Arbeitsförderung auf neue Gruppen (*conversion*) bei gleichbleibenden Ressourcen wird wohl dazu führen, dass (nicht nur in konjunkturellen Krisen) Ressourcen von der reaktiven Weiterbildungsförderung für Arbeitslose zur proaktiven Weiterbildungsförderung für Beschäftigte verlagert würden und für die Reintegration von Arbeitslosen systematisch nicht mehr zur Verfügung stünden. Die tätigkeitsbezogenen Voraussetzungen für die Förderung, insbesondere der unklare Bewertungsmaßstab bei der Ermessensausübung der Arbeitsagenturen, lassen wiederum einerseits erwarten, dass vor allem kleinere Unternehmen, die besonders gefördert werden sollen, die Antragstellung scheuen. Und andererseits ist zu befürchten, dass größere Unternehmen, die über Ressourcen für das Antragsverfahren verfügen, von Mitnahmeeffekten profitieren.

Ein von den Arbeitgebern über eine Umlage finanzierter *Weiterbildungsfonds* würde hingegen ein neues kollektives Recht der solidarischen Risikosicherung schaffen, das Anreize für mehr betriebliche Weiterbildung setzt und zu bedarfsgerechter Umverteilung zwischen den Betrieben beitragen kann. Der Weiterbildungsfonds ergänzt solidarische Rechte auf außerbetriebliche Weiterbildungsförderung an für den Strukturwandel wesentlicher Stelle – nämlich in den betroffenen Betrieben – und überlagert Erstere nicht. Jedoch sollten die Konditionen noch konkretisiert werden, unter denen die Ressourcen erzielt und auf die Unternehmen verteilt werden sollen. In seinen wesentlichen Bestandteilen erscheint er aber angemessen, um auf Dauer ausreichend Legitimation und die angestrebten Zwecke erreichen zu können und die sozialstaatlichen Basisinstitutionen nicht zu unterminieren. Allerdings passt das am Rande vorgeschlagene erweiterte individualisierte Recht auf eine solidarische, durch Beschäftigtenbeiträge finanzierte Förderung der individuellen Weiterbildung nicht zur bestehenden Institutionenordnung. Es würde als drittes großes Instrument zur Förderung außerbetrieblicher Weiterbildung neben dem Bildungsgutschein für Beschäftigte und dem Aufstiegs-BAföG angelagert (*layering*), deren institutionelle Schwächen aber nicht wesentlich abmildern. Durch die direkte Umlagefinanzierung der Beschäftigten würde es zugleich Erwartungshaltungen erzeugen, die mittelfristig das bestehende System fundamental infrage stellen könnten.

## 5 Fazit

Die institutionentheoretische Policy-Analyse macht deutlich, dass die aktuell diskutierten Modelle erweiterter Weiterbildungsförderung im jetzigen Stadium hinsichtlich ihrer Adressaten, Ziele, Konditionen und Administration noch weiter konkretisiert werden müssen, um

Im Unterschied zum Weiterbildungsfonds sind Zweck und Adressaten des Persönlichen Erwerbstätigenkontos (PEK) und vergleichbarer Chancenkonto-Modelle sehr unspezifisch. Indem darauf verzichtet wird, Steuerungsmechanismen einzubauen, die volkswirtschaftlich und gesamtgesellschaftlich zielgerichtet wirken könnten, ist das PEK nicht bedarfsorientiert ausgestaltet. Vielmehr erweitert es das individualisierte Recht auf außerbetriebliche Weiterbildung über das Aufstiegs-BAföG hinaus, mit dem es zugleich konkurriert (*layering*). Aufgrund der fehlenden Konditionierung und der ungleich höheren finanziellen Ressourcen, die dafür im Gespräch sind, würde es das Aufstiegs-BAföG mittelfristig wohl eher ersetzen als sinnvoll ergänzen. Weil es die bestehenden Probleme in der Weiterbildungsbeteiligung eher verstärken würde, schwächt es zudem das Prinzip der Gegenseitigkeit kollektiver Zusammenhänge. Dieser absehbare Effekt wird dadurch verstärkt, dass das PEK auf die Weiterbildungsförderung von Erwerbstätigen orientiert, Erwerbslose jedoch von der Förderung ausschließt, was die Legitimation der Arbeitsförderung absehbar unterminiert (*exhaustion*). Anstelle eines solch systemgefährdenden Ansatzes wäre – parallel zur Förderung der betrieblichen Weiterbildung im Sinne des Weiterbildungsfonds – eine intensivere und konzeptionell weiterentwickelnde Förderung der außerbetrieblichen berufsbezogenen Weiterbildung innerhalb der bestehenden Strukturen notwendig (vgl. Kaps et al. 2017). Dazu erscheint es uns aus institutioneller Perspektive sinnvoller, für Beschäftigte die Fördermöglichkeiten des Aufstiegs-BAföG in Richtung eines Erwachsenen-BAföG und für Erwerbslose die Fördermöglichkeiten nach den Sozialgesetzbüchern III und II zu erweitern sowie die jeweiligen Budgets mit den entsprechenden Steuer- bzw. Beitragsmitteln aufzustocken.

Die hier unternommene institutionentheoretische Policy-Analyse bietet *politische* Maßstäbe für die Bewertung der Machbarkeit und der institutionellen Folgen von Vorschlägen zur Weiterbildungsförderung, die ebenso notwendig sind wie ökonomische Kosten-Nutzen-Abschätzungen. Eine gute Absicht allein reicht nicht, damit ein Reformvorschlag innovativ, also nützlich, werden kann. Es braucht eine erkennbare Steuerungsabsicht, ein dazu passendes und konsistentes Policy-Design mit Spezifikationen und Verfahrensregeln und die Abschätzung der Effekte einer neuen Institution bzw. eines neuen Instrumentes für das bestehende Gesamtsystem: nicht nur der Weiterbildungsförderung, sondern auch der staatlichen Institutionenordnung insgesamt. Es bleibt zu wünschen, dass die in Entwicklung befindliche Nationale Weiterbildungsstrategie diesen Anforderungen gerecht wird. ■

## LITERATUR

- Autorengruppe Bildungsberichterstattung** (2018): Bildung in Deutschland 2018. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Wirkungen und Erträgen von Bildung, Bielefeld
- Bellmann, L. / Grunau, P. / Leber, U. / Noack, M.** (2013): Weiterbildung atypisch Beschäftigter, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
- Benedix, U.** (2018): Teilnahme an Weiterbildung im Bundesland Bremen, in: Arbeitnehmerkammer (Hrsg.): Weiterbildung stärken! Rahmenbedingungen für Beschäftigte im Bundesland Bremen, S. 44–61
- BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales)** (2017a): Weißbuch Arbeiten 4.0, Berlin
- BMAS** (Hrsg.) (2017b): Werkheft 04. Sozialstaat im Wandel, Berlin, [https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a883-weissbuch.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a883-weissbuch.pdf?__blob=publicationFile) (12. 7. 2019)
- Blancke, S. / Ebert, A. / Meier, K. et al.** (2017): Neue Chancen für selbstbestimmte Erwerbsverläufe, in: BMAS (Hrsg.): Werkheft 04. Sozialstaat im Wandel, Berlin, S. 150–157
- Bosch, G.** (2010): In Qualifizierung investieren – ein Weiterbildungsfonds für

Deutschland. Expertise im Auftrag des Gesprächskreises Arbeit und Qualifizierung der Friedrich-Ebert-Stiftung: Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO-Diskurs, Bonn

**GEW / IGM / ver.di** (2018): Weiterbildung reformieren: sechs Vorschläge, die wirklich helfen, Berlin

- Hans, J. / Hofmann, S. / Sesselmeier, W. / Yollu-Tok, A.** (2017): Umsetzung, Kosten und Wirkungen einer Arbeitsversicherung, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn
- Howlett, M.** (2010): Designing public policies: Principles and instruments, London
- Kaps, P. / Bothfeld, S. / Brüssig, M. / Hofmann, T. / Knuth, M.** (2017): Normen und Strukturen einer solidarischen und investiven Arbeitsmarktpolitik: Hans-Böckler-Stiftung, Working Paper Forschungsförderung Nr. 47, Düsseldorf
- Kaufmann, F.-X.** (2015): Sozialstaat als Kultur, Wiesbaden
- Kocher, E. / Welti, F.** (2013): Wie lässt sich ein Anspruch auf Weiterbildung rechtlich gestalten?: Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO-Diskurs, Bonn
- Kruppe, T. / Lang, J.** (2015): Weiterbildungen mit Berufsabschluss: Arbeitslose profitieren von Qualifizierungen, IAB-Kurzbericht 22/2015, Nürnberg
- Lascoumes, P. / Le Galès, P.** (2007): Introduction: Understanding public policy through its instruments – From the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation, in: Governance 20 (1), S. 1–21
- Mikfeld, B.** (2017): Die „Arbeitsversicherung“ und das „Persönliche Erwerbstätigenkonto“ als qualifizierungspolitische Reformprojekte, in: DENK-doch-MAL.de 2/2017
- Nullmeier, F.** (2000): Politische Theorie des Sozialstaats, Frankfurt a. M.
- Pothmer, B. / Anthony, P. / Bayer, M. / Brümmer, U. / Heister, M. / Kruppe, T. / Schroeder, W.** (2019): Weiterbildung 4.0. Solidarische Lösungen für das lebenslange Lernen im digitalen Zeitalter, Böll.brief Teilhabegesellschaft #8, Berlin
- Preuß, U. K.** (1990): Verfassungstheoretische Überlegungen zur normativen Begründung des Wohlfahrtsstaates, in: Sachße, C. / Engelhardt, H. T. (Hrsg.): Sicherheit und Freiheit – Zur Ethik des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt a. M., S. 106–132
- Schmid, G. / Schömann, K.** (1994): Institutional choice and flexible coordination, in: Schmid, G. (Hrsg.): Labor market institutions in Europe: A socioeconomic evaluation of performance, Armonk, S. 9–57
- Schmid, G.** (2008): Von der Arbeitslosen- zur Beschäftigungsversicherung. Wege zu einer neuen Balance individueller Verantwortung und Solidarität durch eine lebenslauforientierte Arbeitsmarktpolitik. Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung: Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO-Diskurs, Bonn
- Schmid, G.** (2012): Von der Arbeitslosen- zur Arbeitsversicherung, in: Leviathan, 40 (2), S. 248–270
- SPD** (2017): Chancenkonto für Erwerbstätige. Lebensphasen selbstbestimmt gestalten, SPD-Parteivorstand, Berlin
- Streeck, W. / Thelen, K.** (2005): Introduction, in: Streeck, W. / Thelen, K. (Hrsg.): Beyond continuity. Institutional change in advanced political economies, Oxford, S. 3–39
- Supiot, A.** (2015): Der Rechtsgrundsatz der Solidarität, in: Kohte, W. / Absenger, N. (Hrsg.): Menschenrechte und Solidarität im internationalen Diskurs: Festschrift für Armin Höland, Baden-Baden, S. 165–182

## AUTOREN

**SILKE BOTHFELD**, Prof. Dr., Politikwissenschaftlerin, ist stellvertretende Leiterin des Internationalen Studiengangs Politikmanagement. Arbeitsschwerpunkte: International vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung, Arbeitsmarkt-, Familien- und Gleichstellungspolitik.

@ silke.bothfeld@hs-bremen.de.

**PETRA KAPS**, M. A., Politikwissenschaftlerin, geschäftsführende Partnerin des ZEP (Zentrum für Evaluation und Politikberatung), Berlin. Arbeitsschwerpunkte: Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, Policy Analysen, Steuerungstheorie.

@ kaps@zep-partner.de

**PEER ROSENTHAL**, M. A. Sozialpolitik, Referent der Geschäftsführung bei der Arbeitnehmerkammer Bremen. Arbeitsschwerpunkte: Arbeitsförderung, soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit.

@ rosenenthal@arbeitnehmerkammer.de