

Gestärkte Weiterbildung weiter stärken

THOMAS KRUPPE

Die Erwerbsarbeit ist eines der wichtigsten, unsere Gesellschaft strukturierenden Elemente. Sie dient nicht nur dem Einkommenserwerb; sie ermöglicht zugleich soziale Teilhabe. Allerdings wandelt sie sich sehr dynamisch. Die fortschreitende Digitalisierung verändert Arbeitsprozesse, Arbeitsplätze und Berufsbilder. Viele Berufe sind im Wandel begriffen, manche fallen gänzlich weg, andere kommen hinzu. In einigen Branchen verschwinden Arbeitsplätze, für die keine Ausbildung benötigt wird; in anderen wiederum, zum Beispiel in der Logistik, erleben wir einen Aufwuchs solcher Arbeitsplätze. Hierin zeigt sich auch eine Veränderung in der Wirtschaftsstruktur: Arbeitsplätze verschieben sich von der Industrie hin zu Dienstleistungen.

Das alles führt auch zu höheren Erwartungen an die Flexibilität des Einzelnen. Gefordert ist vor allem eine regelmäßige, systematische Anpassung der Qualifikationen. Diese soll dem Einzelnen den Erhalt der eigenen Beschäftigungsfähigkeit und ein selbstbestimmtes Arbeitsleben ermöglichen; der Wirtschaft dient sie zur Deckung des Fachkräftbedarfs und schließlich der Gesellschaft, um die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands zu erhalten.

Dafür aber muss die Weiterbildungsbeteiligung insgesamt gesteigert, der ungleiche Zugang zu Weiterbildung egalisiert und Lernen zum selbstverständlichen, dauerhaften Bestandteil jeder Erwerbsbiografie werden. Damit das gelingt, muss die fragmentierte Weiterbildungslandschaft zu einem kohärenten Weiterbildungssystem weiterentwickelt werden, das auch mit solchen bestehenden Regeln und Strukturen bricht, die nach Ansicht vieler Expert*innen seit Jahren nicht richtig funktionieren. Mit anderen Worten: Es mangelt keineswegs an Initiativen zur Stärkung der Weiterbildung. Das Defizit liegt eher in einer unzureichenden strategischen Verzahnung. Dass es nicht am politischen Willen fehlt, die Weiterbildung zu stärken, zeigen die vielfältigen jüngsten Initiativen: Das „Gesetz zur Stärkung der beruflichen

Weiterbildung und des Versicherungsschutzes in der Arbeitslosenversicherung (AWStG)^{“1}, das „Qualifizierungschancengesetz“^{“2}, die „Nationale Weiterbildungsstrategie“^{“3} und der Entwurf eines „Arbeit für Morgen Gesetzes“^{“4}. Im Kern geht es bei diesen Neuerungen um die verstärkte Fördermöglichkeit von Beschäftigten, die Revidierung des Vermittlungsvorrangs bei Arbeitslosigkeit in Form einer Gleichstellung von Weiterbildung, den Rechtsanspruch auf eine Berufsausbildung für gering Qualifizierte, die Stärkung von Weiterbildungsberatung etc.

Den öffentlichen Bildungsauftrag erweitern

Doch all das, was die große Koalition im Rahmen der Nationalen Weiterbildungsstrategie und mit den diversen Gesetzen bzw. -entwürfen mit immer wohlklingenderen Namen auf den Weg gebracht hat, wird nicht ausreichen. Wohlgemerkt: Die eingeschlagene Richtung – die Stärkung der Weiterbildung – ist richtig. Jedoch kann es in einer Regierungskoalition, in der das Bildungsministerium von einer Ministerin der einen, das Ministerium für Arbeit und Soziales von einem Minister der anderen Partei geführt wird, und in der richtigerweise auch noch das Parlament mitzureden hat, nicht die eine, perfekte Lösung für alles geben – und dann möglichst noch auf einen Schlag. Also muss die Ant-

wort auf die jetzt bemängelten Unzulänglichkeiten sein: Den Diskurs weitertreiben!^{“5}

Dabei sollte aber auch im Auge behalten werden, dass es neben einem „Zuwenig“ auch ein „Zuviel“ an Förderung geben kann. Denn grundsätzlich ist betriebliche Weiterbildung – also Anpassungen der Qualifikationen an innerbetriebliche Bedarfe – die Aufgabe der Betriebe. Und das sollte sie auch bleiben. Mitnahmeeffekte gilt es grundsätzlich zu vermeiden – wobei es ein schwieriges Unterfangen ist, Letztere zu bestimmen. Denn wenn Weiterbildung nicht nur, aber auch unmittelbar im Betrieb bzw. dem Betrieb Nutzen bringt, gleichzeitig aber auch die Lernenden profitieren, indem sie auch für einen anderen Arbeitgeber attraktiv werden, muss man die Frage nicht stellen, ob der Betrieb die Weiterbildung auch ohne Förderung durchgeführt hätte. Und ohnehin gehen die Anforderungen am Arbeitsmarkt weit über die Anforderungen im einzelnen Betrieb hinaus. Und genau hierfür fehlt ein „Masterplan“. Der öffentliche Bildungsauftrag erstreckt sich nach wie vor nur auf die Kinder-, die Jugend- und die frühe Erwachsenenphase. Dazu werden Schulen, Berufsschulen und Hochschulen finanziert. Wenn aber die Weiterbildung von Menschen als ein wichtiger Schlüssel einerseits für Betriebe und Wirtschaft gilt, andererseits substantiell für die individuelle Einkommenssicherung und gesellschaftliche Teilhabe ist,

1 Vgl. <https://www.bmas.de/DE/Service/Gesetze/arbeitlosenversicherungsschutz-weiterbildungsststaerkungsgesetz.html>

2 Vgl. <https://www.bmas.de/DE/Service/Gesetze/qualifizierungschancengesetz.html>

3 Vgl. <https://www.bmas.de/DE/Schwerpunkte/Nationale-Weiterbildungsstrategie/nationale-weiterbildungsstrategie.html>

4 Vgl. <https://www.bmas.de/DE/Service/Gesetze/arbeit-von-morgen-gesetz.html>. Der parlamentarische Gesetzgebungsprozess war zum

Redaktionsschluss noch nicht abgeschlossen, da sich aufgrund der Corona-Krise sowohl die Zeitschiene als auch das Prozedere (keine Anhörung im Bundestagsausschuss Arbeit und Soziales) kurzfristig verändert hat.

5 Zu ausführlichen Problemanalysen und Lösungsvorschlägen siehe Pothmer, B. / Antony, P. / Bayer, M. / Brümmer, U. / Heister, M. / Kruppe, T. / Schroeder, W. (2019): Weiterbildung 4.0 – Solidarische Lösungen für das lebenslange Lernen im digitalen Zeitalter. Heinrich-Böll-Stiftung: böll.brief – Teilhabegesellschaft #8, Berlin.

dann sollte auch der öffentliche Bildungsauftrag entsprechend erweitert und strategisch geplant werden und sich auf die gesamte Erwerbsbiografie erstrecken.

Und nicht minder wichtig: Weiterbildung muss künftig für jede und jeden offen stehen. Bislang ist es nur begrenzt gelungen, die Hürden abzubauen, die Menschen von der Teilnahme an Weiterbildung abhalten. Der Zugang zu Weiterbildung, das wissen wir, ist von sozialer Ungleichheit geprägt. Ein deutliches Zeichen, das gleichermaßen den hohen Wert von Weiterbildung wie auch das Ziel der Reduzierung von Ungleichheit signalisiert, wäre es, Weiterbildung als individuelles Recht festzuschreiben.

Eine Politik, die Weiterbildung als gesamtgesellschaftliche Aufgabe und als Teil öffentlicher Verantwortung versteht, könnte soziale Ungleichheiten reduzieren. Und sie kann es dem Einzelnen durch passende Unterstützungsstrukturen ermöglichen, den eigenen Weg selbstbestimmt zu gehen.

Verantwortlichkeiten institutionell verankern

Ein Rechtsanspruch auf Weiterbildung würde ihre Bedeutung immens heben. Ihr Stellenwert wäre dann nicht nur dem der Erstausbildung gleichgestellt, vielmehr wäre auch ein Meilenstein für ihre institutionelle Verankerung gesetzt. Für die Erstausbildung gibt es ja klare, funktionierende Regelungen und Verantwortlichkeiten: Die Zuständigkeit liegt in öffentlicher Verantwortung, die Ausgestaltung der einzelnen Berufe übernimmt der „Hauptausschuss“ des Bundesinstituts für berufliche Bildung (BIBB). Vergleichbares gibt es im Bereich der Weiterbildung nur bei der beruflichen Aufstiegsfortbildung bzw. bei Umschulungen und Teilqualifizierungen, die beide fachlich einer Erstausbildung entsprechen. Eine an diesem Hauptausschuss orientierte Organisationsstruktur wäre aber auch im Bereich der beruflichen Weiterbildung denkbar. Ein solcher „Hauptausschuss für Weiterbildung“ hätte die Aufgabe,

- a sich darüber zu verständigen, welche Kompetenzen und Qualifikationen künftig überregional gebraucht werden,
- b die dafür erforderlichen Weiterbildungsmodule zu entwickeln und
- c sich mit dem Hauptausschuss für die Erstausbildung auszutauschen.

Mit der Beteiligung von Arbeitnehmer*innen und Arbeitgeber*innen bei der Aushandlung

der Weiterbildungsinhalte wären sowohl Praxisnähe als auch Übertragbarkeit der erworbenen Kompetenzen gewährleistet. Und ähnlich wie bei der Zertifizierung von Berufsabschlüssen wäre für Weiterbildungsinteressierte und Arbeitgeber*innen transparent, welche Kenntnisse bzw. welche Kompetenzen ein Zertifikat verbürgt. Rein lokale Weiterbildungsbedarfe könnten unabhängig weiterhin durch Zertifikate von Industrie- und Handelskammern abgedeckt werden.

Lernzeitansprüche neu regeln und ausweiten

Ein Weiterbildungsanspruch wäre, wie argumentiert, eine notwendige, aber keinesfalls hinreichende Bedingung, um notwendige Qualifizierungen zu verankern. Auch die Möglichkeiten, einen solchen Rechtsanspruch wahrzunehmen, bedürfen unterstützender Strukturen. Denn neben Job und anderen Tätigkeiten – z.B. Sorgearbeit, Familie, Ehrenamt oder auch die in der Corona-Krise so sehr reduzierten Sozialkontakte – ist es voraussetzungsvoll, sich weiterzubilden. Mit der Förderung von Beschäftigten durch einen Arbeitsentgeltzuschuss – zusätzlich zur (teilweisen) Übernahme der Weiterbildungskosten – ist zumindest der Anreiz für Betriebe verstärkt worden, Lernzeit zu gewähren. Und natürlich gibt es bereits Regelungen zu Lernzeiten auf unterschiedlichen Ebenen: in Bildungsfreistellungsgesetzen der Länder, Tarifverträgen und Betriebsvereinbarungen. Diese Regelungen haben jedoch unterschiedliche Reichweiten und weisen Lücken auf. Deswegen wäre eine bundesgesetzliche Regelung hilfreich, die in der Summe mehr Bildungszeit schafft. Dazu gehört auch die Einführung von Bildungsteilzeit und Lernzeitansprüchen für Personen mit Betreuungspflichten.

Die Finanzierung sichern und gerechter gestalten

Vielfach sind es auch finanzielle Handicaps, weswegen Weiterbildung nicht stattfindet: Die Weiterbildungskosten für Arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit bedrohter Arbeitnehmer*innen können zwar die Bundesagentur für Arbeit (BA) oder ein Jobcenter übernehmen, müssen sie aber nicht. Die Finanzierung der betrieblichen Weiterbildung wiederum ist Aufgabe der Unternehmen, die die BA durch die aktuellen Gesetze besser denn je unterstützen kann. Aber auch hier gibt es keine Verpflichtung für Be-

triebe, in die Weiterbildung der Beschäftigten zu investieren. Die bestehenden Programme für die individuelle Förderung sind einerseits aufgrund ihrer Vielfalt und oftmals spezifischen Ausrichtung intransparent und decken andererseits bei Weitem nicht alle Bedarfe ab. Und viele Weiterbildungen werden – auch aus den vorgenannten Gründen – durch die Teilnehmenden selbst ganz oder teilweise finanziert. Jedoch nicht jeder und jede kann sich das leisten.

Auch hier gilt es, die Hürden zu senken, die eine Weiterbildungsteilnahme verhindern. Dafür müssen vor allem zusätzliche Zugänge besonders für diejenigen eröffnet werden, die bisher unterproportional an Weiterbildung teilnehmen. Der im Entwurf zum „Arbeit von Morgen Gesetz“ vorgesehene Rechtsanspruch, einen fehlenden Berufsabschlusses nachzuholen, setzt genau da an, allerdings nur für eine Gruppe mit besonders schwierigen Bedingungen am Arbeitsmarkt. Die Einführung einer Arbeitsversicherung, die eben nicht nur bei Arbeitslosigkeit Schutz bietet, könnte die Finanzierung der individuellen Weiterbildungskosten zentral regeln.⁶ Im Sinne der gesamtgesellschaftlichen Verantwortung für die Weiterbildung könnte eine solche Arbeitsversicherung im Rahmen der Sozialversicherung verwirklicht werden. Beiträge von einem zusätzlichen Prozent der Bruttolöhne je zur Hälfte von Arbeitnehmer*innen, aufgestockt um ein weiteres Prozent aus Steuermitteln, würden für die Finanzierung als Startbetrag ausreichen und könnten je nach Inanspruchnahme im Laufe der Zeit nach oben oder unten angepasst werden. Durch zusätzliche finanzielle Anreize könnten Gruppen mit einer geringen Weiterbildungsbeteiligung, wie etwa Geringqualifizierte, besonders unterstützt werden. Eine solche Flexibilität, unterschiedliche finanzielle Unterstützung bzw. Anreize setzen zu können, wäre ein immenser Vorteil gegenüber

6 Vgl. hierzu beispielsweise den Beschluss der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN unter <https://www.gruene-bundestag.de/themen/bildung/weiterbildung-garantiert> (letzter Zugriff: 07.04.2020). Zum ursprünglichen, weit über die Förderung beruflicher Weiterbildung hinausgehenden Konzept einer Arbeitsversicherung siehe Schmid, G. (2008): Von der Arbeitslosen- zur Beschäftigungsversicherung: Wege zu einer neuen Balance individueller Verantwortung und Solidarität durch eine lebenslauforientierte Arbeitsmarktpolitik. Friedrich-Ebert-Stiftung: WISO Diskurs, Bonn; Ders. (2011): Übergänge am Arbeitsmarkt – Arbeit, nicht nur Arbeitslosigkeit versichern, Berlin.

anderen Vorschlägen, wie sie beispielsweise das Chancenkonto mit seinem festen individuellen Anspruchsbetrag vorsieht, bei dem weder unterschiedliche individuelle (Weiterbildungs-) Bedarfe noch unterschiedliche Anreizstrukturen berücksichtigt sind. Und auf die Frage, welche Weiterbildungen förderungswürdig sind, ist die Antwort ganz einfach: all diejenigen, die durch den „Hauptausschuss für Weiterbildung“ als überregional relevant eingestuft werden.

Viel ist getan, aber noch mehr ist zu tun

Was also ist von den jüngsten und eingangs genannten Gesetzen, Strategien und Gesetzentwürfen zu halten? Sie gehen allesamt in die richtige Richtung. Und sie sind im Verhältnis zu den

Entwicklungen in den letzten Jahren – wenn nicht Jahrzehnten – in einer schnellen Abfolge vorangetrieben worden. Ihre gemeinsame Ausrichtung ist die Förderung von Erwerbstägigen und Erwerbsfähigen – in Bereichen wie der Weiterbildungsberatung eher unabhängig vom Erwerbsstatus, in anderen Bereichen orientiert am Status der Beschäftigung, der Arbeitslosigkeit oder Hilfebedürftigkeit. Die hier anvisierte Zielgenauigkeit ist aber nicht präzise genug und erreicht dadurch das Ziel höherer Weiterbildungsbeteiligung nur sehr bedingt. Es gibt also noch viel zu tun, wenn die Intentionen eingelöst werden sollen, die individuelle Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten, ein selbstbestimmtes Arbeitsleben zu führen, den Fachkräftebedarf zu decken und die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands zu erhalten. Nicht zuletzt fehlen bisher notwendige Rahmenbedingungen für eine hohe inhaltliche Qualität von Weiterbildungen mit entsprechenden Arbeitsbedingungen und Wei-

terbildungsmöglichkeiten des Lehrpersonals. Mit den Plänen einer Anpassung der Regelungen zu den Durchschnittskosten für Weiterbildungsangebote und einer Kostenkalkulation auf Basis einer verringerten Mindestzahl von Teilnehmenden⁷ ist auch hier ein erster Schritt getan – aber es gibt tatsächlich noch viel zu tun. ■

AUTOR

THOMAS KRUPPE, PD Dr., ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) und Privatdozent am Institut für Soziologie der Friedrich-Alexander-Universität, Erlangen-Nürnberg. Arbeitsschwerpunkte: Arbeitsmarktforschung; Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik, insbesondere der Förderung beruflicher Weiterbildung; Erschließung und Nutzung prozessproduzierter Daten.

@ thomas.kruppe@iab.de

7 Vgl. Fußnote 4