

Weiterbildung 4.0 – Wie kann sie eigentlich finanziert werden?

GERHARD BOSCH

Kahlschlag bei der Weiterbildung 2004 – 2007

Um die Jahrtausendwende geriet die berufliche Weiterbildung in den Verdacht, vorrangig von der Arbeitssuche abzuhalten. Viele Ökonomen sprachen – insbesondere bei den längerfristigen Weiterbildungsmaßnahmen – von „lock-in“-Effekten. Wenn man davon ausgeht, dass es keinen ungedeckten Weiterbildungsbedarf gibt und sich die Teilnehmer auf Kosten der Beitragszahler einen lauen Lenz machen, um sich vor der Arbeitssuche zu drücken, mag eine solche abschätzig Terminologie berechtigt sein.

Führende Akteure in der Arbeitsmarktpolitik sahen aus dieser Perspektive damals keinen Sinn mehr in einer vorausschauenden beruflichen Weiterbildung. Sie fühlten sich in ihrer Position durch die schlechten Ergebnisse der wissenschaftlichen Evaluierung der Weiterbildungsmaßnahmen der Bundesagentur für Arbeit (BA) gestärkt, die allerdings durch die Massenqualifizierungen mit oft zweifelhafter Qualität nach der Wiedervereinigung in Ostdeutschland verzerrt waren. In der Folge kam es zum Kahlschlag der beruflichen Weiterbildung in der Arbeitsmarktpolitik. Der Bestand an Teilnehmern in den abschlussbezogenen Maßnahmen wurde von 154.000 Personen im Jahr 2004 auf nur 34.000 Personen drei Jahre später abgesenkt. Zuvor waren schon alle finanziellen Anreize für eine Weiterbildung von Arbeitslosen abgeschafft worden. Gezahlt wird nur noch das nackte Arbeitslosengeld, sodass sogar Ein-Euro-Jobs mit einer Aufwandsentschädigung von rund 180€ pro Monat finanziell attraktiver sind als eine erheblich anspruchsvollere Weiterbildung.

Erste Kurskorrekturen in der Weiterbildung

Die hohe Arbeitslosigkeit mit ihren ungenutzten Qualifikationspotenzialen konnte die Folgen dieser absurden Fehlsteuerung lange verdecken. Mit dem Beschäftigungsaufschwung der letzten Jahre wurden jedoch erhebliche Qualifikationsengpässe sichtbar, die ein langsames Umdenken

einleiteten. Zudem zeigten neuere Evaluationen der Weiterbildung auf Grundlage verbesserter Berechnungsmethoden signifikante Verbesserungen der Jobchancen und der Löhne vor allem nach einer abschlussbezogenen Weiterbildung,¹ was angesichts der steigenden Qualifikationsanforderungen und der zentralen Bedeutung einer Ausbildung in dem beruflich strukturierten deutschen Arbeitsmarkt nicht verwundern kann.

Vor allem gewerkschaftlichen Initiativen in der Selbstverwaltung der BA sind erste Kurskorrekturen zu verdanken. Zu nennen sind etwa das Programm „Initiative zur Flankierung des Strukturwandels“, das auf Umschulungen orientierte, oder das Programm „Wegebau“, das innerbetriebliche Qualifizierungsmaßnahmen für gering Qualifizierte unterstützt. Der Bestand der Teilnehmer an abschlussbezogenen Maßnahmen erhöhte sich bis Ende 2016 wieder auf über 60.000 im Jahresdurchschnitt, ohne jedoch damit das frühere Niveau zu erreichen.

„Zukunft der Arbeit“ und Weiterbildung

Die aktuellen Debatten zur „Zukunft der Arbeit“ lassen erkennen, dass es mit vorsichtigen Kurskorrekturen nicht getan ist. Die Studien zu den Folgen der Digitalisierung (Industrie 4.0) zeigen, dass im kommenden Strukturwandel nicht nur einfache Arbeitsplätze verloren gehen, sondern sich auch zahlreiche qualifizierte Beschäftigte beruflich weiterentwickeln oder sogar umorientieren müssen. Darüber hinaus fehlt die bildungspolitische Unterfütterung der Rentenreformen. Viele belastende Arbeiten erlauben nur eine begrenzte Tätigkeitsdauer. Da heute der Ausweg einer Frührente versperrt ist, wird für die betroffenen Beschäftigten eine Weiterbeschäftigung bis zum erhöhten Renteneintrittsalter ohne eine Weiterbildung vielfach nicht möglich sein. Weiterhin werden Berufsverläufe mit der zunehmenden Erwerbstätigkeit der Frauen flexibler. Der Wiedereintritt in Beschäftigung nach Unterbrechungen wegen Kindererziehung oder Pflege muss oft durch Weiterbildung flankiert werden. Schließlich stei-

gen auch die individuellen Wünsche, sich beruflich zu verändern oder weiterzuentwickeln.

Das jugendorientierte deutsche Bildungssystem ist für diese Zukunftsaufgaben unzureichend gerüstet. Vor allem sind die Weiterbildungschancen sehr ungleich verteilt. Wer gut qualifiziert ist und das Glück hat, in einem innovativen Unternehmen mit einer vorausschauenden Personalentwicklung zu arbeiten, wird in seiner Entwicklung durch die Unternehmen großzügig gefördert. Auch die öffentliche Förderung zielt auf das obere Bildungssegment. Das Meister-BAföG fördert den beruflichen Aufstieg und im Zuge der Bologna-Reform ist die Altersgrenze des Studenten-BAföG für ein Masterstudium von einstmal 27 auf 35 Jahre erhöht worden. Die Bildungsbenachteiligten gehen hingegen leer aus: Für das Nachholen eines Schul- oder Berufsabschlusses im Erwachsenenalter auf eigene Initiative wird nach dem 25. Lebensjahr kein BAföG gezahlt. Die einzige Chance bleibt eine Förderung in der Arbeitsmarktpolitik, die aber – wie erwähnt – stark gestutzt wurde.

Zunehmendes öffentliches Interesse an der Förderung der Weiterbildung

Die Expertenkommission „Finanzierung lebenslangen Lernens“ sah bereits 2004 durch den Übergang in die Wissensgesellschaft eine Erweiterung des öffentlichen Bildungsauftrags.² Denn einfache

1 Vgl. Bosch, G. (2012): Berufliche Weiterbildung in Deutschland 1969 bis 2010: Entwicklung und Reformoptionen, in: Bothfeld, S./Sesselmeier, W./Bogedan, C. (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft: vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III, Wiesbaden, S. 106–125.

2 Timmermann, D./Färber, G./Backers-Gellner, U./Bosch, G. (2004): Finanzierung lebenslangen Lernens – der Weg in die Zukunft: Schlussbericht der Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens, Schriftenreihe der Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens, Bd. 6., Bielefeld.

Tätigkeiten, die ohne eine gute Grundbildung (Sprache, Mathematik etc.) ausgeübt werden können, verlieren quantitativ an Bedeutung und der Zugang zu guter Arbeit ist zunehmend an eine berufliche Ausbildung gebunden. Da viele Erwachsene aber diese Grundbildung nicht in ihrer Jugend erworben haben oder ihre Ausbildung durch den Strukturwandel entwertet worden ist, verlängert sich nach Auffassung der Expertengruppe die öffentliche Verantwortung für die Finanzierung der Allgemeinbildung und der Berufsausbildung ins Erwachsenenalter, sofern die Betroffenen nicht über ausreichendes eigenes Einkommen oder Vermögen verfügen.

In Schweden oder Dänemark wird die öffentliche Finanzierung des Nachholens von Schul- oder Berufsabschlüssen sogar als individuelles Recht unabhängig von der eigenen und der familiären finanziellen Lage definiert. Um einen solchen universellen Bildungsanspruch ohne Einkommensanrechnung zu finanzieren, müsste man allerdings auch die dortigen Steuersätze einführen, was in Deutschland kaum akzeptiert würde.

Bei allen Vorschlägen zur Weiterbildungsförderung ist darauf zu achten, dass der Staat nicht Aufgaben der Wirtschaft übernimmt und es damit zu unbeabsichtigten Mitnahmeeffekten kommt. Die Finanzierung betrieblicher Weiterbildung ist originäre Aufgabe der Unternehmen, wozu sich die deutsche Wirtschaft auch immer bekannt hat. Der Staat kann hier allerdings Rahmenbedingungen setzen, wie zum Beispiel zur Insolvenzversicherung von Weiterbildungskonten, oder er kann über die Einführung von Fondssystemen helfen, Unterinvestitionen in Aus- oder Weiterbildung zu vermeiden.

Das Menü der aktuellen Finanzierungsvorschläge

Auf der Basis dieser Ausgangsüberlegungen ist ein breites Menü von Vorschlägen zur Finanzierung der Weiterbildung entwickelt worden, die kurz skizziert seien:

Lebenszeitkonten: Bereits in den 1950er Jahren hat der schwedische Ökonom Gösta Rehn vorgeschlagen, für jeden Bürger ein Lebenszeitkonto für Bildung einzurichten, über das er – sofern noch Guthaben vorhanden sind – auch als Erwachsener verfügen kann.³ Die schwedischen Politiker haben die Grundidee aufgegriffen, scheuten aber zu Recht den enormen bürokratischen Aufwand, der mit der Verwaltung von Millionen Konten verbunden ist. Zudem erwies sich der Vorschlag eines festen Stundenbudgets

als zu unflexibel, da je nach Erwerbsverlauf und persönlichem Schicksal (z. B. Berufsunfähigkeit) die Dauer der notwendigen Bildungsmaßnahmen variieren kann. Sie sind daher den einfacheren Weg gegangen, für bestimmte Bildungsmaßnahmen Ziehungsrechte einzuräumen. Die Idee der Lebenszeitkonten ist in der Zwischenzeit sehr populär bei neoliberalen Ökonomen geworden, da man private Einzahlungen auf solche Konten einfordern und damit die Privatisierung der Bildungsfinanzierung schrittweise einleiten kann.

Arbeitszeitkonten: Von solchen Lebenszeitkonten sind kleiner dimensionierte Konten für Weiterbildung zu unterscheiden, die inzwischen vielfach tariflich oder betrieblich vereinbart worden sind. Im Wesentlichen sparen die Beschäftigten selber Stunden an, die sie für unterschiedliche Zwecke verwenden können. Zum Teil gibt es auch Zuschüsse der Unternehmen. Die Erfahrung zeigt, dass die Guthaben in Langzeitkonten weitgehend für den früheren Ausstieg aus dem Erwerbsleben verwendet werden. Daraus kann man nur den Schluss ziehen, die Förderung von Weiterbildung nicht mit der Förderung von Altersübergängen zu vermischen. In Frankreich erhalten alle Erwerbstätigen pro Jahr einen übertragbaren und über die Jahre akkumulierbaren Anspruch von 24 Stunden (Geringqualifizierte 48 Stunden), der für Weiterbildung, aber auch andere Arbeitsmarktübergänge genutzt werden kann. Das Bundesministerium für Arbeit (BMAS) hat in seinem „Weissbuch – Arbeiten 4.0“⁴ die Idee dieses französischen Modells aufgegriffen. Ebenso wie in Frankreich soll ein „Persönliches Erwerbstätigenkonto“, das mit öffentlichen Mitteln insbesondere für benachteiligte Gruppen aufgestockt werden soll, unterschiedliche Übergänge im Erwerbsleben (Sabbatical, Zeiten der Pflege, Existenzgründung etc.) erleichtern. Es bleibt abzuwarten, ob in der Praxis auch etwas für Weiterbildung übrig bleibt oder die Verdrängungsthese bestätigt wird.

Ziehungsrechte: Durch Ziehungsrechte können auf Eigeninitiative der Betroffenen Bildungsansprüche materialisiert werden. Die Gewährung der finanziellen Unterstützung erfolgt nur auf Antrag und für konkret definierte Maßnahmen. Beispiele sind das Studenten- oder das Meister-BAföG. Die Kommission „Finanzierung lebenslangen Lernens“ hat nach skandinavischem Vorbild vorgeschlagen, die Gerechtigkeitslücke in der gegenwärtigen BAföG-Förderung zu schließen und bei Bedarf auch die Maßnahmekosten und den Lebensunterhalt beim Nachholen eines Schul- oder Berufsabschlusses zu finanzieren. Das BAföG soll dabei

zu einem zentralen Instrument der Finanzierung von Weiterbildung über den Erwerbsverlauf ausgebaut werden. Die SPD, Die Grünen und die Linke haben diesen Vorschlag bereits übernommen.

Weiterbildungsfonds: Weiterbildungsfonds werden durch eine Umlage finanziert. Die Umlage kann von den Unternehmen oder den Beschäftigten gezahlt werden. Ich habe für Deutschland ein gemischtes Fondsmodell vorgeschlagen, das auf einer Umlage von 1 % der Lohnsumme (ca. 10 Mrd. €) beruht, von der die Unternehmen 0,7 % und die Beschäftigten 0,3 % tragen.⁵ Die Unternehmen müssen nur zahlen, wenn sie nicht bereits 0,7 % der Lohnsumme für Weiterbildung ausgeben (levy-exempt-Modell). Für Leiharbeiter und Befristete ist wegen der hohen Arbeitsplatzrisiken eine höhere Abgabe zu zahlen. Die Sozialpartner verwalten die aus der Unternehmerabgabe finanzierten Mittel nach französischem Beispiel paritätisch und sie sind frei, die Fonds nach Branchen zu organisieren. Die Umlage stärkt die Weiterbildung in bislang abstinenter Betrieben und schafft Möglichkeiten der Kooperation zwischen den Unternehmen. Die Mittel der Abgabe der Arbeitnehmer fließen in einen separaten Fonds, der Bildungsstipendien auf Antrag der Beschäftigten gewährt.

Investive Arbeitsmarktpolitik: Hiermit ist in erster Linie eine Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik in beiden Rechtskreisen (SGB II und III) gemeint, die nicht mehr die schnelle Vermittlung („Work First“) um jeden Preis, sondern die nachhaltige Vermittlung und eine langfristige Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit in den Vordergrund stellt.⁶ Dies erfordert eine stärkere Gewichtung der Weiterbildung im Instrumentenmix. Durch die Neuordnung der Berufe in den letzten Jahren sind die Berufsbilder breiter und zukunftsöffener geworden. Sie bieten auch der ▶

3 Rehn, G. (1974): Die Verbindung von Arbeit, Bildung und Freizeit – Ein Modellvorschlag, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 25 (7), S. 424–433.

4 BMAS (2016): Weissbuch Arbeiten 4.0. Diskussionsentwurf, Berlin

5 Bosch, G. (2010): In Qualifizierung investieren: ein Weiterbildungsfonds für Deutschland, Expertise: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), Bonn.

6 Bäcker, G./Bosch, G./Weinkopf, C. (2011): Arbeitsmarktpolitik bis 2020: integrativ, investiv, innovativ, in: Machnig, M. (Hrsg.): Welchen Fortschritt wollen wir? Neue Wege zu Wachstum und sozialem Wohlstand, Frankfurt, et al., S. 114–131.

Weiterbildung fachliche Orientierungspunkte und gewährleisten, dass der Markt den Bildungsmaßnahmen nicht wegläuft. Mit dem Weiterbildungsstärkungsgesetz von 2016 wird, befristet bis 2020, Teilnehmern in abschlussbezogenen Maßnahmen bei erfolgreicher Zwischen- und Abschlussprüfung eine Prämie von bis zu 2.500 € gezahlt. Das ist ein großer Fortschritt, macht aber bei zweijährigen Maßnahmen pro Monat immer noch weniger als die monatliche Aufwandsentschädigung bei Ein-Euro-Jobs aus. Bestandteil einer investiven Arbeitsmarktpolitik muss es sein, Weiterbildung aufzuwerten und auch den monatlichen Unterhalt aufzustocken.

Arbeitsversicherung: Im „Weissbuch – Arbeiten 4.0“ des Bundesministeriums für Arbeit (BMAS) wird der Umbau der BA in eine Arbeitsversicherung für alle abhängig Beschäftigten vorgeschlagen.⁷ Dazu soll bei der BA eine flächendeckende Weiterbildungsberatung angesiedelt werden. An- und Ungelernte sollen beim Nachholen eines Hauptschul- und Berufsabschlusses unterstützt werden. Konkrete Finanzierungsmodelle sind noch nicht ausgearbeitet worden. Die Kombination mit einer investiven Arbeitsmarktpolitik liegt jedoch nahe und die mit einem Erwachsenen-BAföG oder einem Fondsmodell ist gut vorstellbar.

Wie kann eine nachhaltige Finanzierung aussehen?

Ein optimaler Finanzierungsmix lässt sich nicht im luftleeren Raum konstruieren. Es muss von politischen Akteuren gewollt und durchgesetzt werden. Die politischen Signale deuten darauf hin, dass ein Erwachsenen-BAföG und eine investive Arbeitsmarktpolitik, die durchaus offen für eine Weiterentwicklung der BA zu einer Arbeitsversicherung ist, am ehesten durchsetzbar sind. Vor allem verfügen wir mit dem BAföG-System und unserem reformierten Berufsbildungssystem, das für die Weiterbildung gute Qualitätssignale setzt, bereits über ausgebaute Instrumente, die sich weiterentwickeln lassen. Arbeitszeitkonten sind durch betriebliche und tarifliche Vereinbarungen ebenfalls etablierte Instrumente. Allerdings dienen sie in der Praxis hauptsächlich anderen Zwecken. Um

⁷ Eine Ausdehnung auf alle Erwerbstätigen wurde im BMAS erwogen, aber wegen konkurrierender kostenträchtiger Vorschläge, die Selbstständigen in die gesetzlichen Krankenkassen einzubeziehen, verworfen.

den Schein zu wahren, dass man was für Weiterbildung getan hat, wird das aber beharrlich ignoriert. Von Lebensbildungskonten, die die schulische und die Erstausbildung einschließen, sollte man die Finger lassen. Das führt zu bürokratischen Monstern und ist ein Einfallstor für die Privatisierung der Bildungsfinanzierung. Blieben die Weiterbildungsfonds. Sie sind nur in einem Kraftakt gegen den Widerstand der Unternehmen durchzusetzen, obwohl sie die Weiterbildungsbereitschaft insgesamt erhöhen könnten. Ein Einstieg wäre hier vor allem in der Leiharbeitsbranche oder für andere Formen prekärer Arbeit notwendig, die oft von Weiterbildung ausgeschlossen sind. ■

AUTOR

GERHARD BOSCH, Senior Professor am Institut Arbeit und Qualifikation an der Universität Duisburg-Essen (IAQ). Arbeitsschwerpunkte: Arbeitsmarkt, Löhne, Arbeitszeit, industrielle Beziehungen, berufliche Bildung, Wohlfahrtsstaat jeweils im internationalen Vergleich.

@ gerhard.bosch@uni-due.de