

**Gerhard Bosch**

# **Öffentliche Finanzierung von Weiterbildung im Strukturwandel - Vorschläge zu einem stimmigen Gesamtsystem**

**IAQ Kolloquium**

**Duisburg 27. 1. 2020**

**Prof. Dr. Gerhard Bosch**

Universität Duisburg Essen

Institut Arbeit und Qualifikation

Forsthausweg 2, LE, 47057 Duisburg

**Telefon:** +49 (0)203 / 379-1827; **Fax:** +49 (0)203 / 379-1809

Email: [gerhard.bosch@uni-due.de](mailto:gerhard.bosch@uni-due.de); [www.iaq.uni-due.de](http://www.iaq.uni-due.de)

## **Meine Vorarbeiten zum Thema - Auswahl:**

**Bosch 1990: Qualifizieren statt entlassen: Beschäftigungspläne in der Praxis.  
Opladen**

**Backes-Gellner/Bosch/Färber/Nagel/Timmermann 2004:  
Finanzierung lebenslangen Lernens - der Weg in die Zukunft: Schlussbericht  
der Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens. Bielefeld**

**Bosch 2010: In Qualifizierung investieren – ein Weiterbildungsfonds für  
Deutschland. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.**

**Bosch 2017: Weiterbildung und Arbeitsmarktpolitik:  
Qualifizierungsanforderungen – Paradigmenwechsel – Reformvorschläge. In:  
Soziale Sicherheit: 66 (7-8), S. 261–268**

## **Gliederung**

- 1. Wachsende Bedeutung von Weiterbildung**
- 2. Warum öffentliche Finanzierung?**
- 3. Die unterschiedlichen Reformvorschläge**
- 4. Ein stimmiger Gesamtvorschlag**

# 1. Wachsende Bedeutung von Weiterbildung

## Gründe:

- Beschäftigungssicherung im verlängerten Erwerbsleben – Unterfütterung der Rentenreformen durch Weiterbildung
- Strukturbrüche durch Digitalisierung und Dekarbonisierung
- Zweite Chance für Bildungsabbrecher\*innen
- Übergänge von prekären in stabile Beschäftigungsverhältnisse
- Integration von Migrant\*innen
- Individuelle Wünsche nach Aufstieg oder Veränderung

## 2. 1 Warum öffentliche Finanzierung?

- Wichtigste Finanziers von Weiterbildung: Staat, Individuen, Betriebe
- Bei überwiegendem betrieblichen und individuellem Interesse – keine öffentliche Aufgabe

Kontroverse über Vorliegen eines öffentlichen Interesses:

**Neoliberale Position (Palacios 2003):** Bildung im Erwachsenenalter Privatangelegenheit wegen der privaten Erträge: Wegen Marktversagen allerdings Kredite – Sichtweise bestimmt Finanzierung der WB in den USA und Positionen des IMF oder der Weltbank

## 2. 2 Warum öffentliche Finanzierung?

### Sozialstaatliche Position:

- Vermeidung von Ungleichheit, Langzeitarbeitslosigkeit und Förderung von wirtschaftlichem Wachstum
- Gezielte Unterstützung ohne Verdrängung betrieblicher und privater Finanzierung
- Operationalisierung des „öffentlichen Interesses“ notwendig:  
Beispiele aus DE: *Rechte auf einen Schulabschluss und eine Berufsausbildung, Recht auf WB in Strukturbrüchen, Unterstützung einkommensschwacher Personen, Gleichstellung von Berufs- und Hochschulausbildung, Beseitigung von Fachkräfteengpässen, Innovationsförderung, Förderung der WB von KMU's ... etc.*

### **3. 1 Die unterschiedlichen Reformvorschläge**

- **Abschlussbezogene Weiterbildung in der Arbeitsmarktpolitik**
- **Erwachsenenstipendien und –darlehen**
- **Weiterbildungsfonds**
- **Persönliche Erwerbstätigenkonten**
- **Bildungsteilzeit und -karenz**

## 3.2 Abschlussbezogene Weiterbildung

- Arbeitsmarktpolitik wichtigstes System der zweiten Chance: vor 2004: jährlich rund 100 -200 000 Teilnehmer in abschlussbezogener WB
- Kahlschlag mit Hartz- Gesetzen: Nur noch 34 000 TN 2007 – strikter Vermittlungsvorrang, viele „Fast-Food-Maßnahmen“
- Seit 2005: Evaluationen zeigen positive mittel- und langfristige Beschäftigungs- und Einkommenseffekte abschlussbezogener Weiterbildung
- Seit 2007 langsame Trendwende - neue Förderprogramme (*Wegebau, IFLAS und Zukunftsstarter, WB's-prämie von 2500 €*), längerer ALG I Bezug bei WB-Teilnahme

Aber noch unzureichende Teilnehmerzahlen: *Erst halbe Strecke zurückgelegt*

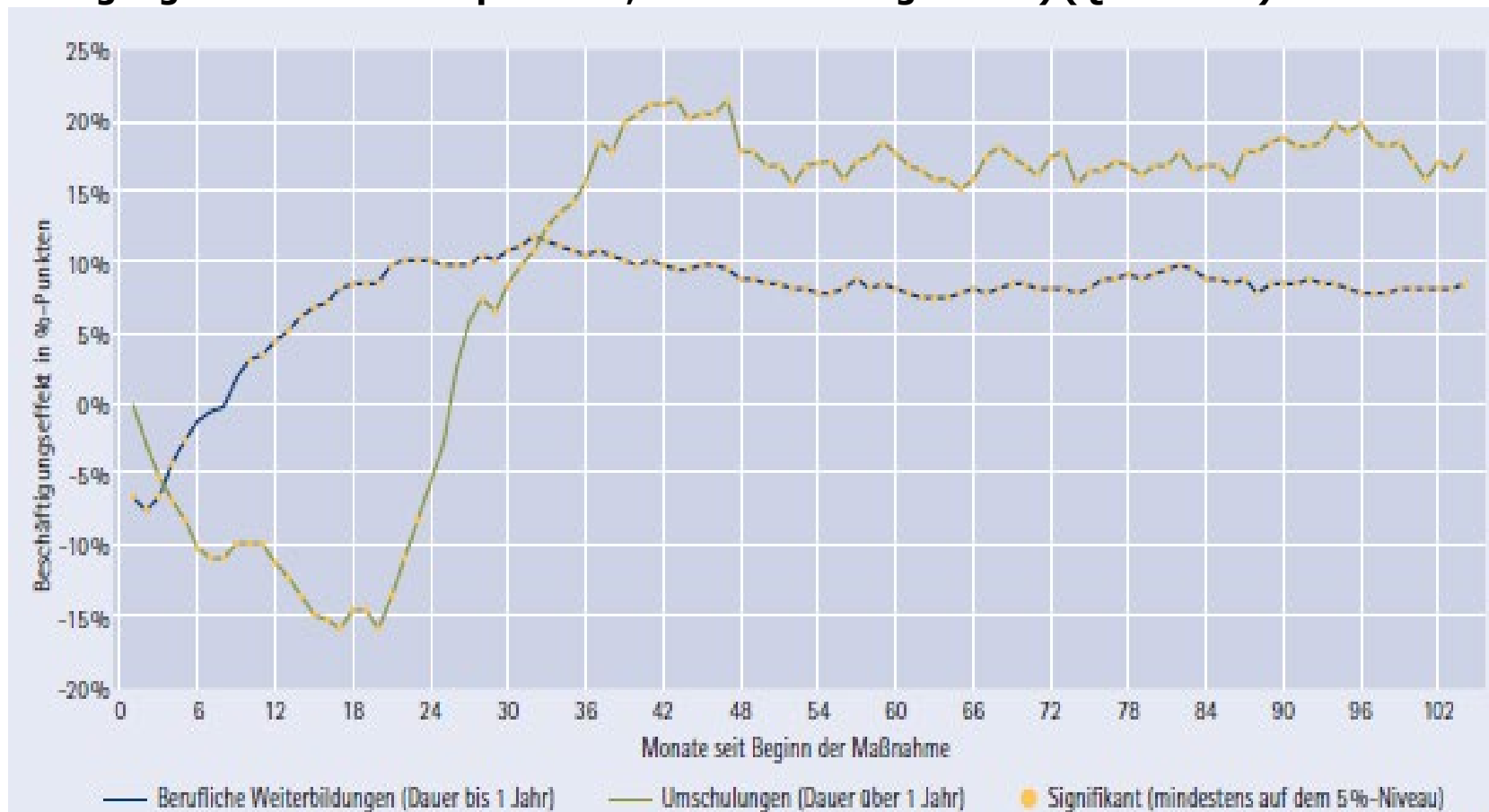


### 3.3 Bestand von Teilnehmern in Maßnahmen zur Förderung der beruflichen WB (2000 - Oktober 2018)

	Teilnehmer insgesamt	Teilnehmer mit Abschluss in %
2000	356.768	143.660 (40,3)
2005	111.704	70.494 (63,1)
2006	115.189	43.448 (37,7)
2007	<b>120.744</b>	<b>32.514 (26,9)</b>
2009	186.782	41.389 (22,2)
2015	136.122	65.230 (47,9)
2016	137.267	64.364 (46,9)
2017	138.268	64.364 (46,6)
2018	134.765	62.721 (46,5)

## 3.4 Positive Effekte von Weiterbildung auf die Beschäftigung

(Durchschnittliche Beschäftigungseffekte für Teilnehmende an beruflichen Weiterbildungen und Umschulungen und für ähnliche Nichtteilnehmende, alle Zugänge von Februar – April 2005, Grundsicherung SGB II) (Quelle IAB)



Quelle: Integrierte Erwerbsbiografien und Leistungshistorik Grundsicherung des IAB, eigene Berechnungen, Darstellung angelehnt an Bernhard (2016).

## 3.5 Erwachsenenstipendien und –darlehen

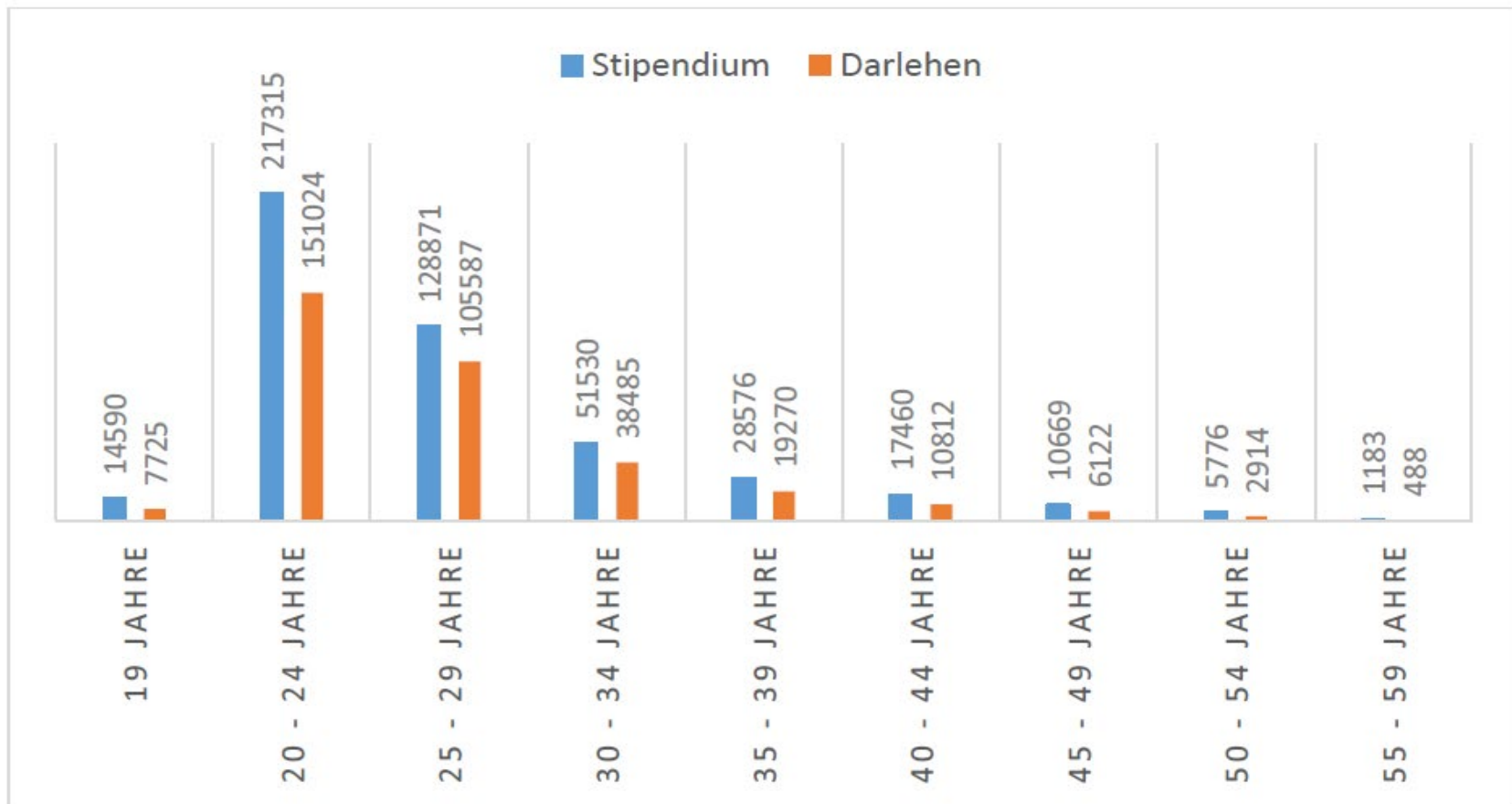
- Bafög und MeisterBafög (AFBG) große deutschen Systeme
- Im Bafög Studium nur einer von 8 Förderzwecken (auch Schul- und Berufsausbildung gefördert)
- Beide Systeme einkommens-/vermögensabhängige Förd.
- AFBG ohne Altersgrenze – Bafög früher Jugendinstrument – mit Bolognaprozess Altersgrenze für Masterstudium von 30 auf 35 Jahre erhöht
- Flexible Gestaltung von Darlehens- und Zuschussanteilen: (Vollzuschuss bei Schulbildung, Teilerlass des Darlehens bei erfolgreicher Prüfung und bei Existenzgründung im AFBG ...)
- Hohe Teilnehmerzahlen:
  - Bafög 2017: 782 000 Personen, 225 000 Schüler\*innen, 557 000 Studierende
  - MeisterBafög: 2018 168 000 Personen

## **3.6 Schwedisches Erwachsenen-BAföG**

- **Förderung von Studium und Berufsausbildung sowie Nachholen von Schulabschlüssen**
- **Altersgrenze 56 Jahre, einkommens- und vermögensunabhängig**
- **Bei geringem Einkommen und Nachholen von Schulabschlüssen Vollzuschuss**
- **Recht auf Beurlaubung und Rückkehrrecht in alten Betrieb**

**Zentrales Instrument des LLL auf eigene Initiative**

## 3.7 Zahl der mit Stipendien und Darlehen Geförderten nach Alter in Schweden 2018



## 3.6 Weiterbildungsfonds

- Umlage meistens in % der Bruttolohnsumme – Beteiligung aller Unternehmen an den Kosten – Belohnung der w-bildenden Betriebe
- Besonders in Branchen mit hoher Fluktuation und vielen KMU's sinnvoll – dort Marktversagen
- levy-grant oder levy-exemption Systeme

Deutschland Umlagen beim Mutterschutz, Insolvenzgeld, beim Arbeits- und Unfallschutz sowie bei der Förderung von Schwerbehinderten, Bau Berufsausbildung, Pflegeberufe, einzelne Kammern

## 3.7 Weiterbildungsumlagen in der EU

Land	Höhe der Umlage (% der Lohnsumme)	Differenzierung	Typ
Dänemark	DKK 2 702	keine	revenue-generating/ cost-reimbursement
Frankreich	0,55 bis 1	nach Firmengröße	levy-grant
Niederlande	bis zu 2	nach Sektor	levy-grant

**\*\* Dänemark erhebt eine Pauschalabgabe von 2 702 DKK pro Vollzeitbeschäftigten pro Jahr an einen Fonds, der damit Lohnkosten während außerbetrieblicher Maßnahmen kompensiert.**

## 3.8 Persönliche Erwerbstätigenkonten

- Zweckgebundene Sparkonten - eigene Beiträgen oder Zuschüsse von Betrieben oder öffentlichen Hand
- Erster Vorschlag zu Lebenskonten für Bildung von Gösta Rehn in den 50er Jahren
- Ende der 1990-2005 viele Experimente mit learning accounts und Bildungsgutscheinen: Ziel nicht Strukturen sondern Individuen fördern
- Heute kritisiert die OECD ihre damals anti-etatistische und anti-korporativistische Motivation. Letztlich profitierten die Gebildeten
- BMAS Weissbuch Arbeit 4.0: Vorschlag zu persönlichen Erwerbstätigenkonten (nach französischem Beispiel) für alle neu ins Berufsleben Eintretenden: ausgestattet mit einem Startguthaben



## 3.9 Die „Compte Personnel de Formation“ (CPF) in FR

**Big-Bang-Reform: Weitgehende Abschaffung des alten Fondssystems – Übergang zu individuellen Konten mit 500 € pro Jahr, Geringqualifizierte 800 €, Maximal 10 Jahre Ansparen**  
**Hoffnung auf den souveränen Bildungs-Konsumenten**

<b>CPF 2014–2018</b>	<b>CPF 2019</b>
Zeitkonto	Geldkonto
für abhängig Beschäftigte und Arbeitslose	für alle Erwerbstätigen
Umlage über Fonds eingesammelt	Umlage über Staat eingesammelt
nationale, regionale, Branchen-Listen zertifizierter Bildungsmaßnahmen	Einheitliche nationale Liste zertifizierter Bildungsmaßnahmen
Zugang über paritätische verwaltete Fonds	Zugang über eine App
kostenfreie Beratung über die Arbeitsvermittlung	kostenfreie Beratung über den Markt

## **3.10 Bildungsteilzeit und –karenz in Österreich**

- 1. Bildungskarenz seit 1998: Selbstgewählte Maßnahmen einschließlich Studium; Freistellung 2 bis 12 Monaten; Stückelung möglich: WBs-geld in Höhe des fiktiven AL-gelds**
  - 2. Bildungsteilzeit seit 2005: Arbeitszeitverringerung von 25-50%; 4-24 Monate in 4 Jahren; bei Verringerung von 40 auf 20 Stunden 492 € Bildungsgeld**
- Beide Maßnahmen sind kombinierbar**
- 3. Zusätzlich Fachkräftestipendien seit 2012: WB in einem Mangelberuf; Liste wird jährlich von Sozialpartnern festgelegt, 4 Jahre Beschäftigung in letzten 15 Jahren, Weiterbildungsgeld in Höhe des ALG, mindestens aber 933 €**

**Finanzierung: 1+2 aus Mittel der Arbeitslosenversicherung, 3 aus Steuermitteln , für 3 gedeckeltes Budget**

## 3.11 Bildungsteilzeit und –karenz in Österreich

**Insbesondere Bildungskarenz gut angenommen**

- **Bestand der Leistungsbezieher stieg bis 2017 auf 9.613**
- **Auf Deutschland übertragen: 100 000 Leistungsbeziehende mit einem Budget von 1,8 Mrd. Euro.**
- **2017 waren 69 % zwischen 25 bis 45 Jahren und 10 % über 45 Jahre - 55% waren Frauen**
- **Leistungsbezieher waren überwiegend gut qualifiziert. 20 % hatten akademische, 22 % eine höhere, 5 % mittlere und 23% eine Lehrausbildung.**

**Beim Fachkräftestipendium waren 64% vor Beginn arbeitslos – Da Studium nicht-finanziert wurde: höhere Anteile mittel –und gering Qualifizierter als bei Bildungs-karenz**

## 4.1 Ein stimmiger Gesamtvorschlag

Alle vorgestellten Vorschläge zugleich einzuführen nicht sinnvoll:  
Doppelförderung, Intransparenz, zu teuer

Ausgangspunkte:

### 1. Defizite des bisherigen Systems

- Starre Altersgrenzen im BAföG – Ausnahme: Akademiker
- Trotz Trendwende zu investiver AMP – Teilnahme an abschlussbezogener WB nicht attraktiv
- Keine Antwort auf massiven Strukturwandel

## 4.2 Ein stimmiger Gesamtvorschlag

### Ausgangspunkte:

#### 2. Einhaltung bestimmter Kriterien:

- Lebenslauforientierung
- Soziale Gerechtigkeit
- Inklusivität (auch Selbständige, prekär Beschäftigte)
- Vermeidung von Crowding-out-Effekten
- Einhaltung der Tinbergen-Regel
- Vermeidung von Doppelförderung
- Chancen auf politische Umsetzung – erhöht durch Pfadabhängigkeit
- Unkomplizierte Umsetzung

## 4.3 Ein stimmiger Gesamtvorschlag

### Mein Grundgedanke:

- Nutzung der beiden vorhandenen „Tanker“  
Arbeitsmarktpolitik und BAföG
- Eingeführte und ausbaufähige System mit flächendeckender  
Infrastruktur

Kein Aufbau neuer Strukturen mit WB-Fonds oder persönlichen  
Erwerbstätigenkonten – Doppelstrukturen, die alle unterfinanziert  
bleiben

## 4.4 Vorschläge

1. **Ausbau des BAföG zu einem allgemeinen Instrument der individuellen Förderung des Lebensunterhalts von Bildung und Weiterbildung im Lebensverlauf**
  - **Abschaffung der Altersgrenzen – sind ohnehin gesetzeswidrig wegen Altersdiskriminierung**
  - **Erweiterung der Förderzwecke: auch Anerkennung von ausländischen Abschlüssen, Zertifizierung informeller Qualifikationen und auch Erlernen eines 2. Berufs**
  - **Höhere Fördersätze für beruflich Integrierte**
  - **Förderung auch von Teilzeitmaßnahmen**
  - **Jährliche Anpassung der Fördersätze**
  - **Recht auf Freistellung und Rückkehr in den Betrieb**

## 4.5 Vorschläge

### 2. Ausbau der investiven Arbeitsmarktpolitik in den Rechtskreisen des SGB II und III

- Weiterbildungsgeld – mindestens 200 über ALG I + II, bzw. 15 Prozentpunkte über ALG I (*u.a. Korrektur des Fehlanreizes, dass 1 Euro Jobber mit einer Entschädigung von 180 € im Monat besser gestellt sind als Teilnehmer an einer WB*)
- Recht auf eine Berufsausbildung für An- und Ungelernte – Abschaffung des Vermittlungsvorrangs im SGB II
- Fachkräftestipendium für alle Erwerbstätigen für WB in Mangelberufen
- Erhöhung des AG-Beitrags an die BA für befristete Beschäftigung und Leiharbeit – evtl. WB-Fonds für diese Gruppe



## Offen für Deutsche **4.6 Vorschläge**

### **2. Ausbau der investiven Arbeitsmarktpolitik in den Rechtskreisen des SGB II und III**

- **Einführung eines Transformations-KUG's**
- **Stärkere Nutzung von Transfermaßnahmen auch für WB**
- **Gute Ansätze im Entwurf des Arbeit-von-Morgen-Gesetzes**
  - **„Transformationszuschuss“ für besonders vom Strukturwandel betroffene Betriebe**
  - **Höhere Fördersätze bei gemeinsamen Qualifizierungsplan**
  - **Perspektivqualifizierung für Tätigkeit in einem anderen Unternehmen**
  - **Transfergesellschaften: Förderung der Qualifizierung über das Ende der Gesellschaft hinaus, Aufhebung der Begrenzung der Zuschüsse für Qualifizierung nur für KMU's und Geringqualifizierte**