

**Gerhard Bosch**

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

**CDU Bundesfachausschuss Bildung, Forschung und Innovation**

**Berlin 11. März 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)

# WORKING PAPER FORSCHUNGSFÖRDERUNG

---

Nummer 158, Oktober 2019

## Öffentliche Finanzierung von Weiterbildung im Strukturwandel

Vorschläge zu einem stimmigen Gesamtsystem

Gerhard Bosch

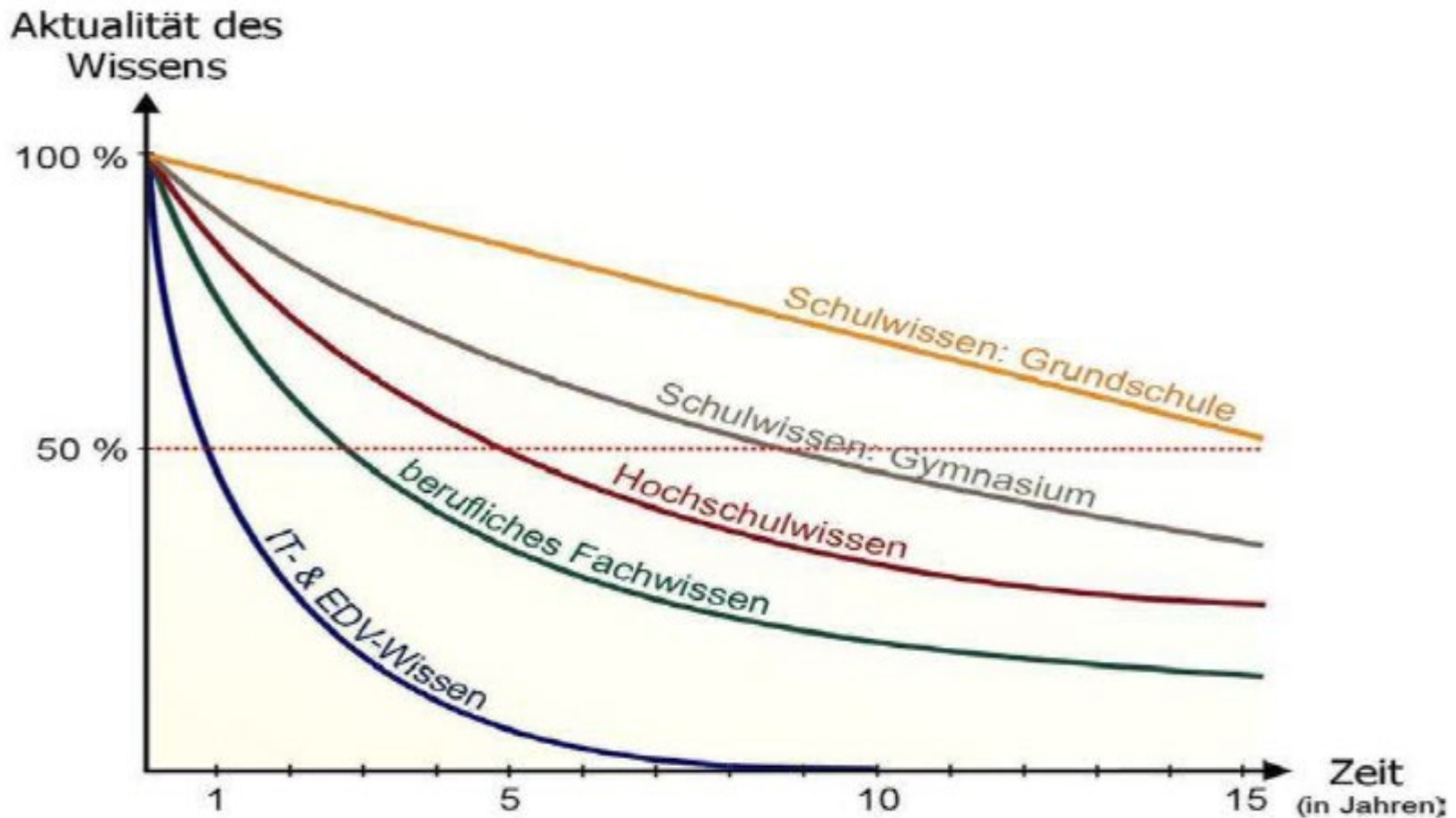
---

# **Gliederung**

- 1. Mythen in der Bildungsdiskussion**
- 2. Warum öffentliche Finanzierung?**
- 3. Die unterschiedlichen Reformvorschläge**
- 4. Ein stimmiger Gesamtvorschlag**

# 1.1 Mythen in der Bildungsdiskussion

Nimmt die Halbwertszeit des Wissens ab, wie man überall liest?



## 1.2 Mythen in der Bildungsdiskussion

**Halbwertzeitdiskussion in der digitalen Welt beruht auf veraltetem Wissensbegriff**

**Es geht nicht um das Eintrichtern von lexikalischem Wissen, sondern um “berufliche Handlungsfähigkeit”**

- Also die Fähigkeit, konkrete Probleme in einer sich wandelnden Umwelt eigenständig lösen zu können
- Dazu braucht man Haltung (Werte), Wissen, Können und Fertigkeiten, die kontextualisiert werden müssen

**Handlungsfähigkeit lernt man nur im Handeln - basiert aber immer auf kontextualisiertem Wissen**

## 1.3 Mythen in der Bildungsdiskussion

- **Größte Teil der schulischen Allgemeinbildung (Sprache, Mathematik .... ) hat unbegrenzte Halbwertzeit, sofern er auch genutzt wird – gilt auch für soziale Kompetenzen**
- **Berufliche Grundbildung hat meistens sehr lange Halbwertzeiten – vor allem bei breiter Berufsausbildung - gilt nicht bei großen Technologiesprüngen/ in wegfallenden Berufen**
- **Berufliche Spezialkenntnisse erneuern sich oft schnell**

## 1.4 Mythen in der Bildungsdiskussion

**Weiterer Mythos: *“Man muss mehrfach im Leben den Beruf wechseln”***

**Dann wären ja eine Berufsausbildung oder ein Studium teure Fehlinvestitionen**

**Forschung zeigt: Natürlich gibt es Berufswechsel - aber keine Zunahme**

**Gründe:**

- **Breitere Berufsbilder mit Überschneidungen – Vorbereitung auf sehr unterschiedliche Tätigkeiten**
- **Formelle Weiterbildung**
- **Weiterlernen im Beruf – Arbeiten oft = Lernen**

## 2.1. Wachsende Bedeutung von Weiterbildung

### Gründe:

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



## 2. 2 Warum öffentliche Finanzierung?

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

Kontroverse über Vorliegen eines öffentlichen Interesses:

**Marktradikale 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. 3 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**

- **Stärkung der 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**
- **Starker Rückgang 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*

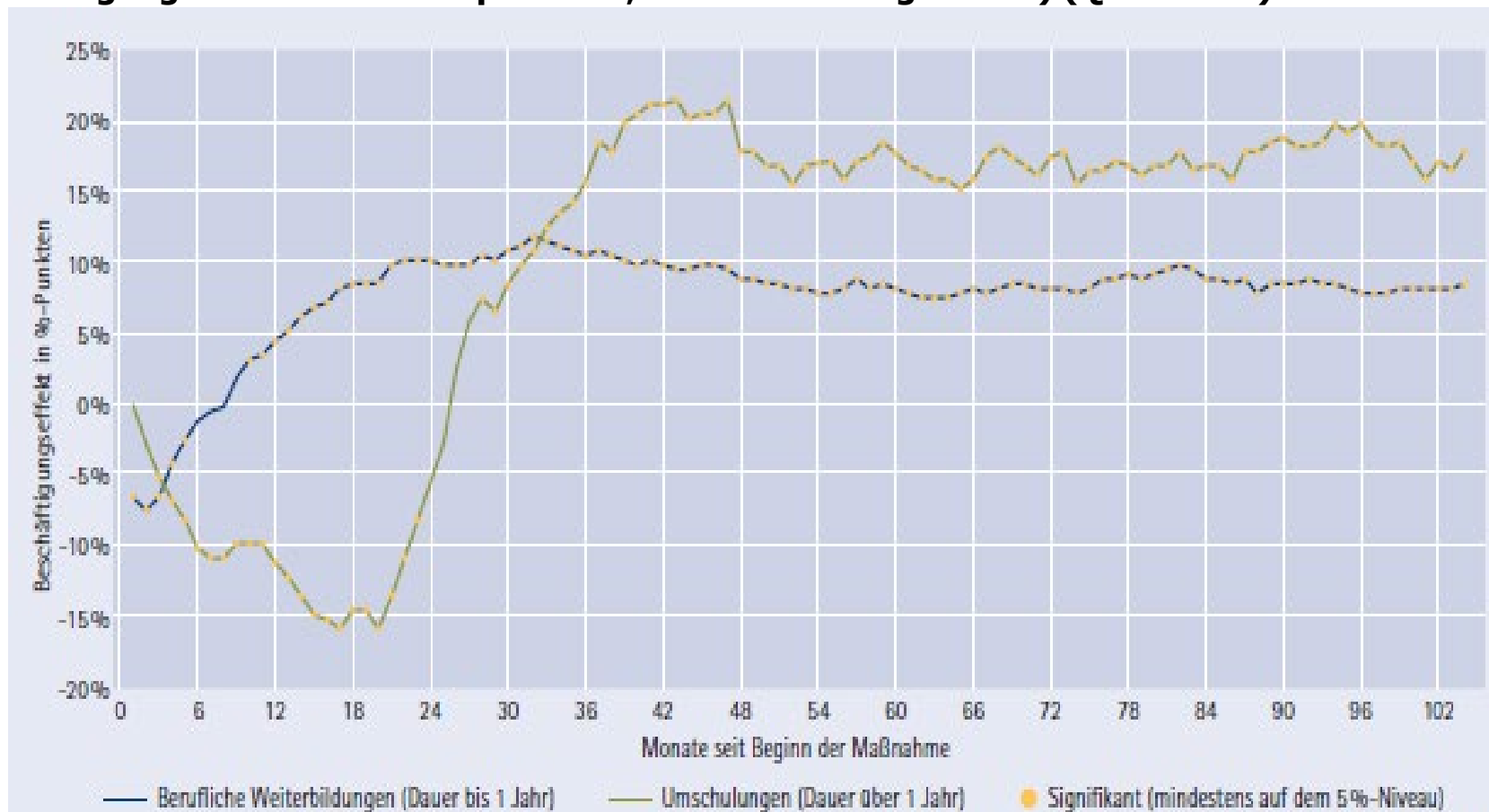
**Aber noch unzureichende Teilnehmerzahlen**

### 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 deutsche Systeme
- Im Bafög Studium nur einer von 8 Förderzwecken (auch Schul- und Berufsausbildung gefördert)
- In beiden 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

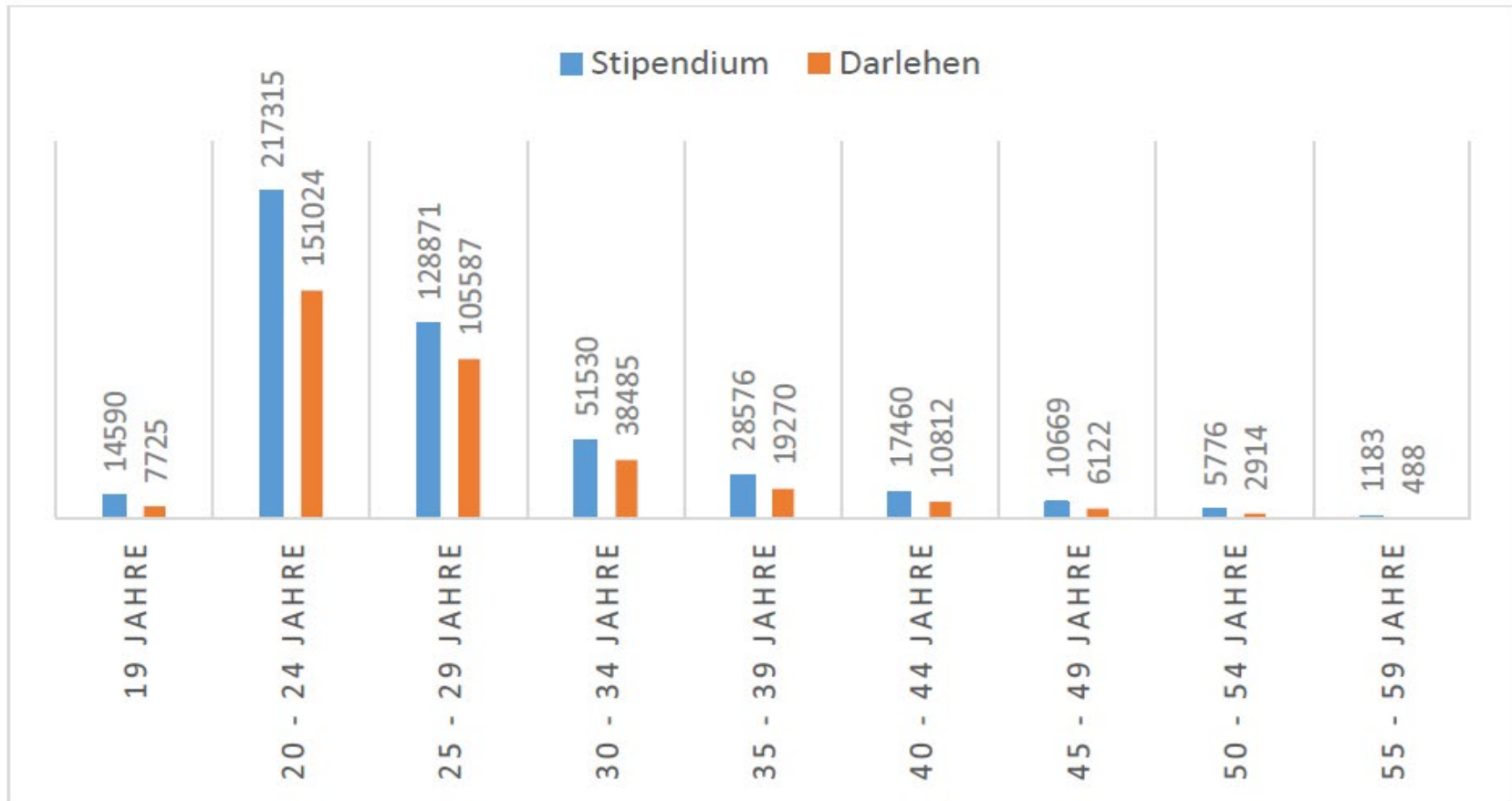
## 3.6 Schwedisches Erwachsenen-BAföG

- 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 für: Mutterschutz, Insolvenzgeld, Arbeits- und Unfallschutz, Förderung von Schwerbehinderten, Bau-Berufsausbildung, Pflegeberufe, Berufsausbildung in einzelnen Kammern

## 3.7 Weiterbildungsumlagen in der EU (Beispiele)

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 50 er 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**

CPF 2014–2018	CPF 2019
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 Monate; 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 Bildungskarenz**

## 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 zu gering und nicht attraktiv
- Keine Antwort auf massiven Strukturwandel



## 4.2 Ein stimmiger Gesamtanschlag

### 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**

## Offen für Diskuss. 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
  - Transfergesellschaften: Förderung der Qualifizierung über das Ende der Gesellschaft hinaus, Aufhebung der Begrenzung der Zuschüsse für Qualifizierung nur für KMU's und Geringqualifizierte

## Schlussfolgerungen: Aufgaben für die Betriebe

**Mein Vorschlag: Anknüpfen an existierende Strukturen – erleichtert politische Durchsetzung und praktische Umsetzung**

- **Einfache Arbeitsteilung: BAföG für individuell geplante WB und AMP für strukturell notwendige, aber stärkere Nutzung für Gestaltung des Strukturwandels**
- **Ergänzung durch kleine Instrumente: Bildungschecks oder WB-prämie über EFS problemlos möglich**

**Zur Erhöhung der WB-Teilnahme und Verbesserung der Qualität weitere Instrumente notwendig: z.B. flächendeckende WB-Beratung**

»» **Es ist schlimm, rief Eduard,  
dass man jetzt nichts mehr für sein  
ganzes Leben lernen kann.  
Unsere Vorfahren hielten sich an  
den Unterricht, den sie in ihrer  
Jugend empfangen; wir aber  
müssen jetzt alle fünf Jahre  
umlernen, wenn wir nicht ganz aus  
der Mode kommen wollen. ««**

***J.W. Goethe,  
Die Wahlverwandtschaften Erstveröffentlichung  
1809***