



# Reform der beruflichen Weiterbildung in Deutschland

Impulse aus dem Ausland

# Reform der beruflichen Weiterbildung in Deutschland

## Impulse aus dem Ausland

Werner Eichhorst, IZA und Universität Bremen  
Paul Marx, Universität Duisburg-Essen und IZA

Wir danken Charlotte Alfuss und Jannis Kettenring  
für die Recherche und Unterstützung sowie den  
Interviewpartner:innen für Ihre Bereitschaft und Zeit.

## **Impressum**

© Bertelsmann Stiftung, Gütersloh  
April 2022

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh  
[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)

### **Autor:innen**

Werner Eichhorst  
Paul Marx

### **Verantwortlich**

Katharina Bilaine

### **Titelfoto**

© Drazen\_Zigic/stock.adobe.com

DOI 10.11586/2022061

# Inhalt

<b>Das Wichtigste vorab .....</b>	<b>6</b>
<b>1 Einleitung .....</b>	<b>11</b>
<b>2 Konzeptionelle Überlegungen .....</b>	<b>11</b>
<b>3 Deutschland – Situation und Bewertung.....</b>	<b>14</b>
3.1 Das deutsche Weiterbildungssystem in Zahlen .....	15
3.2 Struktur der Weiterbildung in Deutschland .....	16
3.3 Beurteilung.....	28
<b>4 Internationale Recherche.....</b>	<b>31</b>
4.1 Das deutsche System im internationalen Vergleich .....	31
4.2 Dimension 1: Zugang zu Information und Beratung zur Weiterbildung .....	35
4.3 Dimensionen 2 und 3: Individualisierte Bildungspfade und Validierung informell erworbener Kompetenzen .....	37
4.4 Dimensionen 4 und 5: Zeitliche Ressourcen und Finanzierung .....	42
4.5 Dimension 6: Qualitätssicherung und Zertifizierung.....	53
<b>5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen für Deutschland .....</b>	<b>54</b>
5.1 Zeit für berufliche Weiterbildung in der „Mitte des Erwerbslebens“ ermöglichen .....	54
5.2 Finanzielle Förderung für berufliche Weiterbildung in der „Mitte des Erwerbslebens“ ausbauen .....	55
5.3 Durch modulare Weiterbildung und Beratung flexiblere Pfade für die berufliche Entwicklung schaffen .....	56
5.4 Transformationshilfen weiterentwickeln .....	58
<b>Literatur .....</b>	<b>60</b>

**Verzeichnis der Abkürzungen**

AES	Adult Education Survey
AIVG	Arbeitslosenversicherungsgesetz (Österreich)
AMS	Arbeitsmarktservice (Österreich)
AMU	Arbejdsmarkedsuddannelser (Dänemark)
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BFI	Berufsförderungsinstitut (Österreich)
BIBB	Bundesinstitut für Berufsbildung
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
ETAPP	Etablierung eines Teilqualifizierungsstandards für an- und ungelernete Erwachsene über 25 unter Praxisrelevanten und Pädagogischen Anforderungen
EUV	Erhvervsuddannelse for voksne (Dänemark)
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
JSC	Job Security Councils (Schweden)
LBB	Lebensbegleitende Berufsberatung
NWS	Nationale Weiterbildungsstrategie
WAFF	Wiener ArbeitnehmerInnen Förderungsfonds
WIFI	Wirtschaftsförderungsinstitut (Österreich)

## Das Wichtigste vorab

Der wirtschaftliche Strukturwandel und die damit verbundene Transformation des Arbeitsmarktes stellen erhebliche Anforderungen an die Anpassung beruflich nutzbarer Qualifikationen. Diese Studie befasst sich damit, wie das Weiterbildungssystem in Deutschland weiterzuentwickeln ist, um Beschäftigten den Erwerb neuer Kompetenzen zu ermöglichen. Dabei deckt sie das gesamte Spektrum der beruflich orientierten Weiterbildung ab. Wenn Qualifizierung auf dem deutschen Arbeitsmarkt an Bedeutung gewinnt, wird in absehbarer Zukunft ein größerer finanzieller und zeitlicher Ressourcenbedarf entstehen. Dies erfordert, über eine Neuausrichtung der öffentlichen Förderung und der Governance von Weiterbildung nachzudenken. Die Erweiterung des Qualifikationsspektrums läuft außerdem tendenziell auf eine Ablösung von der bisherigen Tätigkeit und – jenseits innerbetrieblicher Veränderungen – gegebenenfalls auch vom bisherigen Arbeitgeber hinaus. Deutschland muss sich demnach auf die Aufgabe vorbereiten, mehr Mobilität am Arbeitsmarkt zu ermöglichen und abzusichern. Dies erfordert ein komplexes Zusammenspiel von Maßnahmen auf der betrieblichen, sektoralen und volkswirtschaftlichen Ebene. Vor diesem Hintergrund untersucht die vorliegende Studie die Frage, ob und wie Deutschlands arbeitsmarkt- und bildungspolitisches Instrumentarium weiterentwickelt werden muss, um diesen Wandel erfolgreich zu gestalten und weiterhin ein hohes Maß an Beschäftigung und Arbeitsmarktintegration zu erreichen. Dafür werden auch Anregungen aus dem Ausland aufgenommen, die Reformen der Weiterbildung in Deutschland inspirieren können.

### Anforderungen an ein funktionsfähiges Weiterbildungssystem

Die Studie unterscheidet sechs grundlegende Gestaltungsdimensionen eines funktionsfähigen Weiterbildungssystems. Sie bilden einen Bezugsrahmen für die Bewertung und Einordnung existierender institutioneller Arrangements:

1. **Zugang und Beratung:** Grundlage eines gut ausgebauten Weiterbildungssystems sind Anstrengungen zur Überwindung von Zugangsbarrieren. Hierbei sind die Ansprache und die Beratung von Erwerbspersonen zentral. Barrieren entstehen durch fehlende und unübersichtliche Informationen über Förderoptionen, aber auch soziale und psychische Aspekte spielen eine Rolle. Es ist deshalb anzunehmen, dass Organisation und Kommunikation sowie die Begleitung während der Weiterbildung in der Praxis eine überragende Bedeutung haben.
2. **Feststellung von vorhandenen Qualifikationen und Qualifikationsbedarfen:** Eine wesentliche Grundlage besteht in der Identifikation vorhandener Qualifikationen und Kenntnisse sowie der sich daraus ergebenden Qualifizierungsbedarfe. Dies erfordert einerseits die Erfassung und Validierung vorhandener Erfahrungen. Andererseits setzt es eine Abschätzung des individuellen Weiterbildungsbedarfs von Personen im erwerbsfähigen Alter angesichts sich verändernder Arbeitsmärkte voraus. Dies gilt insbesondere in Bereichen mit strukturellem Veränderungsbedarf.
3. **Entwicklungspfade:** Darauf aufbauend bedarf es der Identifikation praktikabler und passender Entwicklungspfade für die Erwerbstätige. Diese Pfade bewegen sich im Spannungsverhältnis von bisherigen Qualifikationen und Tätigkeiten, individuellen Neigungen und absehbaren Veränderungen in den Betrieben und am Arbeitsmarkt. Dabei kommt der Möglichkeit zum Erwerb von zertifizierten Teil- oder Zusatzqualifikationen durch geeignete, modulare Weiterbildungsprogramme eine zentrale Rolle zu.
4. **Zeitliche Ressourcen:** Um das System präventiv zu gestalten und eine Weiterbildung vor dem Eintritt von Arbeitslosigkeit anzustreben, brauchen hiervon bedrohte Menschen aber vor allem auch Zeit. Daher müssen zeitliche Ressourcen für Weiterbildung, insbesondere bei (noch) fortbestehenden Arbeitsverhältnissen, bereitgestellt werden. Hierzu zählen angemessene Freistellungen mit staatlichen Ersatzleistungen oder entsprechende Zuschüsse an Arbeitgeber.
5. **Finanzierung:** Gerade Menschen in längeren Weiterbildungsphasen benötigen finanzielle Unterstützung und Anreize. Dazu bedarf es eines anreizkompatiblen Finanzierungsmodells, das eine angemessene Beteiligung an den Kosten und Erträgen durch Individuen, Arbeitgeber, Sozialpartner und Staat sicherstellt.

6. **Qualitätssicherung:** Der Staat muss nicht nur geeignete Angebote schaffen oder fördern, sondern auch die Anwendbarkeit und Qualität in der Praxis im Blick haben. Entscheidend sind hierbei neben den grundlegenden, niederschweligen Beratungsangeboten vor allem transparente Informationen über Fördermöglichkeiten sowie die Qualitätssicherung bei Beratungs- und Weiterbildungsangeboten. Diese sollten prinzipiell mit einem laufenden Monitoring und einer begleitenden Evaluation verbunden sein.

## Bewertung des Instrumentariums in Deutschland

Die Studie gleicht eine Bestandsaufnahme des deutschen Weiterbildungssystems mit den Anforderungen an ein funktionstüchtiges Weiterbildungssystem ab. Hierzu dienen bereits vorliegende Studien sowie eine Reihe semi-strukturierter Interviews mit Expertinnen und Experten. Im Ergebnis werden einige Stärken und Schwächen deutlich. Zunächst müssen die Barrieren beim Zugang betont werden, die aus der Unübersichtlichkeit bestehender Beratungsangebote resultieren. Hinzu kommen eine geringe Transparenz und starke Fragmentierung des gesamten Weiterbildungsinstrumentariums. Das Fehlen einheitlicher und unabhängiger Zugänge über Beratungsstellen behindert einen selbstverständlichen und niederschweligen Zugang zu qualifizierter Weiterbildungsberatung und eigentlichen Weiterbildungsaktivitäten. Dem entsprechen auch nur teilweise vorhandene Mechanismen zur Validierung von Kenntnissen und Berufserfahrungen, die nicht auf den formalen Aus- und Weiterbildungswegen erworben wurden. Daraus ergibt sich ein Mangel an durchgängigen Entwicklungspfaden über Teil- oder Zusatzqualifikationen (etwa im Gegensatz zur Aufstiegsfortbildung) bei fehlenden oder veraltenden beruflichen Abschlüssen. Gleichwohl wurden zuletzt im Zuge der nationalen Weiterbildungsstrategie, mit dem Qualifizierungschancengesetz, dem „Arbeit-von-morgen-Gesetz“ sowie mithilfe sozialpartnerschaftlicher Initiativen wichtige Schritte in Richtung einer stärker präventiv wirkenden Weiterbildung für Erwerbstätige unternommen. Dabei sollen auch bislang ausgeschlossene Gruppen stärker einbezogen werden. Der Erfolg dieser Reformen erscheint bis dato eher begrenzt, auch weil die Neigung der Betriebe, diese Instrumente zu nutzen, vergleichsweise gering ist. Ebenso fehlen tragfähige Transformationshilfen von gefährdeten oder sich stark verändernden Arbeitsplätzen hin zu neuen Tätigkeiten oder Arbeitgebern. Solche Brücken bestehen noch am ehesten in stark sozialpartnerschaftlich organisierten Bereichen. Während die Fördermöglichkeiten in der Arbeitsmarktpolitik zuletzt ausgebaut wurden, gerade im Hinblick auf gering qualifizierte und vom Strukturwandel betroffene Beschäftigte, fehlen generell leicht zugängliche Fördermöglichkeiten mit Entgeltersatz und Freistellungsrechten für die individuelle berufliche Weiterbildung, welche neue berufliche Möglichkeiten eröffnen würden. Ebenso eingeschränkt sind Mechanismen der Qualitätssicherung und Evaluation vorhanden.

## Internationale Recherche

Die Auswahl der Länder, aus denen Anregungen für Deutschland kommen könnten, lässt sich kaum auf eindeutige Auswahlkriterien stützen. Einen Ausgangspunkt bieten aktuelle internationale Vergleichsstudien und vergleichende Performanzindikatoren. Damit kann sichergestellt werden, dass möglichst interessante nationale Modelle erkannt werden können. In einem ersten Schritt wurden deshalb Länder ausgewählt, die – bei besserer Performanz – möglichst viele Ähnlichkeiten mit Deutschland aufweisen. So kann beispielsweise ein Fokus auf Länder mit einer Kooperation von Staat und Sozialpartnerschaft dabei helfen, brauchbare Anknüpfungspunkte für die Gestaltung in Deutschland zu finden. Insgesamt legt eine Priorisierung von Ähnlichkeiten nahe, sich auf kontinental- und nordeuropäische Fälle zu konzentrieren.

Bei genauerer Betrachtung verdient Dänemark, das eine außergewöhnlich gute Performanz aufweist, besondere Aufmerksamkeit. So zeigt sich etwa, dass sich die hohe Teilnahmequote in besonderem Maße auf eine gute Beratungsinfrastruktur zurückführen lässt. Dänemark kann insgesamt als ausgesprochen erfolgreiches Weiterbildungssystem auf der Outcome-Ebene betrachtet werden. Für Deutschland ist es besonders relevant, da es einen starken Fokus auf die Validierung bestehender Kompetenzen im Kontext individualisierter Bildungspläne legt. Dies korrespondiert unmittelbar mit einer der zentralen identifizierten Schwächen des deutschen Systems. Der vorliegende Bericht wirft daher einen genaueren Blick auf das dänische System, um in den Bereichen der Modularisierung, Individualisierung und Validierung mögliche Reformoptionen für Deutschland abzuleiten.

Bemerkenswert ist zudem, dass Österreich bei einem dem deutschen Pendant relativ ähnlichen Gesamtsystem bei allen Indikatoren besser abschneidet. Es bietet sich daher als zweites Schwerpunktland an. Das Ausbildungssystem und der hohe Stellenwert der Beruflichkeit ähneln Deutschland stark. Daher ist die Übertragbarkeit prinzipiell höher als in vielen anderen Fällen. Außerdem ist Österreich attraktiv, weil es international als gute Praxis im Bereich der Freistellung für Weiterbildungsaktivitäten diskutiert wird. Damit kann es möglicherweise Anhaltspunkte liefern, wie in Deutschland mit dem Mangel an zeitlichen Ressourcen außerhalb der engeren betrieblichen Weiterbildung umgegangen werden könnte. Ergänzend zu Dänemark und Österreich werden einzelne Politikansätze aus dem Pool der oben genannten Länder einbezogen, um die Studie auf eine breitere Grundlage zu stellen.

Neben der Auswertung von Literatur wurden im Wege von leitfadengestützten Interviews mit Forscherinnen und Forschern sowie Praktiker:innen der Weiterbildung vertiefende Erkenntnisse über die Wirkungsweise potenzieller „Best Practices“ gewonnen. Die Detailkenntnis der befragten Expertinnen und Experten über Funktion und kritische Faktoren geht über das hinaus, was in der Literatur dokumentiert ist. Generell ist die verfügbare Evidenz in Bezug auf konkrete Elemente der jeweiligen länderspezifischen Weiterbildungsmodelle aber begrenzt und lückenhaft. Dies gilt vor allem für aktuelle und belastbare Evaluationen. Von daher basieren unsere Ausführungen auf einer Verbindung der verfügbaren Literatur und den Einschätzungen der befragten Expert:innen, ohne im Einzelfall auf harte Belege für die Effektivität der jeweiligen Maßnahmen verweisen zu können. Dennoch besteht der Anspruch dieser Studie darin, einige der vielversprechenden Instrumente vertiefend zu analysieren und über die verbreitete reine Beschreibung institutioneller Strukturen hinauszugehen, um zumindest die praktische Handhabung darzulegen.

## **Schlussfolgerungen und Empfehlungen für Deutschland**

Die internationalen Erfahrungen legen mit Blick auf die beschriebenen Schwächen des deutschen Weiterbildungssystems einige Optionen nahe, die zur Verbesserung der Teilhabe, der Inklusion und der flexibel nutzbaren Ausrichtung von Weiterbildungsanstrengungen beitragen könnten. Klar ist, dass einzelne Elemente aus anderen Ländern zwar wichtige Hinweise auf mögliche Lösungen und deren Funktionsbedingungen geben können, aber selbst überwiegend nicht im Detail evaluiert sind und auch nicht unverändert nach Deutschland übertragen werden könnten. Dennoch spricht nichts dagegen, sich von Politikansätzen im Ausland inspirieren zu lassen und darüber nachzudenken, wie sie das deutsche System mit seinen spezifischen Ausgangsbedingungen bereichern könnten. Die Empfehlung bestimmter Reformen hängt nicht zuletzt davon ab, ob sie im gegebenen Umfeld anschlussfähig und prinzipiell machbar erscheinen und genügend Unterstützung gewinnen können. So geht es vorrangig um Möglichkeiten einer zielgerichteten Ergänzung und Verbesserung vorhandener Instrumente, die keine umfassende Systemreform voraussetzen.

## **Zeit für berufliche Weiterbildung in der „Mitte des Erwerbslebens“ ermöglichen**

Unsere Bestandsaufnahme hat gezeigt, dass für eine individuelle Weiterbildung in der „Mitte des Erwerbslebens“ gerade in Deutschland ein Mangel an Zeit ein wesentliches Hemmnis darstellt. Vor dem Hintergrund der österreichischen Erfahrungen könnte ein flexibles und leicht zugängliches Instrument der Freistellung oder Teilzeit für Zwecke der Weiterbildung erwogen werden, um diese wesentliche Lücke im deutschen Arrangement zu schließen. Der Koalitionsvertrag von 2021 kündigt auch Entsprechendes an: Es sollen Weiterbildungsschritte ermöglicht werden, welche die individuellen beruflich nutzbaren Kompetenzen für den Arbeitsmarkt verbessern und erweitern. Sie sollen also über den unmittelbaren betrieblichen Kontext hinausweisen, aber immer noch in einem nachvollziehbaren Zusammenhang mit der eigenen Berufstätigkeit und deren Weiterentwicklung stehen. Insoweit damit Arbeitslosigkeitsrisiken vermindert und stabilere Beschäftigungsperspektiven – mit höheren Löhnen, Steuern und Abgaben – erwartet werden können, ist auch für diesen Fall eine öffentliche Kofinanzierung vertretbar. Dieses Instrument sollte dabei allen abhängig Beschäftigten zur Verfügung stehen. Diese Bildungszeitregelungen sollten flexibel gestaltet werden, sowohl was den Umfang der Freistellung als auch ihre Dauer angeht. Für kleinere, zeitlich begrenzte Zusatzqualifizierungen dürfte eine Weiterbildungsteilzeit häufig die bessere Lösung sein als eine Freistellung in Vollzeit. Dies wird in der Idee einer „Bildungsteilzeit“ nach österreichischem Vorbild aufgegriffen, wie sie im Koalitionsvertrag angekündigt wird. Teilzeitlösungen halten die Beziehung zum Arbeitgeber und zur praktischen Arbeit

sowie den laufenden Veränderungen im Unternehmen aufrecht. Auch können während der Teilzeitarbeit weiterhin Einkommen aus der Erwerbstätigkeit erzielt werden, was Weiterbildung attraktiver machen dürfte. Weiterhin ist bei einer teilweisen Freistellung mit größerer Unterstützung der Arbeitgeber zu rechnen. Teilzeitfreistellungen sollten prinzipiell innerhalb eines bestimmten Zeitraums wiederholt werden können, um längerfristige Bildungspfade zu ermöglichen.

## **Finanzielle Förderung für Weiterbildung in der „Mitte des Erwerbslebens“ ausbauen**

Während der durch Weiterbildung verkürzten oder gänzlich entfallenden Arbeitszeit sollte, ähnlich der Lösung in Österreich, eine Lohnersatzleistung gewährt werden, deren Höhe dem Arbeitslosengeld entspricht. Das setzt eine Mindestdauer der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung voraus und begrenzt das Instrument auf abhängig Beschäftigte. Damit würde es der Lebenslage von Menschen „in der Mitte des Berufslebens“ entgegenkommen und eine Abkehr von der Logik einer bedürftigkeitsgeprüften Existenzsicherung nach Art des (Aufstiegs-)BAföG oder des im Koalitionsvertrag angedeuteten Lebenslagen-BAföG bedeuten. Gleichwohl bestünde eine Eigenbeteiligung in Gestalt entgangenen Arbeitsentgelts. Bei geringer Entlohnung oder bei Teilzeitarbeit könnte, ausgehend von Beobachtungen hoher Selektivität solcher Lösungen in Österreich, eine höhere Lohnersatzrate oder eine Mindestzahlung die Aufnahme einer Weiterbildung attraktiver machen, ohne für diese Gruppe ein eigenes Instrument vorhalten zu müssen. Das laut Koalitionsvertrag geplante Lebenschancen-BAföG richtete sich dieser Logik nach an nicht sozialversicherungspflichtig beschäftigte Personen, insbesondere Selbstständige, und ihnen eine alternative Lösung bieten.

Bei längeren Qualifizierungsphasen, insbesondere beim Erwerb neuer beruflicher Profile, werden umfangreichere Freistellungen notwendig. Dies erfordert eine Vereinbarung über längere oder wiederholte Freistellungen bzw. Teilzeitphasen (mit einem Rückkehrrecht) – oder eben eine arbeitnehmerseitige Kündigung. Letztere wäre mit einem mehrjährigen Weiterbildungsstipendium zu verbinden. Ein flexibleres, für verschiedene Lebenslagen und Weiterbildungsbestrebungen offenes BAföG-Modell, wie im Koalitionsvertrag angesprochen, könnte dies bieten. Alternativen könnten sich am österreichischen Fachkräftestipendium oder den schwedischen Modellen orientieren. Auch hier könnte eine Lohnersatzleistung in Höhe des fiktiven Arbeitslosengeldes (ggf. ohne Bedürftigkeitsprüfung) in Frage kommen, um das Modell für Beschäftigte attraktiver zu machen, die bereits beruflich etabliert sind und bei denen BAföG-Leistungen erhebliche finanzielle Einbußen bedeuten würden. Dies wäre allerdings nicht in jedem Fall als reine Transferzahlung aus Mitteln der Arbeitslosenversicherung zu gestalten, sondern könnte mit Darlehensanteilen verbunden werden (möglicherweise differenziert nach dem Grad des „Handlungsdrucks“ durch Umbrüche und Engpässe am Arbeitsmarkt).

Auch könnten Phasen der Weiterbildung zusätzlich zu den diskutierten Lohnersatzleistungen und Stipendien prinzipiell mit Guthaben auf einem individuellen und möglicherweise aus verschiedenen Quellen gespeisten Ansparkonto kombinierbar sein. Der internationale Vergleich zeigt, dass Kontenmodelle nicht für eine vollständige Finanzierung größerer Weiterbildungsaktivitäten ausreichen. Hier könnten auch tarifliche Langzeitkonten mit einer Ausrichtung auf Weiterbildungsphasen, soweit vorhanden, einen Beitrag leisten. Eine Alternative ist das geplante Freiraumkonto, welches die Idee eines Kontos potenziell auf alle Beschäftigten oder erwerbsfähigen Personen ausweiten würde. Damit könnten Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung oder aus Steuermitteln durch Guthaben auf dem Konto aufgestockt oder Weiterbildungsphasen verlängert werden.

## **Durch modulare Weiterbildung und Beratung flexiblere Pfade für die berufliche Entwicklung schaffen**

Generell sollte in Deutschland eine flexible, offene Gestaltung von beruflichen Entwicklungspfaden leicht möglich werden. Individuell passende Kombinationen können die Anpassungsfähigkeit auf dem Arbeitsmarkt vergrößern. Auch dies ist im Koalitionsvertrag angedeutet. Damit ist tendenziell eine große, aber nicht unbegrenzte Autonomie bei der Auswahl förderfähiger Qualifikationsgänge verbunden. Das Finden einer im Einzelfall sinnvollen und machbaren Weiterbildung, vor allem mit Blick auf einen längeren Entwicklungspfad, ist eine komplexe Angelegenheit. Dies kann durch ein statistisches Prognosetool allenfalls unterstützt werden.

Die Option auf eine Freistellung und Förderung von individueller Weiterbildung in Vollzeit oder Teilzeit wird attraktiv, wenn verschiedene Elemente kombiniert werden können, die einerseits zu individuellen Erfahrungen und Neigungen sowie andererseits zur betrieblichen und arbeitsmarktlichen Umgebung passen. Das kann eine schrittweise Erweiterung des bisherigen Berufsbildes oder – kumulativ – das Erlernen eines neuen Berufs umfassen. Dabei sollten zunächst auch bereits vorhandene, informell in der Praxis erworbene Kenntnisse anerkannt werden können. Eine breit verfügbare Validierung könnte in vielen Fällen eine formale Schulung entbehrlich machen. Mit Blick auf die soziale Selektivität von Weiterbildung wäre die systematische Validierung informell erworbener Qualifikationen von besonderer Bedeutung. Zudem kommt der Modularität von Weiterbildungs-Bausteinen eine zentrale Rolle zu. In Bezug auf diese Art von Individualisierung und Flexibilität lohnt ein Blick nach Skandinavien, wo sie etwa in Dänemark erfolgreich praktiziert wird.

Ebenso wichtig ist eine fundierte Beratung über passende Weiterbildungsangebote. Hier sind die Erfahrungen aus Österreich zu beachten, wonach eine niederschwellige Orientierung und Beratung angezeigt ist, nicht abstrakt bezogen auf allgemeine Trends am Arbeitsmarkt, sondern unter Berücksichtigung des individuellen, betrieblichen und regionalen Umfelds. Zugänge, Ansprache und Unterstützung sind vor allem wichtig, um einer stark sozial selektiven Wahrnehmung der Weiterbildungsoptionen vorzubeugen und auch jene Gruppen anzusprechen, die bislang der Weiterbildung distanziert gegenüberstanden. Die aktuell in Deutschland im Aufbau befindlichen Beratungsstrukturen und die Online-Angebote zur Weiterbildung gehen in diese Richtung, müssen sich aber in der Praxis noch bewähren und in der Lebenswirklichkeit der Menschen ankommen. Entscheidend ist der erste Zugang aus dem Arbeitsumfeld heraus, also durch betriebliche Akteure wie Personalverantwortliche, Vorgesetzte, aber auch Weiterbildungsmentoren oder Betriebsräte. Dies ist jedoch in größeren Betrieben mit betrieblicher Mitbestimmung oder bei einer tarifvertraglichen Einbettung leichter zu realisieren als in vielen anderen Bereichen des Arbeitsmarkts.

## **Transformationshilfen weiterentwickeln**

Das bestehende deutsche Weiterbildungsinstrumentarium bietet Möglichkeiten für eine umfassende Qualifizierung im Strukturwandel. In den letzten Jahren sind wichtige Erweiterungen mit Mitteln der Arbeitsmarktpolitik vorgenommen worden. Eine erneute Ausweitung erscheint hierbei weniger dringlich als eine bessere Nutzung in der Praxis. Diese kann vor allem durch eine Vereinfachung des Zugangs erreicht werden. In den Fällen, in denen es regional oder sektoral innerhalb kurzer Zeit zu massiven Einbrüchen oder Umbrüchen kommt, sind intensivere und koordinierte Weiterbildungsanstrengungen notwendig. Diese werden in sozialpartnerschaftlich organisierten Sektoren wie dem Automobilsektor auch vereinbart. Die zeitlich flexible, aber auch reversible Kurzarbeit erscheint dabei – in der für die konjunkturelle Stabilisierung genutzten Gestalt – nicht als geeigneter Ansatzpunkt. Dies zeigen die bisherigen Erfahrungen mit der geförderten Weiterbildung während Kurzarbeit sehr deutlich. In akuten Krisen können vielmehr Arbeitsstiftungen und Umstrukturierungsbeiräte nach Art Österreichs oder Schwedens Anstöße liefern. Wichtig sind hier die Kofinanzierung durch Unternehmen und Regionen, die Entwicklung jeweils passender Weiterbildungsangebote für die Betroffenen und die Ausrichtung an jeweils realistischen Entwicklungsoptionen im regionalen oder beruflichen Umfeld. Verglichen mit dem bislang bestehenden Instrument der Transfergesellschaften sprechen die internationalen Beispiele für eine langfristige, strategischere und stärker auf Weiterbildung und Mobilität in neue Aktivitäten ausgerichtete Unterstützung. Das bedeutet im Vergleich zum bisherigen Stand in Deutschland vor allem einen längeren Zeitraum für die Förderung von Transfermaßnahmen. Auch werden diese Instrumente in Schweden oder Österreich durch die damit betrauten Akteure so bereitgehalten, dass sie sich im Bedarfsfall jeweils leicht aktivieren und auf die jeweilige Situation anpassen lassen. Der gezielte Einsatz und die angemessene Kofinanzierung dürfte die Zielgenauigkeit erhöhen und Mitnahmeeffekte breiter gestreuter Interventionen zu vermeiden helfen. Weiterhin bietet es sich an, die Umstrukturierung stärker auf Pfade von abgehenden hin zu aufnehmenden Unternehmen auszurichten.

## 1 Einleitung

Der laufende wirtschaftliche Strukturwandel und die permanente Transformation des Arbeitsmarktes stellen erhebliche Anforderungen an die ständige Weiterentwicklung, Anpassung und Erneuerung beruflich nutzbarer Qualifikationen der Erwerbspersonen. Dabei wird oft davon ausgegangen, dass sich der ohnehin schon rapide Strukturwandel im Zuge der Corona-Krise, etwa durch eine intensivere Digitalisierung der unternehmerischen Geschäftsmodelle und der Arbeitswelt, weiter beschleunigt und damit ein wachsender Bedarf an neuen oder anderen Qualifikationen entsteht.

Im Mittelpunkt der Studie soll deshalb im Kontext der gesamten beruflich orientierten Weiterbildung der potenziell wichtiger werdende Erwerb weiterer, ergänzender, teilweise auch ganz neuer Fertigkeiten im Zuge der Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen verschiedener Art stehen. Damit ist tendenziell auch eine Neuausrichtung der öffentlichen Förderung sowie eine Verbesserung der Wirksamkeit und Governance von Weiterbildung verbunden, insoweit gegenwärtig und in absehbarer Zukunft im Vergleich zu kleineren Weiterbildungsaktivitäten ein größerer finanzieller und zeitlicher Ressourcenbedarf entstehen sollte. Die Erweiterung des Qualifikationsspektrums läuft außerdem tendenziell auf eine Ablösung von der bisherigen Tätigkeit und – jenseits innerbetrieblicher Veränderungen – gegebenenfalls auch vom bisherigen Arbeitgeber im Sinne größerer Mobilität am Arbeitsmarkt hinaus. Berufliche Übergänge finden dann innerhalb von Betrieben, aber auch zwischen Betrieben statt.

Vor diesem Hintergrund untersucht die vorliegende Studie die Frage, ob und gegebenenfalls wie Deutschlands weiterbildungs- und arbeitsmarktpolitisches Instrumentarium weiterentwickelt werden muss, um diesen Wandel erfolgreich zu gestalten und weiterhin ein hohes Maß an Beschäftigung und Arbeitsmarktintegration zu erreichen. Im Rahmen dieser Studie sollen Anregungen aus dem Ausland aufgenommen werden, die zur Weiterentwicklung der Kapazitäten für die Weiterbildung in Deutschland sowie für die weitere Gestaltung von Weiterbildung in unterschiedlichen Konstellationen genutzt werden könnten.

Während der nächste Abschnitt die grundsätzlichen Anforderungen an ein wirksames Weiterbildungssystem im permanenten Strukturwandel skizziert, nimmt Abschnitt 3 eine Bestandsaufnahme der verschiedenen Zweige der beruflichen Weiterbildung in Deutschland vor. Er betrachtet diese unter dem Blickwinkel der vorhandenen Potenziale für die Weiterentwicklung von beruflichen Qualifikationen, gerade auch in Bezug auf Ungleichheiten, Defizite und Entwicklungsbedarfe. Abschnitt 4 legt die Befunde einer mehrstufigen internationalen Recherche vor und setzt einen Schwerpunkt auf ausgewählte nationale Arrangements, die besonders anregend für die Diskussion in Deutschland sein könnten. Abschnitt 5 leitet Implikationen der ausländischen Ansätze für mögliche Reformen her und setzt sie in Bezug zu den vorhandenen Instrumenten, Strukturen und jüngsten Reformen.

## 2 Konzeptionelle Überlegungen

Der maßgeblich, aber nicht nur durch Innovationen im Bereich der Digitalisierung von Geschäftsmodellen und Arbeitsprozessen vorangetriebene Strukturwandel von Wirtschaft und Arbeit vollzieht sich nicht in allen Wirtschaftssektoren im gleichen Ausmaß, da die unterschiedlichen Substituierbarkeitspotenziale der einzelnen Sektoren und Berufsbilder auch unterschiedliche Dynamiken dieses Wandels für die jeweiligen Arbeitsplätze mit sich bringen. Insgesamt haben die Substituierbarkeitspotenziale der Berufe durch technische Lösungen in Deutschland in den letzten Jahren zwar zugenommen, aktuelle Befunde lassen aber trotz weiterer technischer Fortschritte (z. B. Blockchain, digitale Zwillinge, Algorithmen, 3D-Druck) nur vergleichsweise moderate weitere Anstiege im Automatisierungspotenzial erkennen (Dengler und Matthes 2021).

Dies ist ein Anzeichen dafür, dass sich der digitale Wandel zwar permanent und dynamisch vollzieht und somit Veränderungsdruck bei den Betrieben, den Tätigkeiten und den Qualifikationsanforderungen erzeugt, sich aber auch die Berufsbilder selbst laufend in Reaktion auf die Digitalisierung verändern und neue Berufe entstehen, deren Automatisierbarkeit begrenzt ist.

Allerdings zeigen sich auch über die Zeit erhebliche Unterschiede im Substitutionspotenzial sowie dessen Veränderung. Vor allem Helfer- und Fachkrafttätigkeiten sind konstant von einem hohen Substitutionsrisiko betroffen. Insbesondere weisen Fertigungs- und fertigungstechnische Berufe ein hohes Substituierbarkeitspotenzial auf, was sich auf die Beschäftigungsdynamik in diesen Feldern auswirkt (Dengler und Matthes 2018), während es sich bei sozialen Dienstleistungsberufen und Gesundheitsberufen und allgemein bei Expertentätigkeiten weiterhin, trotz technischer Innovationen, auf einem sehr niedrigen Niveau befindet. Zuletzt dürften jedoch die Risiken bei Fachkraft- und Spezialisten-Tätigkeiten gestiegen sein.

Insgesamt lassen sich nach den Berechnungen von Dengler und Matthes (2021) für 2019 etwa 34 Prozent der Beschäftigten in Deutschland Berufen mit hohem Substitutionspotenzial zuordnen – gegenüber 15 Prozent 2013 und 25 Prozent 2016 –, während der Anteil von Beschäftigten mit geringem Risiko im selben Zeitraum von 40 auf 25 Prozent gesunken sein soll. Nach vorliegenden Schätzungen zeigt sich auch im internationalen Vergleich eine überdurchschnittliche Anfälligkeit Deutschlands für Automatisierung und die damit verbundene Veränderung von Arbeitsplätzen. Gleichzeitig bewegen sich jedoch die ausgeübten Tätigkeiten im Zuge von Qualifizierungsanstrengungen in Richtung weniger anfälliger Berufsprofile, da von den Erwerbstätigen zunehmend automatisierungsresistentere Fähigkeiten erworben werden, die dann auch ein größeres Gewicht in den ausgeübten Tätigkeiten einnehmen (Nedelkoska und Quintini 2018).

Ob, inwieweit und in welchem Zeitraum diese technisch machbaren Automatisierungspotenziale tatsächlich realisiert werden und zu einer veränderten Tätigkeits- und Branchenstruktur führen, hängt von diversen Faktoren ab, etwa von der Entwicklung der Kosten für technische Lösungen relativ zur menschlichen Arbeit sowie deren Qualität und Qualifikation. Es ist zudem davon auszugehen, dass auch in den nächsten Jahren neue Berufe sowie Tätigkeitsfelder innerhalb von Berufen und Branchen entstehen werden, sodass sich wie bereits bisher Berufsbilder in Richtung weniger automatisierbarer Tätigkeiten verändern.

Dementsprechend ist es bereits gegenwärtig eine der größten gesellschaftlichen Herausforderungen, die Qualifikationsprofile der Beschäftigten auf einem technisch aktuellen Stand zu halten und damit nach und nach „automatisierungsresistenter“ zu machen. Dazu müssen zunehmend mehr Tätigkeiten erlernt und ausgeführt werden können, die in der jeweiligen Kombination nicht leicht und nicht vollständig substituiert werden können. Dies legt geeignete Modelle der beruflichen Weiterbildung nahe, welche eine dem technischen Wandel angemessene Erweiterung der beruflich nutzbaren Fertigkeiten über kürzere oder längere Frist ermöglichen. Gerade – aber nicht ausschließlich – Erwerbspersonen mit geringen oder veralteten Kenntnissen sind davon bedroht, durch Strukturwandel Arbeitsmöglichkeiten zu verlieren oder auf gering bezahlte und wenig stabile Erwerbstätigkeit verwiesen zu werden (vgl. Nedelkoska und Quintini 2018, OECD 2021, Eichhorst et al. 2019).

Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch die Beobachtung, dass Entwicklungen in vielen Sektoren und Berufen eher kontinuierlich als disruptiv ablaufen. Daher ist eine graduelle Veränderung der Anforderungen an die Tätigkeiten vorherrschend und angemessen. Angesichts dieser graduellen Anpassungen von Tätigkeiten und Qualifikationsprofilen ist ein großer, abrupter Bedarf an Reskilling, also an Qualifizierung, um in anderen Berufsbildern als dem bisherigen tätig zu sein, nicht unbedingt gegeben. In jedem Fall besteht jedoch die Notwendigkeit, in angemessener Geschwindigkeit und Tiefe Fertigkeiten im Sinne eines schrittweisen Upskillings zu erweitern und zu verändern. Rechtzeitiges und in der Situation jeweils angemessenes Upskilling (also der Erwerb von Fähigkeiten, um die aktuelle, aber sich ständig wandelnde berufliche Rolle besser auszufüllen) kann somit kurzfristiges, auf eine ganz andere berufliche Tätigkeit ausgerichteteres Reskilling generell weniger dringlich machen. Eine laufende berufliche Weiterbildung auf der Basis guter beruflicher oder akademischer Grundausbildung kann gerade in Deutschland den Druck auf ein fundamentales und zeitlich komprimiertes Reskilling lindern, da auf diesem Wege bereits mit den Veränderungen von Technologie und Geschäftsmodellen mitgehalten und diese Veränderungen selbst bei der Veränderung von ausgeübten Berufen aktiv gestaltet werden können. Ein schrittweises Upskilling erlaubt damit über die Zeit, wenn es konsequent vorangetrieben und durch geeignete Module ergänzt wird, auch prinzipiell ein Reskilling, welches angemessen sein dürfte, langfristig sich abzeichnende Veränderungen zu bewältigen. Ein Beispiel wäre der sich über Jahre vollziehende Wegfall von Arbeitsplätzen in Bankfilialen oder in Kaufhäusern. Wenn Beschäftigte in diesen Bereichen kontinuierlich in (vom Ausgangsberuf teilweise unabhängige) Qualifikationen investieren, wird mittelfristig die Mobilität in andere Bereiche gestärkt. Im Idealfall kann ein Weiterbildungssystem

sogar Wege eröffnen, in denen kleinere Upskilling-Schritte für neue Abschlüsse anerkannt werden und so über die Zeit zu Reskilling führen. Das verdeutlicht, dass die Grenze zwischen beiden Formen fließend sein kann.

In diesem Sinne ist ein intensives und zeitlich verdichtetes Reskilling zwar nicht überall erforderlich. Es ist aber wohl in den Sektoren notwendig und unumgänglich, die von einem starken, disruptiven Wandel betroffen sind, welcher bisher stabile Arbeits- und Geschäftsmodelle (in Deutschland) in Frage stellt. Die Ursachen hierfür sind vielfältig. Es kann sich vor allem um massive Veränderungen auf den Märkten für Produkte und Dienstleistungen handeln, etwa durch eine angesichts der rapiden Durchsetzung von technologischen Innovationen neuartige Wettbewerbskonstellation. Ein Beispiel hierfür ist der Übergang zur Elektromobilität mit neuen Anbietern und massiven Konsequenzen für die Produktionsabläufe bei spezialisierten Herstellern und Zulieferern.

In einem ersten Schritt sollen wesentliche Gestaltungsdimensionen eines funktionsfähigen Weiterbildungssystems dargestellt werden. Unter Berücksichtigung der einschlägigen Literatur ergeben diese konzeptionellen Erwägungen einen Bezugsrahmen für die Bewertung und Einordnung existierender institutioneller Arrangements, der sich im Kern auf vorliegende Arbeiten des Weltwirtschaftsforums und der OECD stützt und in Tabelle 1 zusammengefasst wird (vgl. etwa World Economic Forum 2017; OECD 2019a).

**1. Zugang und Beratung:** Grundlage eines gut ausgebauten Weiterbildungssystems sind Anstrengungen zur Überwindung von Zugangsbarrieren. Hierbei sind die Ansprache und die Beratung von Erwerbsspersonen zentral, vor allem jener mit erheblichem Qualifikationsbedarf und geringer Bildungsneigung. Barrieren entstehen durch fehlende und unübersichtliche Informationen über Förderoptionen, aber auch aufgrund sozialer und psychischer Aspekte (Motivation, Selbstvertrauen, Stigmatisierung einer Beratung durch die Bundesagentur für Arbeit). Es ist deshalb anzunehmen, dass unabhängig von der Quantität und Qualität der Förderung selbst die Integration, Organisation und Kommunikation von Beratungs- und Weiterbildungsangeboten sowie die Begleitung während der Weiterbildung in der Praxis eine überragende Bedeutung haben. Damit einher geht die Schaffung einer offenen und aktiven Weiterbildungskultur, auch durch geeignete Kampagnen. Ein auf Weiterbildung ausgerichtetes Rahmengesetz könnte dazu beitragen, die Strukturen der Weiterbildung klarer zu regeln.

**2. Feststellung von vorhandenen Qualifikationen und Qualifikationsbedarfen:** Ein zweiter wichtiger Punkt ist die Identifikation der vorhandenen Qualifikationen und Kenntnisse sowie der sich daraus ergebenden Qualifizierungsbedarfe. Dies erfordert einerseits die Erfassung und Validierung vorhandener Erfahrungen, andererseits setzt es eine Abschätzung des individuellen Weiterbildungsbedarfs von Personen im erwerbsfähigen Alter angesichts sich verändernder Arbeitsmärkte voraus. Dies gilt insbesondere für Personen in Berufen oder Sektoren mit Schrumpfung des Tätigkeitsfeldes oder hohem, strukturellem Veränderungsbedarf. Hierin liegt eine große Herausforderung, da eine solche Identifikation tiefe Kenntnisse spezifischer beruflicher und regionaler Arbeitsmärkte voraussetzt. Ohne Nähe zu konkreten und jeweils sehr spezifischen betrieblichen Prozessen, über die etwa die Sozialpartner verfügen, ist dieser zentrale Aspekt kaum umsetzbar.

**3. Entwicklungspfade:** Darauf aufbauend bedarf es der Identifikation praktikabler und passender Entwicklungspfade für die Individuen. Diese müssen von den jeweils vorhandenen Qualifikationen und Erfahrungen ausgehen. Die Entwicklungspfade bewegen sich dabei immer im Spannungsverhältnis von bisherigen Qualifikationen und Tätigkeiten, individuellen Neigungen und absehbaren Veränderungen in den Betrieben und am Arbeitsmarkt. Dabei kommt der Möglichkeit zum Erwerb von zertifizierten Teil- oder Zusatzqualifikationen durch geeignete, modulare Weiterbildungsprogramme und -sequenzen eine zentrale Rolle zu.

**4. Zeitliche Ressourcen:** Um das System präventiv zu gestalten und eine Weiterbildung vor dem Eintritt von Arbeitslosigkeit anzustreben, brauchen hiervon bedrohte Menschen aber vor allem auch Zeit. Daher müssen zeitliche Ressourcen für Weiterbildung, insbesondere bei (noch) fortbestehenden Arbeitsverhältnissen, bereitgestellt werden, etwa durch angemessene Freistellungen in Vollzeit oder Teilzeit mit entsprechenden Ersatzleistungen für das entgangene Arbeitsentgelt oder entsprechende Zuschüsse an Arbeitgeber.

**5. Finanzierung:** Gerade Menschen in längeren Weiterbildungsphasen (sei es intensives Reskilling oder inkrementelles Upskilling) brauchen finanzielle Unterstützung und Anreize. Dazu bedarf eines anreizkompatiblen Finanzierungsmodells. Der Staat hat ein starkes Interesse, durch die Finanzierung von Weiterbildungsaktivitäten positive

Externalitäten zu schaffen (Social Investment), da damit die Produktivität der Wirtschaft erhöht und gleichzeitig das Risiko von (Langzeit-)Arbeitslosigkeit vermindert werden kann. Auch die Betriebe haben an bestimmten Formen der Weiterbildung im Sinne betrieblich spezifischer Qualifikation ein starkes Eigeninteresse, während die Individuen primär an der Verbesserung ihrer beruflichen Perspektiven interessiert sein dürften. In dieser Konstellation ist für die jeweils angestrebte Form der Weiterbildung eine anreizkompatible Beteiligung der Akteure an den Kosten und Erträgen (durch Individuen, Arbeitgeber, Sozialpartner und Staat) sicherzustellen.

**6. Qualitätssicherung:** Der Staat muss nicht nur geeignete Angebote schaffen oder fördern, sondern auch die Anwendbarkeit und Qualität in der Praxis im Blick haben. Entscheidend sind hierbei neben den grundlegenden, niederschweligen Beratungsangeboten vor allem transparente Informationen über Fördermöglichkeiten sowie die Qualitätssicherung bei Beratungs- und Weiterbildungsangeboten. Diese sollten prinzipiell mit einem laufenden Monitoring und einer begleitenden Evaluation verbunden sein.

TABELLE 1 Gestaltungsdimensionen von Weiterbildungssystemen

DIMENSION	ANFORDERUNG	MÖGLICHE ANSÄTZE
1 	Zugang und Beratung	Frühzeitige und niederschwellige Beratung und Aufklärung
2 	Feststellung von vorhandenen Qualifikationen und Qualifikationsbedarf	Feststellung und Validierung, Arbeitsmarktprojektionen und Monitoring von Tätigkeiten/Veränderungen
3 	Identifikation von Entwicklungspfaden	Entwicklung von Qualifizierungssequenzen, Aufbau von Modulen
4 	Zeitliche Ressourcen	Freistellungen, Teilzeillösungen (mit Entgeltersatz)
5 	Finanzierung	Angemessene Kofinanzierungsmodelle
6 	Qualitätssicherung	Transparenz, Qualitätssicherung in der Weiterbildung, Evaluation

Quelle: eigene Darstellung.

| BertelsmannStiftung

### 3 Deutschland – Situation und Bewertung

Ausgehend von den oben angestellten konzeptionellen Überlegungen wird im Folgenden eine Bestandsaufnahme des deutschen Weiterbildungssystems vorgenommen. Hierzu wurde die vorhandene Literatur ausgewertet, wobei nicht für alle Teilbereiche konkrete und aktuelle Evaluationsstudien und Übersichten über die praktische Funktionsweise von Weiterbildungs- oder Umschulungsprogrammen existieren. Ergänzend wurde daher eine Reihe von leitfadengestützten Interviews mit führenden Expert:innen zur Weiterbildung sowie Weiterbildungsakteuren durchgeführt, um ein tieferes Verständnis der Funktionsweise, der Stärken und Schwächen des deutschen Modells sowie der aktuell prominent diskutierten Reformoptionen zu erlangen. Angesichts des komplexen und fragmentierten Politikfelds stellen diese Interviews eine wichtige ergänzende Quelle dar, um eine systemische Perspektive über Einzelmaßnahmen hinaus zu ermöglichen.

### 3.1 Das deutsche Weiterbildungssystem in Zahlen

Insgesamt dürften die gesamten direkten und indirekten Aufwendungen für Weiterbildung inklusive steuerlicher Förderung in Deutschland Mitte der 2010er-Jahre – unter bestimmten Annahmen und Abgrenzungen – etwa 36 Milliarden Euro betragen haben (Dohmen und Cordes 2019, siehe Abbildung 1). Dies umfasst die direkten Kosten der privaten und öffentlich organisierten Weiterbildungsmaßnahmen und ergänzender Aufwände, aber auch als indirekte Aufwände auf betrieblicher Ebene die dafür genutzte bezahlte Arbeitszeit sowie direkte Einkommenseinbußen aufseiten der Beschäftigten während der Weiterbildung. Hinzu treten als weitere indirekte Kosten auch die steuerliche Absetzbarkeit von Weiterbildungskosten bei den Betrieben sowie Steuermindereinnahmen während Weiterbildungsphasen von Privatpersonen. Hieraus ergibt sich eine Kostenaufteilung zu jeweils einem Drittel auf Unternehmen, Privatpersonen und die öffentliche Hand. Werden andere Datenquellen und Annahmen getroffen, so schätzen Dohmen und Cordes ein maximales Budget von rund 58,2 Milliarden Euro für das Jahr 2016, von dem 25,1 Milliarden Euro auf die Unternehmen, 16,5 Milliarden Euro auf private Ausgaben, 14,4 Milliarden Euro auf die Gebietskörperschaften und 2,2 Milliarden Euro auf die Bundesagentur entfielen.

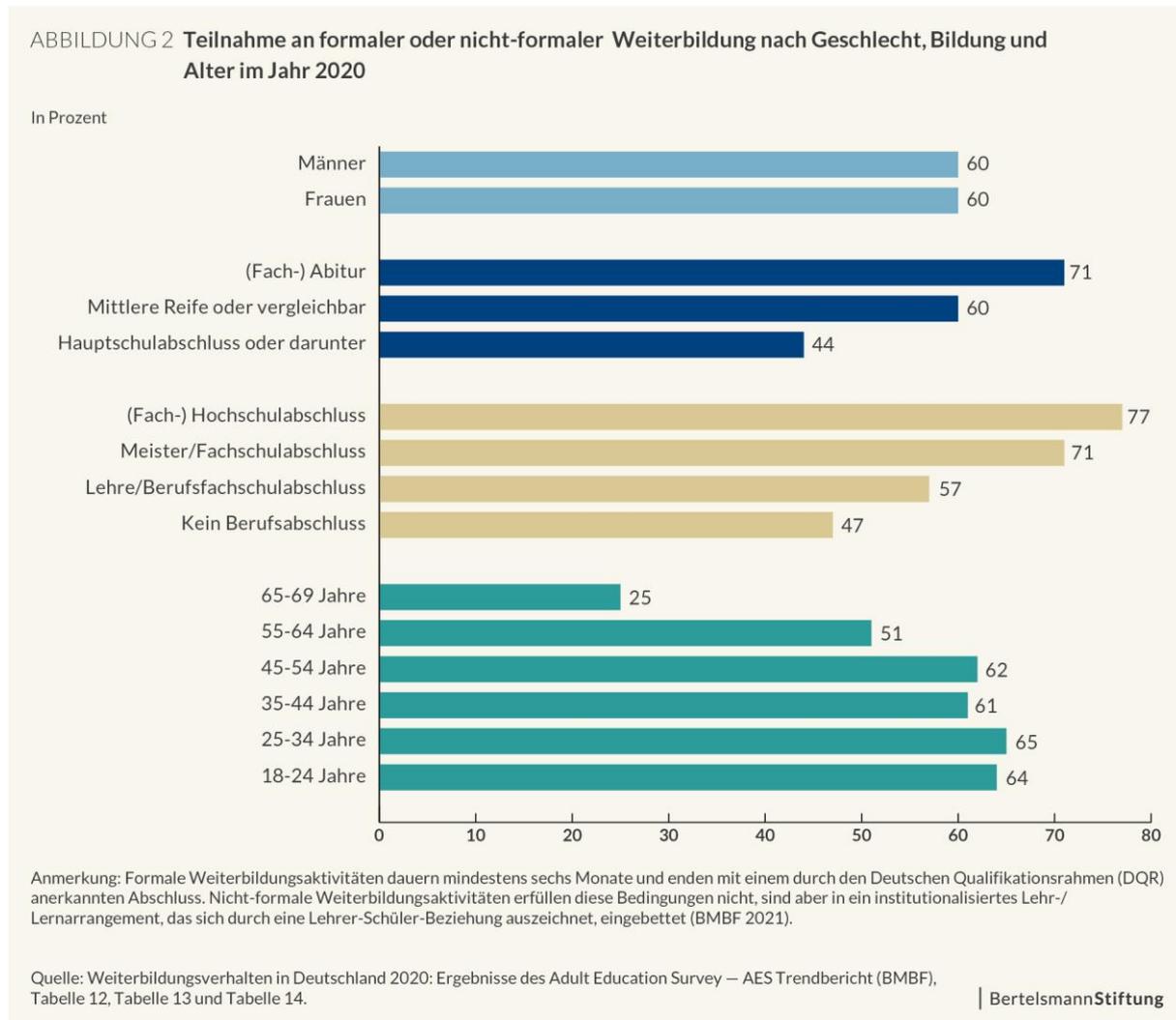


Der internationale Vergleich von Weiterbildungsausgaben ist notorisch schwierig, insbesondere da aktuelle Daten fehlen. Das generelle Niveau der Weiterbildungsbeteiligung liegt leicht über dem Durchschnitt der OECD, wird jedoch von einer starken Selektivität geprägt (OECD 2021), insbesondere zulasten von gering entlohnten und gering qualifizierten Beschäftigten sowie Beschäftigten in kleinen und mittleren Unternehmen. Gerade kleinere Betriebe weisen hier einen deutlichen Rückstand gegenüber größeren auf.

Insgesamt nahmen 2020 bei leicht steigender Tendenz nach Angaben des Adult Education Survey (AES) 60 Prozent der Personen im Alter von 18 bis 64 Jahren an Weiterbildung – in einer sehr weiten Abgrenzung<sup>1</sup> – teil, wobei eine starke Selektivität nach individuellen Merkmalen wie Ausgangsqualifikation, Lohn oder Arbeitslosigkeit zu beobachten war. Insgesamt sind gering qualifizierte Erwerbstätige und Personen in einfacheren Tätigkeiten nach wie vor weniger stark in Weiterbildung einbezogen, trotz einer wachsenden Beteiligung auch dort (OECD 2021, Rat der Arbeitswelt 2021, Klös 2021). Dies spiegelt sich auch in einer geringeren Weiterbildungsbeteiligung von atypisch beschäftigten Personen sowie Teilzeitbeschäftigten (Bellmann et al. 2013). Nach Angaben des AES machten betriebliche Weiterbildungsaktivitäten etwa 45 Prozent des gesamten Zeitbudgets für Weiterbildung aus, während ein weiteres Drittel auf individuelle berufsbezogene Weiterbildungsmaßnahmen entfiel (BMBF 2019). Formale Weiterbildung ist dabei eher selten und tritt gegenüber non-formalem und informellem Lernen zurück. Die insgesamt

<sup>1</sup> “Learning activities are any activities of an individual organised with the intention to improve their knowledge, skills, and competences. There are two fundamental criteria that distinguish learning activities from non-learning activities: they must be intentional and organised. Intentional learning (as opposed to random learning) is defined as a deliberate search for knowledge, skills or competences or attitudes of lasting value. Organised learning is defined as learning planned in a pattern or sequence with explicit or implicit aims.” (Eurostat 2021)

wenig verbreitete formale Weiterbildung ist jedoch in Deutschland besonders zeitintensiv (BMAS und BMBF 2021, OECD 2021, Rat der Arbeitswelt 2021, Kapitel 5.2).



### 3.2 Struktur der Weiterbildung in Deutschland

Weiterbildung ist ein überaus komplexes Politikfeld, in dem eine Vielzahl öffentlicher Maßnahmen neben privaten Initiativen steht. Laut OECD (2021) gibt es in Deutschland ein besonders komplexes System der Mehrebenen-Governance, bei der eine Vielzahl von Maßnahmen und Vorschriften ineinandergreifen. Dies hat einerseits mit der föderalen Organisation und der prinzipiellen Zuständigkeit der Länder im Bildungsbereich zu tun. Andererseits spielen Ressortgrenzen auf der ministerialen Ebene eine Rolle. So teilen sich im Bund die Ministerien für Bildung und Forschung, Arbeit und Soziales (einschließlich der Bundesagentur für Arbeit) sowie Wirtschaft und Klimaschutz die Zuständigkeit für Teilaspekte der Weiterbildung.

Hinzu kommt, dass Weiterbildungspolitik prinzipiell der individuellen und betrieblichen Ebene mit ihrer jeweiligen Vielfalt gerecht werden muss. Schließlich muss in einem Land mit sozialpartnerschaftlicher Tradition auch die Ebene der industriellen Beziehungen berücksichtigt werden. Diese Tradition trägt auch zu einer Anbieterlandschaft mit wenig Standardisierung bei, die bislang zum Beispiel in Bezug auf die Kompatibilität und Anrechenbarkeit von Teilqualifikationen zum praktischen Problem werden kann.

Die damit verbundene Komplexität für Akteure in der Praxis darf nicht unterschätzt werden. Dies wird auch in der 2019 begonnenen Nationalen Weiterbildungsstrategie anerkannt, die sich ausdrücklich das Ziel setzt, bestehende

Maßnahmen zu bündeln, die Schnittstellen an Zuständigkeitsgrenzen zu verbessern sowie die Bekanntheit und Transparenz von Weiterbildungsoptionen zu erhöhen. Tatsächlich lässt sich angesichts der komplexen Ausgangslage argumentieren, dass Reformen der Weiterbildung bestehende Strukturen bestmöglich berücksichtigen und nutzen sollten (vgl. u.a. Bosch 2019; Klös 2021). Letztlich wird der Erfolg von Reformen stark davon abhängen, ob Verwaltung und Betriebe sinnvoll kooperieren, ob Angebote von Individuen angenommen werden und ob sich eine Weiterbildungskultur etablieren lassen. Diese Ziele lassen sich prinzipiell leichter erreichen, wenn Maßnahmen weiterentwickelt werden, die bereits eine gewisse Bekanntheit genießen und mit denen Akteure bereits Erfahrungen sammeln können, die also in das Gesamtsystem eingepasst werden können, ohne es von Grund auf neu konstruieren zu müssen, was mit erheblichem politischen und zeitlichen Aufwand sowie hohen Risiken verbunden wäre.

Daher ist eine Bestandsaufnahme insbesondere der Stärken des deutschen Systems ein unerlässlicher Ausgangspunkt unserer Untersuchung. Diese erfolgt im Folgenden gegliedert nach verschiedenen Zweigen der Weiterbildung: (1) Förderung individueller Weiterbildungsmaßnahmen, (2) betriebliche Weiterbildungsangebote, (3) die Rolle von Sozialpartnern und Tarifverträgen sowie (4) Weiterbildung im Rahmen der aktiven, staatlichen Arbeitsmarktpolitik. Bei Letzterer ist allerdings zu betonen, dass sie über verschiedene Kanäle die anderen Bereiche beeinflusst. Die hier vorgenommene Gliederung ist also teilweise eine akademische, die in der Praxis häufig verwischt wird.

Angesichts der Komplexität und Vielschichtigkeit des deutschen Weiterbildungssystems kann die 2019 begonnene Nationale Weiterbildungsstrategie als Versuch verstanden werden, die Kooperation und Abstimmung zwischen den Akteuren zu systematisieren. Dies erscheint in einem föderal strukturierten, stark dezentralisierten und fragmentierten System wie dem deutschen als ein sinnvoller und möglicherweise der einzig gangbare Weg, das Weiterbildungssystem weiterzuentwickeln. Grundlage dieses gemeinsamen Vorhabens von Bund und Ländern, jeweils unterschiedlichen Ministerien, den Sozialpartnern und den Kammern sowie der Bundesagentur für Arbeit war ein Strategiepapier mit zehn übergeordneten Zielen. Der Umsetzungsbericht von Juni 2021 (BMAS und BMBF 2021) weist auf eine Reihe von vereinbarten und mittlerweile realisierten Initiativen hin, die innerhalb der jeweiligen hier diskutierten Teilbereiche relevant sind.

### 3.2.1 Individuelle (geförderte) Weiterbildung

Zunächst steht es Bürger:innen offen, sich aus eigener Initiative und mit eigenen Ressourcen privat weiterzubilden. Die Spannweite hier ist schwer überschaubar. Sie reicht von Angeboten bei privaten Anbietern über Praktika und Volkshochschulkurse bis zu einer neuen Berufsausbildung oder einem Master-Studium. Wir konzentrieren uns daher in diesem Abschnitt auf Maßnahmen, durch die der Staat solche privaten Initiativen fördert. Dabei handelt es sich um vielfältige, nicht durchgängig aufeinander abgestimmte Instrumente.

Ganz grundlegend ist hierbei die steuerliche Förderung, zum Beispiel über die Absetzbarkeit des Aufwands für Weiterbildungskurse, Prüfungsgebühren, Fachliteratur und Fahrtkosten. Die Größenordnung dieser indirekten Förderung ist schwer zu ermessen. Zudem bleibt unklar, wie stark sie von Privatpersonen wahrgenommen wird und die Anreize für Weiterbildung beeinflusst. Es ist aber durchaus davon auszugehen, dass ein ganz erheblicher finanzieller Beitrag über steuerliche Instrumente geleistet wird (Dohmen und Cordes 2019).

Das wohl bekannteste Instrument der Bildungsförderung ist das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG), das eine teilweise großzügige Förderung von *Erstausbildungen* bietet. Dabei ist diese dank einer Ausweitung der Altersgrenze auf bis zu 35 Jahre im Falle eines Master-Studiums durchaus nicht auf die Jugend oder das junge Erwachsenenalter beschränkt. Dennoch ist das BAföG in seiner Reichweite und damit in seiner Nutzbarkeit für die Anpassung an einen Strukturwandel durch die Altersgrenze im Regelfall eingeschränkt (§ 10 Abs. 3 Satz 2 BaföG). Dies ist insbesondere der Fall, da die Anhebung auf 35 Jahre sich nicht auf nachgeholt berufliche Ausbildungen oder Schulabschlüsse im Erwachsenenalter erstreckt. Hier liegt die Altersgrenze bei 30 Jahren und schließt einen erheblichen Teil der Bevölkerung aus, der von der Förderung profitieren könnte.

Von besonderer Bedeutung für den Erwerb substanziiell neuer oder erweiterter beruflich nutzbarer formaler Qualifikationen im Erwachsenenalter (ohne Altersgrenze) ist das Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (früher „Meister-

BAföG“, jetzt oft kurz „Aufstiegs-BAföG“ genannt), welches zuletzt 2020 reformiert wurde. In diesem Rahmen werden anerkannte Berufsabschlüsse auf verschiedenen Niveaus gefördert. Hierbei ist es zu einer zunehmenden Öffnung und erheblichem Ausbau gekommen. So sind seit 2020 auch dreistufige „vertikale“ Weiterbildungspfade zu geprüften Berufsspezialisten („Facharbeiter“), BA Professional („Geselle“) und MA Professional („Meister“) förderfähig, wobei unabhängig vom Einkommen jeweils ein individueller Anspruch auf Förderung bei den Lehrgangskosten und abhängig von Einkommen und Vermögen auch im Hinblick auf die Lebenshaltungskosten bei Vollzeitkursen besteht. Diese Weiterbildungen sind sowohl in Teilzeit als auch in Vollzeit möglich. Das Instrument erfreut sich durchaus hoher und steigender Beliebtheit. 2019 gab es immerhin 167.000 geförderte Personen, vor allem jüngere Männer. Die hohe Inanspruchnahme des Aufstiegs-BAföG dürfte zum einen mit seinem Bekanntheitsgrad in den jeweiligen beruflichen Teilarbeitsmärkten zu tun haben. Die Vertrautheit der Akteure mit dem Instrument führt unter anderem dazu, dass Unternehmen Beschäftigte aktiv auf die in ihm enthaltenen Möglichkeiten hinweisen und dafür werben (Pfeifer et al. 2019). Zum anderen bietet das Aufstiegs-BAföG eine durchaus großzügige Förderung von besonders kostenintensiven Qualifizierungsphasen. Bosch (2019) und Klös (2021) sehen es daher als zentrale Säule der gegenwärtigen und zukünftigen Weiterbildungsförderung in Deutschland.

Allerdings bleibt das Aufstiegs-BAföG an die formalen beruflichen Entwicklungspfade gebunden. Prinzipiell können berufliche Abschlüsse aber auch kumulativ erworben werden, etwa durch die Validierung in der Praxis erworbener Fähigkeiten oder durch den Erwerb einzelner Teilqualifikationen als Bausteine eines Berufsabschlusses. Diese Pfade zu beruflichen Abschlüssen sind in Deutschland allerdings deutlich weniger gut organisiert und standardisiert als die normalen Bildungsverläufe. Bei der Weiterbildung geht es zudem nicht nur um den Erwerb vollständiger Berufsabschlüsse, sondern auch um die Zertifizierung einzelner Kompetenzen und deren Erweiterung.

Die Validierung von beruflichen Kenntnissen ohne Absolvierung einer regulären Ausbildung ist (außerhalb der Gruppe der Zugewanderten) generell im Rahmen einer Externenprüfung möglich. Auch können teilweise für bestimmte Berufe im Rahmen der Valikom-Initiative Kenntnisse formal validiert oder mit Hilfe des Online-Werkzeugs „MYSKILLS“ der Bundesagentur für Arbeit dokumentiert werden. Dabei wurden zwischen Ende 2018 und Anfang 2021 in ganz Deutschland lediglich knapp 800 Validierungen durchgeführt (BMAS und BMBF 2021). Diese beschränken sich aber noch immer auf Teilbereiche, während sich weitergehende Initiativen, auch im Rahmen der Nationalen Weiterbildungsstrategie, in einer längeren Prüfungsphase befinden. Dabei steht mancherorts auch die Befürchtung im Raum, durch alternative Zugänge zu Berufsabschlüssen das etablierte Ausbildungssystem zu gefährden. So ist der über die Zeit gestaffelte Erwerb von Teilqualifikationen über entsprechende Kurse, Prüfungen und Zertifizierungen für Erwerbspersonen ohne Berufsabschluss nur in Fällen möglich, wo berufliche Kenntnisse modular vermittelt und geprüft werden. Dies ist auf einige Berufe und Regionen beschränkt, sodass der Zugang zu vollwertigen Berufsabschlüssen für viele Personen ohne Abschluss erschwert wird. Aktuell laufen vom BMBF geförderte Projekte zur Entwicklung von standardisierten Teilqualifikationen in zehn sehr stark nachgefragten Berufen, welche die Arbeitgeberseite, aber auch die BA und das BIBB einbeziehen (ETAPP, „Chancen nutzen!“ und BIBB-TQ). Hierzu tragen auch verbesserte Fördermöglichkeiten für die Teilnahme an Teilqualifizierungen bis hin zum Abschluss bei. Prinzipiell möglich ist auch der Erwerb von (weiteren) Teilqualifikationen für Erwerbstätige mit Berufsabschluss, die ihre beruflichen Kenntnisse im Verlauf des Erwerbslebens verändern wollen und damit laterale oder diagonale Bewegungen anstreben, nicht nur die institutionell besser unterstützten Aufstiege im vertikalen Sinne im erlernten Beruf.

In Anspruch und Wirkung deutlich bescheidener als das Aufstiegs-BAföG ist das Instrument der Bildungsprämie bzw. Bildungsgutscheine. Erwerbstätige (einschließlich Selbstständiger) mit mehr als 15 Arbeitsstunden pro Woche können einmal im Jahr einen Prämiegutschein beantragen, mit dem der Staat die Hälfte der Kosten für Weiterbildungen bis zu einer Höhe von 500 Euro fördert. Für die Berechtigung gilt aber eine Einkommensobergrenze von 20.000 Euro im Jahr. Die praktische Bedeutung des Instruments wird aufgrund einer geringen Inanspruchnahme als vernachlässigbar eingeschätzt (Pfeifer et al. 2019). Ein Grund könnte die zu geringe Bekanntheit des Instruments sein, die wohl auch zu einer selektiven Nutzung durch besonders zur Weiterbildung motivierte Menschen beiträgt. Prinzipiell kann es aber als sinnvolle Möglichkeit des individuellen Upskillings in begrenztem Rahmen betrachtet werden (Bauer et al. 2019).

Nicht alle Maßnahmen setzen an der finanziellen Förderung an. Gerade für Menschen in Beschäftigung ist die Verfügbarkeit freier Zeit zur Weiterbildung eine wichtige Hürde. Dies wird in Deutschland durch einen gesetzlichen

Anspruch auf bezahlten Bildungsurlaub anerkannt. Er bietet die Möglichkeit der Freistellung für politische oder berufliche Weiterbildungsmaßnahmen an bis zu fünf Arbeitstagen im Jahr (mit Varianz zwischen Bundesländern in Bezug auf abgedeckte Weiterbildungsbereiche). Insgesamt spielt das Angebot aber keine große Rolle in der Praxis. Nur etwa zwei Prozent der Berechtigten nehmen ihren Anspruch auf die fünf Tage Bildungsurlaub wahr (Pfeifer et al. 2019). Interessant ist dabei, dass Bildungsurlaub unter jüngeren Menschen etwas bekannter ist und häufiger genutzt wird. Vom Bildungsurlaub machen signifikant häufiger besser (aus-)gebildete und weiterbildungsaffine Menschen Gebrauch. Auffällig ist zudem, dass befristet Beschäftigte dieses Instrument im Schnitt häufiger nutzen als unbefristet Beschäftigte. Das könnte ein Hinweis darauf sein, dass der Anspruch auf Bildungsurlaub grundsätzlich auch von Personen wahrgenommen wird, die ansonsten von den Möglichkeiten der individuellen (geförderten) Weiterbildung eher selten erreicht werden (Pfeiffer et. al. 2019).

Im internationalen Vergleich fällt mangelnde Zeit als ein Hauptgrund für den Verzicht auf Weiterbildung in Deutschland besonders ins Gewicht (OECD 2021, S. 127f.). Freistellungsrechte sind in Deutschland wenig ausgeprägt und werden auch wenig genutzt. Die Freistellungsquote für Weiterbildungen ist in Deutschland auch dort vergleichsweise gering, wo Rechte auf bezahlte Tage für Weiterbildung bestehen. Somit scheitern viele individuelle Weiterbildungsbestrebungen an der fehlenden Freistellungsbereitschaft durch den Arbeitgeber, zumal fünf Tage Bildungsurlaub im Jahr, sofern diese Möglichkeit bekannt ist, oft und gerade für umfangreiche Weiterbildungsvorhaben im Sinne eines Reskillings nicht ausreichen dürften.

Insgesamt kann man also festhalten, dass Deutschland durchaus über ein ausgebautes Instrumentarium zur Förderung individueller Bildungs- und Weiterbildungsinitiativen verfügt. Dabei liegt der Fokus eher auf der finanziellen Förderung, während Zeitknappheit weniger angesprochen wird. In der Praxis kann Weiterbildung aber nicht nur an Kosten scheitern, sondern auch an konkurrierenden beruflichen und privaten Verpflichtungen (Pfeifer et al. 2019; Rahner et al. 2020). Kritisch anzumerken ist ebenfalls, dass die Nutzung häufig von der individuellen Initiative abhängt, welche wiederum von der Lebens- und Arbeitssituation beeinflusst wird (Bellmann et al. 2021). In der Weiterbildungsförderung gibt es eine psychosoziale Komponente (Motivation, Selbstvertrauen, Ängste, negative Lernerfahrungen), die in Zukunft stärker berücksichtigt werden könnte. Die OECD (2021) schlägt in diesem Kontext vor, Berufsberatung weniger auf die Gruppen der Arbeitslosen zu konzentrieren und so zu einer besseren (d. h. weniger selektiven) Weiterbildungskultur in der Gesamtbevölkerung beizutragen. Hierbei dürfte wiederum wichtig sein, Beratungsangebote zu zentralisieren, um die abschreckende Wirkung verstreuter Angebote und Informationen zu verhindern. Die nationale Weiterbildungsstrategie scheint diesen Ansatz zu verfolgen. Es ist aber auch anzumerken, dass die Selektivität teilweise in der Anspruchsberechtigung der Fördermaßnahmen angelegt ist. So kritisiert Bosch (2019), dass die Altersgrenzen im Bafög ein potenziell wirkungsmächtiges Instrument unnötig einschränken, zumal durch die Ungleichbehandlung von Abschlüssen unterhalb des Studiums sozioökonomisch schwächere Gruppen weiter benachteiligt werden. Zudem scheinen begleitende Coaching-Ansätze sinnvoll, um die genannten psychosozialen Hindernisse zu überwinden.

Dennoch ist die Inanspruchnahme individueller Weiterbildungsmöglichkeiten auch über die bereits in der Anspruchsberechtigung angelegte Selektivität hinaus ungleich verteilt. So stellen Bauer et al. (2019) bei ihrer Evaluation der Bildungsprämie fest, dass diejenigen, die das Programm in Anspruch nehmen, im Vergleich zu jenen Anspruchsberechtigten, die es nicht an Anspruch nehmen, jünger, häufiger weiblich, besser (aus-)gebildet und vor allem weiterbildungsaffiner sind. Ein nicht zu vernachlässigender Grund für eine Nichtnutzung der Bildungsprämie trotz Anspruchsberechtigung ist auch die Unkenntnis dieses Instruments allgemein, der eigenen Anspruchsberechtigung oder der Details bezüglich der Antragsstellung, was die Autoren maßgeblich auf eine misslungene Kommunikation dieses Programms zurückführen.

### 3.2.2 Betriebliche Weiterbildung

Betriebliche Weiterbildung ist per definitionem stark vom jeweiligen betrieblichen Kontext abhängig. Sie bietet damit aber auch einen unmittelbaren Nutzen für die betriebliche Entwicklung, die innerbetriebliche Arbeitsplatzsicherheit und die internen Entwicklungsmöglichkeiten der darüber qualifizierten Beschäftigten. Was ihre Durchführung angeht, so hat die betriebliche Weiterbildung oft einen eher inkrementellen Charakter. Sie erfolgt häufig in Form einer schrittweisen Weiterentwicklung vorhandener Kompetenzen angesichts einer laufenden Anpassung betrieblicher Abläufe und Technologien. Damit leistet die betriebliche Weiterbildung einen Beitrag zur Unterstützung unternehmensinterner Veränderungen, die ohne fachlich qualifiziertes Personal so nicht realisiert werden können. Die Art

und die Intensität der betrieblichen Weiterbildung sind also entscheidend für die Fähigkeit von Unternehmen, ihre Produkte, Prozesse und Produktivität im Wettbewerb zu verbessern. Diese inkrementelle betriebliche Weiterbildung kann durchaus über einen längeren Zeitraum erhebliche Veränderungen der Tätigkeits- und Kompetenzprofile im jeweiligen betrieblichen Kontext ermöglichen. Sie kann damit in der Praxis von einem Upskilling zu einem Reskilling führen (vgl. hierzu etwa auch Nedelkoska und Quintini 2018).

Insgesamt ist die betriebliche Qualifizierung ein zentrales Feld für die Weiterbildung, vor allem im non-formalen Bereich, über den dann auch erhebliche, aber nicht alle Gruppen der Erwerbstätigen erreicht werden – mehr als über individuelle Weiterbildung oder die Arbeitsmarktpolitik. Nach Angaben des IAB-Betriebspanels bieten derzeit mit etwa 53 Prozent der Betriebe mehr als die Hälfte der Arbeitgeber Weiterbildung an (Rat der Arbeitswelt 2021), während die auf einer anderen Methode basierende IW-Weiterbildungserhebung (Seyda und Placke 2020) für das Jahr 2019 eine Beteiligung von knapp 88 Prozent der Unternehmen an Weiterbildungsaktivitäten ausweist, welche im Durchschnitt 18,3 Stunden im Jahr pro Mitarbeiter umfassten und nahezu vollständig während der Arbeitszeit stattfanden. Am häufigsten waren hierbei Lehr- und Informationsveranstaltungen zu neuen Abläufen und Technologien. Dies umfasst auch angewandtes Lernen im Arbeitsprozess, etwa in Gestalt von Anleitung durch Vorgesetzte, Kollegen oder externe Berater, sowie interne Workshops. Dabei konnte ein Zuwachs um etwa eine Stunde gegenüber 2016 beobachtet werden. Das prozessbasierte Lernen hat dabei am stärksten zugenommen, während Lehrveranstaltungen noch immer den dominanten Anteil am Zeitbudget einnahmen. Diese Befragung weist auf ein durchschnittliches Weiterbildungsbudget pro Mitarbeiter:in von etwas mehr als 1.200 Euro im Jahr hin, was gegenüber 2016 einen Anstieg um etwa ein Sechstel darstellte und etwa zur Hälfte auf Lehrgangskosten bzw. die entfallene Arbeitszeit entfiel. Aber auch in der vergleichenden Zusammenschau der unterschiedlichen Quellen zeigt sich eine Belebung der Weiterbildungsaktivität (Klöß 2021). Hier könnte sich ein weiterer, längerfristiger Schub durch die Pandemie beobachten lassen: Während die Weiterbildungsbeteiligung zunächst unter Absagen gelitten hat, wurden mittlerweile viele Schulungen auf neue Online-Tools umgestellt und angefragt.

Gerade bei der betrieblichen Weiterbildung in Deutschland sind starke Selektionseffekte zu beobachten. Von den Unternehmen initiierte und finanzierte Weiterbildung konzentriert sich tendenziell auf die Kernbelegschaften der Betriebe, also das direkt und langfristig angestellte Personal, und vor allem auf beruflich oder akademisch qualifizierte Fachkräfte. Die Beschäftigungssicherheit und Aufstiegsmöglichkeiten der so abgegrenzten Kernbelegschaften werden durch Weiterbildung tendenziell verstärkt (Becker 2017). Die betriebliche Weiterbildung ist vorrangig auf die laufenden und absehbaren betrieblichen Anforderungen und Bedürfnisse ausgerichtet und soll die von ihr begünstigten Beschäftigten mit ihrem Humankapital als wichtigen produktiven Faktor im Betrieb halten. Damit erhöht sich die interne funktionale Flexibilität der Unternehmen und ihrer Kernbelegschaften. Die betriebliche Weiterbildung ist aber von vornherein explizit nicht auf die Förderung der externen Flexibilität, also die Beschäftigungsfähigkeit und -mobilität über Unternehmen hinweg, ausgerichtet. Das vermittelte Wissen soll ja gerade zum betrieblichen Erfolg beitragen und im Betrieb verbleiben. Das bedeutet auch Antizipation und aktive Gestaltung von Veränderungen und eine Vermeidung von Arbeitgeberwechseln (trotz veränderter Tätigkeiten). Deshalb ist betriebliche Weiterbildung oft auch nicht mit der Ausgabe extern validierter Zertifikate verbunden. Auf betrieblicher Ebene lässt sich somit eine Dominanz von informeller und non-formaler Weiterbildung ohne Zertifizierung feststellen. Während eine Anpassungsqualifizierung non-formal vermittelt wird, kann sie zwar prinzipiell auch zertifiziert werden, allerdings ist dies in der Praxis nicht die Regel, auch fehlen in diesem Bereich regulatorische Standards, sodass Zertifikate weniger leicht anerkannt würden.

Personen mit hohen Routineanteilen an ihren gegenwärtigen Tätigkeiten, die damit Gefahr laufen, durch technische Lösungen ersetzbar zu werden, bilden sich weniger weiter bzw. werden weniger durch die Betriebe weitergebildet. Dies zeigen Auswertungen des Nationalen Bildungspanels NEPS für die Jahre 2011/12 durch das IAB (Heß et al. 2019). Im Mittelpunkt standen non-formale Weiterbildungen, die nicht durch Abschlüsse dokumentiert werden, und Lernen durch arbeitgeber- oder arbeitnehmerfinanzierte Kurse. Die Betriebe organisieren und tragen den weitaus größten Anteil dieser Aktivitäten. Beschäftigte mit niedrigeren Routineanteilen wiesen im Vergleich zu stärker routinelastigen Tätigen sowohl eine höhere Beteiligung an diesen Formen der Weiterbildung auf als auch eine größere Intensität im Sinne der aufgewandten Zeit. Hier spielen geringe Erwartungen der nicht an Weiterbildung partizipierenden Beschäftigten an Lohnsteigerungen ebenso eine Rolle wie das formale Qualifikationsniveau als Ausgangsvoraussetzung. Allerdings zeigt sich der Einfluss des Routineanteils auch bei getrennter Betrachtung von Hoch- und Geringqualifizierten sowie bei einer Beschränkung auf IT-Weiterbildung. Als wichtige Erklärungsfaktoren

werden hier betriebliche Faktoren wie die allgemeine Personalentwicklungs- und Weiterbildungspolitik der Unternehmen angeführt.

Die Bereitstellung von Kapazitäten für betriebliche Weiterbildung sind auch auf der Ebene der Betriebe selbst unterschiedlich ausgeprägt, insbesondere was die Fähigkeit zu einer grundlegenden betrieblichen Transformation angesichts von massiveren Veränderungen im Wettbewerb angeht. Die betriebliche Weiterbildung ist dabei aktuell vor allem in technologisch innovativen, bereits stark digitalisierten oder sich nun digitalisierenden Unternehmen stark ausgeprägt. Unternehmen mit hohem Digitalisierungsgrad bilden ihr Personal besonders intensiv weiter (siehe auch Seyda und Placke 2020). In diesem Kontext ist die Weiterbildung Teil einer auf Innovation und Entwicklung ausgerichteten Unternehmensstrategie, was zur Verbesserung der Marktposition beitragen kann.

Dass stärker auf digitale Geschäftsmodelle und Prozesse ausgerichtete Betriebe mit entsprechenden Investitionsanstrengungen in moderne Technologien auch stärker in die Weiterbildung ihrer Mitarbeiter investieren, konnte bereits auf der Basis der IAB-ZEW-Betriebsbefragung zur Arbeitswelt 4.0 im Jahr 2016 gezeigt werden. Produktions- und Dienstleistungsbetriebe, die verstärkt in fortgeschrittene digitale Technologien investieren, erhöhen auch ihre Anstrengungen auf dem Feld der Weiterbildung, und zwar sowohl im Hinblick auf den Umgang mit diesen Technologien als auch zur Entwicklung von überfachlichen Fähigkeiten und Aufstiegsmöglichkeiten. Dabei werden auch digitale Lernformen stärker genutzt (Janssen et al. 2018).

Betriebliche Weiterbildung verstärkt also die Innovationsfähigkeit der Unternehmen und umgekehrt. In vielen Betrieben dürften entsprechende Wandlungsprozesse der betrieblichen Abläufe, Geschäftsmodelle und der Qualifikation der Beschäftigten miteinander Schritt halten, sodass innerbetriebliche Übergänge in „zukunftsfähige“ Arbeit unterstützt werden. Das bedeutet auch, dass wirtschaftlich stärkere, bereits stark digitalisierte oder diversifizierte Unternehmen tendenziell über stärkere Kapazitäten verfügen, auch größere Veränderungen zu bewältigen, oder diesbezüglich bereits weiter fortgeschritten sind als andere. Ein weiterer Faktor ist die Betriebsgröße, da kleine Unternehmen mit den finanziellen und organisatorischen Belastungen schnell überfordert sind.

Die betriebliche Weiterbildung stößt insgesamt dort an ihre Grenzen, wo ein Betrieb oder ein Wirtschaftssektor generell durch Veränderungen der Märkte oder Technologien in seiner bisherigen Form bedroht ist und trotz oder wegen interner Umstrukturierungen schrumpft. Dies dürfte aktuell etwa in der Transformation des Automobilsektors oder in der Umstellung von Mobilität oder Energieerzeugung zu beobachten sein, aber auch im Bereich des Einzelhandels und des Bankwesens. Diese Problemlage ist besonders relevant für eng spezialisierte Betriebe, welche in bestimmten Nischen tätig sind und denen es an der erforderlichen Innovations- und Finanzkraft fehlt, eine weitreichende Veränderung zu lancieren. Das bedeutet, dass jene Betriebe, die am stärksten durch Veränderungen bedroht sind, möglicherweise am wenigsten in der Lage sind, Geschäftsmodell und Kompetenzen ihrer Mitarbeiter zu erneuern. Diese Restriktionen der betrieblichen Erneuerung und Weiterbildung könnten eher in KMU als in Großbetrieben auftreten, gerade auch im Hinblick auf die Fähigkeit zu Investitionen in eine Veränderung im Kontext von Covid-19-Pandemie, Digitalisierung und Dekarbonisierung.

Die Konzentration betrieblicher Weiterbildungsaktivitäten auf Kernbelegschaften führt auch unter „normalen“ Bedingungen dazu, dass nicht dauerhaft in Vollzeit tätige Beschäftigte weniger stark betrieblich weiterqualifiziert werden, etwa befristete Beschäftigte, Zeitarbeitskräfte, aber auch Teilzeitkräfte oder dauerhaft angestelltes Personal mit geringerer Basisqualifikation oder stark routinelastigen Tätigkeiten (vgl. hierzu etwa Bellmann et al. 2013). Diese Spaltung könnte sich angesichts eines potenziell stärkeren Qualifizierungsbedarfs bei gleichzeitig selektiver Qualifikationspolitik in den Betrieben vertiefen. Hier könnte eine Rechtfertigung für eine gezielte öffentliche Kofinanzierung bestehen, da diese Gruppe von Beschäftigten unter den gegebenen Anreizen nicht angemessen einbezogen wird und einem größeren Risiko der Arbeitslosigkeit ausgesetzt ist.

### **3.2.3 Die Rolle von Vereinbarungen der Sozialpartner in der Weiterbildung**

In der Sozialen Marktwirtschaft haben Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände Gestaltungsmöglichkeiten, um einer stärkeren Verbreitung von Weiterbildung Impulse zu geben. Als Sozialpartner können sie den gesetzlichen Rahmen durch Tarifverträge oder andere Vereinbarungen konkretisieren und Regelungen treffen, mit denen für den jeweiligen Branchenkontext passgenaue Lösungen bereitgestellt werden. Einer aktuellen Studie aus dem Jahr 2021 zufolge besteht wenig Transparenz über Vereinbarungen zur Weiterbildung bei Sozialpartnern. Das

Tarifvertragsregister beim Bundesministerium für Arbeit ist zwar öffentlich, jedoch nur physisch zugänglich, was einen schnellen Überblick sowie die Nachverfolgung und Weiterentwicklung von Vereinbarungen erschwert (Boockmann et al. 2021). Zudem ist es oft schwierig, aus den Regulierungen zur Förderung betrieblicher Weiterbildung allgemein geltende rechtliche Ansprüche der Beschäftigten abzuleiten. Solche Ansprüche werden sehr häufig mit Verweis auf betriebliche Umstände relativiert. Weiterbildungsarten und bestimmte Formate werden oft geregelt, Zeitumfang und Finanzierung jedoch selten. Die Auffassungen bezüglich der Regulierungsnotwendigkeit unterscheiden sich zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretungen stark. Einerseits muss ausreichend Flexibilität und Handlungsspielraum für betriebliche Besonderheiten gewährleistet sein, dadurch kommt es jedoch andererseits zu unkonkreten Formulierungen, die dazu führen, dass es keine klaren Ansprüche seitens der Beschäftigten gibt. Dadurch wird das Potenzial der Vereinbarungen, zu einer erhöhten Weiterbildungsteilnahme beizutragen, begrenzt.

Insgesamt ist die Bedeutung von tariflichen Regelungen und sonstigen Vereinbarungen der Sozialpartner zur Weiterbildung aufgrund großer Heterogenität und begrenzter Einblicke in die Praxis kaum zusammenfassend zu bewerten. Zwar sind seit den frühen 2000er-Jahren zunehmend mehr Beschäftigte von Vereinbarungen der Sozialpartner abgedeckt, die Bestimmungen zu Qualifizierung und Weiterbildung enthalten (vgl. BiBB 2012). Diese Regelungen fallen jedoch formal und in der Praxis sehr uneinheitlich aus. Während bei der beruflichen Ausbildung eine ausgeprägte und gesetzlich bestimmte Kooperation der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände besteht, arbeiten diese beiden Akteure bei der Weiterbildung nur im Bereich einiger weniger staatlich anerkannter Fortbildungsabschlüsse zusammen (vgl. Berger und Moraal 2012).

Bei den Regelungsinhalten von Vereinbarungen der Sozialpartner mit Weiterbildungsinhalten lässt sich kein einheitliches Muster erkennen, da sowohl die Ausgangsbedingungen in den einzelnen Tarifbereichen als auch die Aushandlungs- und Machtstrukturen zu unterschiedlich sind (vgl. Busse et al. 2009). Es gibt stattdessen ein breites, heterogenes Spektrum von Regulierungsansätzen zur Förderung betrieblicher Weiterbildung (vgl. Boockmann et al. 2021). Einige Bestimmungen sind eher als pauschale Absichtserklärungen zu beurteilen, während andere verfahrens- und finanzierungstechnisch äußerst detailliert sind. Weiterhin unterscheidet sich der Wirkungsbereich der verschiedenen Qualifizierungstarifverträge. Es gibt Regelungen, die spezifisch für einzelne Tätigkeiten und Berufsgruppen gelten, und andere, die großflächig gültig sind.

In einigen Branchen bestehen eigenständige Tarifverträge, die ausschließlich Weiterbildung zum Thema haben, in anderen sind Weiterbildungsthemen Teil eines größeren Tarifvertrags, der primär andere Aspekte der Arbeitsbedingungen regelt (vgl. BIBB 2012). Dabei fallen Regelungsbreite und -tiefe stark unterschiedlich aus. So bezieht sich zum Beispiel eine Vereinbarung des Friseurhandwerks Niedersachsen/Bremen nur auf Rückzahlungsverpflichtungen, und im Manteltarifvertrag des Verkehrsgewerbes Thüringen wird speziell die Vorbereitung auf die Kraftfahrerprüfung behandelt. Hingegen wurde beispielsweise im Tarifvertrag Textil- und Bekleidungsindustrie von 1997 ein sehr breites Spektrum abgedeckt, zu dem differenzierte Bildungsziele, Verfahrens- und Finanzierungsfragen und detaillierte Themenstellungen für fördergeeignete Maßnahmen gehörten (vgl. Busse et al. 2009; siehe auch Boockmann et al. 2021). Insgesamt betrachtet sind Regelungen zur individuellen beruflichen Weiterbildung in Tarifverträgen der Sozialpartner nur selten anzutreffen (vgl. Boockmann et al. 2021) und der Einfluss von Tarifverträgen in der Weiterbildung scheint gering zu sein (vgl. Stettes 2009).

Es gibt aber einige positive Beispiele. So besteht seit Ende 2011 eine tarifliche Vereinbarung zwischen der IG BCE und dem Personalüberlassungsunternehmen Technicum über einen von Verleihbetrieb und Beschäftigten per Umlage finanzierten Weiterbildungsfonds in der Zeitarbeit. Arbeitnehmer:innen in tarifvertraglich gebundenen Unternehmen der Metall- und Elektroindustrie haben ein Recht auf Bildungsfreistellungen in Teil- und Vollzeit von bis zu sieben Jahren. Damit können auch Studienabschlüsse absolviert werden. Der Tarifvertrag gibt den Beschäftigten das Recht, jährlich ein Gespräch mit dem Arbeitgeber zur Qualifizierung zu führen und konkrete Vorschläge zur individuellen Weiterbildung zu besprechen, auf Wunsch unter Anwesenheit des Betriebsrats. Wenn diese Weiterbildung auch dem Betrieb nützt, wird von einer Entwicklungsqualifizierung gesprochen. Für diese muss der Arbeitgeber die Hälfte der Zeit beitragen. Ist dies nicht der Fall, handelt es sich um eine persönliche Weiterbildung. Hierbei ist es von Betrieb zu Betrieb unterschiedlich, ob diese Art der Weiterbildung finanziell unterstützt wird. Existiert eine entsprechende Betriebsvereinbarung, die den Übergang in die Rente flexibel regelt, so wird häufig aus diesem Topf auch die persönliche Weiterbildung unterstützt (vgl. IG Metall 2016). Im Anschluss an das

Qualifizierungsgespräch wird laut Tarifvertrag eine individuelle Bildungsvereinbarung geschlossen. Diese sichert das Einkommen während der Weiterbildung und die Rückkehr ins Unternehmen ab. Die Bildungsvereinbarung wird am Ende dem Betriebsrat vorgelegt, als Sicherheit für den Arbeitnehmer. Bei Mängeln in der Vereinbarung kann dann der Betriebsrat aktiv werden (vgl. ebd.).

Oft werden mit Tarifverträgen auch Bildungskonten eingeführt, mit denen Ansprüche auf bezahlten Bildungsurlaub angesammelt werden können. Eine weitere Möglichkeit ist es, einen Arbeitszeitkredit aufzunehmen, der nach dem Abschluss der Weiterbildung abbezahlt wird. Dadurch muss nicht die gesamte Zeit vorher angespart werden, sondern es kann bis zu zehn Prozent ins Minus gegangen werden (vgl. ebd.). Bei solchen Bildungskonten, die auch als Lernzeitkonten bezeichnet werden, lassen sich zwei Varianten unterscheiden. Ein Ansatz geht von Arbeitszeitkonten aus, „auf denen aus unterschiedlichen Quellen stammende Zeitelemente zu Zeitguthaben angespart und neben anderen Verwendungszwecken auch für berufliche Weiterbildung genutzt werden können“ (Busse et al. 2009, S. 11). Dieses Zeitguthaben kann aus betrieblich und tariflich vereinbarten Weiterbildungszeiten, Guthaben auf individuellen Kurz- und Langzeitkonten sowie Freistellungszeiten aus den Bildungsurlaubsgesetzen der Länder gewonnen werden. Ein zweiter, engerer Ansatz geht von Lernzeitkonten aus, bei denen Zeitansprüche nur für Weiterbildungsmaßnahmen eingesetzt werden, über bestimmte Zeiträume angesammelt und dann in Weiterbildungsphasen genutzt werden können. Lernzeitkonten sollen dabei helfen, zeitliche und finanzielle Engpässe abzumildern. In wirtschaftlich starken Phasen sollen Zeitguthaben und finanzielle Rücklagen gebildet werden, um in auftragsschwächeren Zeiten diese Guthaben für Weiterbildungen zu nutzen (vgl. ebd.). Andere Tarifverträge, zum Beispiel in der chemischen Industrie, enthalten Bestimmungen zum Aufbau von Kapazitäten für die Personalplanung und Berufsberatung in den Unternehmen.

Tarifverträge zur Weiterbildung haben insbesondere vor dem Hintergrund des demographischen Wandels eine bisher geringe Lenkungswirkung bei der Einbindung älterer Arbeitnehmer (über 50 Jahre) in betriebliche Weiterbildung. Das betriebliche Angebot an Maßnahmen für diese Gruppe ist trotz ihres steigenden Anteils an den Belegschaften gering. So waren im Jahr 2015 lediglich sieben Prozent der Älteren in betriebliche Weiterbildung einbezogen. Spezifisch auf Ältere zugeschnittene Formen der Weiterbildung waren mit einem Prozent praktisch nicht vorhanden (vgl. Bellmann et al. 2018). Die Wirkung von speziell für dieses Phänomen konzipierten „Tarifverträgen Demographie“ auf die Weiterbildung älterer Beschäftigter blieb ebenfalls gering (vgl. Anlauff und Feldes 2021).

Neben schon länger zu beobachtenden betrieblichen Vereinbarungen zu Strukturanpassungen und Standort- bzw. Arbeitsplatzsicherung wurden in der Metall- und Elektroindustrie 2021 auch Rahmensetzungen für sogenannte Zukunftstarifverträge erreicht, welche Weiterbildung als wesentliches Element bei der Entwicklung neuer betrieblicher Geschäftsmodelle und weiteren Umstrukturierungen in den Unternehmen umfassen. Im Gegensatz zur Vergangenheit sollen bereits rechtzeitig vor einer akuten betrieblichen Krise entsprechende Maßnahmen vereinbart werden. In Baden-Württemberg wurde eine Agentur (AgenturQ) als von Metallarbeitgebern und IG Metall getragene Beratungseinrichtung geschaffen, die die Umsetzung des Qualifikations-Tarifvertrags unterstützen soll (vgl. Bockmann et al. 2021; Klös 2021).

Auch im Chemiesektor wurden bestehende Qualifizierungsvereinbarungen im Rahmen einer „Qualifizierungsoffensive Chemie“ 2019 zuletzt angepasst, welche sich aktuell in der Umsetzung befindet, etwa durch sektoral spezifische Weiterbildungsangebote, ein Werkzeug zur Erkennung von Qualifikationen und Trendanalysen zur Veränderung von Berufsbildern.

Das Potenzial tarifvertraglicher Vereinbarungen liegt darin, den Abgleich von vorhandenen und künftig benötigten Kompetenzen mit Blick auf die betrieblichen oder sektoralen Anpassungspfade zu systematisieren und breiter über die Belegschaften hinweg durchzuführen. Der Ansatz ist damit potenziell weniger selektiv auf einzelne Betriebe oder Beschäftigtengruppen beschränkt als die betriebliche Weiterbildung. Die tarifvertragliche Regulierung und Förderung von Weiterbildung bleiben aber auf Bereiche mit hoher Durchdringung von Tarifverträgen und betrieblicher Mitbestimmung begrenzt. Dies umfasst die etablierten Kernbereiche des deutschen Wirtschaftsmodells, die entsprechend gut ausgebaute Strukturen besitzen, um professionelle Personalentwicklung betreiben und systematischere Transformationsprozesse lancieren zu können (Wotschack 2020). Hier können tarifvertragliche Lösungen die meist auch überdurchschnittlich ausgeprägten betrieblichen Mitwirkungsstrukturen noch verstärken.

Tarifvertragliche Lösungen sind, sofern nicht allgemeinverbindlich, in der Breite des Arbeitsmarktes jedoch unrealistisch, da die Reichweite der Sozialpartnerschaft auf sektoraler und betrieblicher Ebene sehr begrenzt und beständig rückläufig ist (Oberfichtner und Schnabel 2019). Als weitere Einschränkung kommt hinzu, dass nach den vorliegenden Informationen und aktuellen Einschätzungen die tatsächlich in der Praxis realisierten Impulse der Tarifverträge für die Weiterbildung hinter den ursprünglichen Zielen eher zurückbleiben. Damit können Tarifverträge möglicherweise eher einen Beitrag zum Problembewusstsein und zur Etablierung einer Weiterbildungskultur leisten, als konkrete Prozesse verbindlich zu steuern.

### **3.2.4 Öffentlich geförderte Weiterbildung in der Arbeitsmarktpolitik**

Die aktive Arbeitsmarktpolitik ist zweifelsfrei eine zentrale Komponente einer jeden Weiterbildungsstrategie. Sie kann helfen, den laufenden Strukturwandel erfolgreich zu bewältigen, indem Arbeitslosigkeit vermieden und rascher beendet wird als ohne geeignete Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Vor allem hat die Arbeitsmarktpolitik die Möglichkeit, die Selektivität von Maßnahmen stärker zu begrenzen, als das im rein privaten oder betrieblichen Bereich möglich ist. Schließlich hat sie direkten Zugang zu Personen, die unmittelbar von Arbeitsmarktschwierigkeiten betroffen sind, und kann gezielt auf deren Probleme eingehen und dabei Chancen und Anreize schaffen. Im Grunde stehen der Arbeitsmarktpolitik hierbei zwei Alternativen zu Verfügung (Bosch 2019). Die erste ist der Ansatz des „Work first“. Dabei wird ein möglichst schneller Abgang aus Arbeitslosigkeit angestrebt, auch um den Preis instabiler oder geringer entlohnter Beschäftigung. Arbeitsmarktpolitik verzichtet hierbei weitgehend auf die Vermittlung von Qualifikationen. Einem anderen Weg folgt der Ansatz des „Train first“: Hier steht die Vermittlung von Qualifikationen oder die Aktualisierung von Kenntnissen bei Arbeitsuchenden oder von Arbeitslosigkeit Bedrohten im Vordergrund. Das Ziel ist, stabilere Beschäftigungsoptionen in wachsenden Wirtschaftsbereichen oder Unternehmen zu schaffen. Dies ist aufwändiger und teurer, aber eher von langfristigem Erfolg gekrönt (Card et al. 2018).

Allgemein ist festzuhalten, dass die deutsche Arbeitsmarktpolitik seit den 2000er-Jahren sich am „Work-first“-Ansatz orientiert hat. Das ist insbesondere an den sogenannten Hartz-Reformen und der eindeutigen Privilegierung jeder Form von Beschäftigung insbesondere im SGB II zu erkennen. Vor allem in den 2000er-Jahren kam es zu einem starken Rückgang der beruflichen Weiterbildung. Dieser Rückgang war besonders ausgeprägt bei abschlussbezogenen Maßnahmen und im Rechtskreis des SGB II (Bosch 2019). Erst in den letzten Jahren ist hier wieder eine politische Umorientierung von der Vermittlungspriorität zu Qualifizierungsmaßnahmen erkennbar. Zwar liegt die Anzahl der angebotenen Maßnahmen (wie auch deren durchschnittliche Dauer) nach wie vor deutlich unter dem Niveau von 2000 (ebd.), allerdings ist dabei auch die stark gesunkene Arbeitslosigkeit zu berücksichtigen. Ebenso gilt, dass im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik stärker als in anderen Zweigen der Weiterbildung in Deutschland einheitliche Qualitäts- und Evaluierungsstandards eingeführt wurden, insbesondere seit den frühen 2000er-Jahren, als öffentlich geförderte Weiterbildung massiv in die Kritik geraten war. In anderen Bereichen sind entsprechende Transparenz und Standards bei den vielfältigen Angeboten und Trägern bestenfalls im Aufbau begriffen (BMAS und BMBF 2021; OECD 2021). Auch liegen für die öffentlich geförderte Weiterbildung insgesamt mittlerweile mehr verlässliche Evaluationsstudien vor, weshalb diese Säule der Weiterbildung besser auf ihre Wirksamkeit hin bewertet werden kann als andere (vgl. etwa Bernhard et al. 2017; Kruppe et al. 2019).

Die nun wieder stärkere Priorisierung von Qualifikationen ist in einer Reihe jüngerer Reformen erkennbar. Dabei wurde aber vor allem der Rechtskreis des SGB III in den Blick genommen. Bereits in den Jahren vor 2019 unterstützte die Bundesagentur bestimmte Gruppen von Beschäftigten bei notwendigen Weiterbildungsanstrengungen im Rahmen des Sonderprogramms „Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter älterer Arbeitnehmer in Unternehmen“ (WeGebAU). Allerdings war diese Förderung damals prinzipiell auf Beschäftigte ohne Berufsabschluss, von Arbeitslosigkeit bedrohte Beschäftigte und Beschäftigte in kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) begrenzt. Mittlerweile vorliegende Evaluationsstudien zeigen für geförderte Personen allerdings positive Arbeitsmarkteffekte (z. B. Dauth 2020; Dauth und Toomet 2016).

Die letzten Jahre waren nach WeGebAU in Deutschland von einem verstärkten Ausbau der öffentlich kofinanzierten Weiterbildung für Beschäftigte gekennzeichnet, welche im Wesentlichen mit der Notwendigkeit begründet wurde, bestimmte im Strukturwandel besonderen Risiken ausgesetzte und von Weiterbildung wenig erreichte Gruppen besser zu unterstützen. Diese Reorientierung hat sich in mehreren Schritten vollzogen. In diesem Zusammenhang ist insbesondere das Qualifizierungschancengesetz zu nennen, welches 2019 wirksam wurde (Klaus et al. 2020).

Während davor diese Förderung auf bestimmte Gruppen von Beschäftigten begrenzt war, kann seitdem die Weiterbildung Beschäftigter im Prinzip unabhängig von Qualifikation, Lebensalter und Betriebsgröße öffentlich gefördert werden. Damit sollen besonders vom Strukturwandel betroffene Unternehmen und Beschäftigte besser und flexibler unterstützt werden, auch indem Weiterbildungen in Engpassberufen angestoßen werden. Dieser Ansatz wurde mit dem „Arbeit-von-morgen-Gesetz“ mit Wirkung zum Jahresbeginn 2020 weiter gestärkt, etwa indem gering qualifizierten Beschäftigten ein Anspruch auf einen nachgeholtten Berufsabschluss eingeräumt wurde. Diese neueren Initiativen gehen also über das Programm WeGebAU hinaus. Gemeinsames Merkmal ist hier, dass Weiterbildungen außerhalb des Betriebs durchgeführt werden müssen und zunächst mindestens 160, nach den letzten Änderungen wenigstens 120 Stunden umfassen müssen. Trotz eines stärkeren öffentlichen Finanzierungsanteils werden nach wie vor auch Eigenanteile der Unternehmen gefordert, welche nach Betriebsgröße variieren. Eine vollständige Kostenübernahme kommt bei sehr kleinen Betrieben zum Tragen. Hinzu kommen Arbeitsentgeltzuschüsse für die Arbeitgeber (siehe Überblickstabelle bei Klaus et al. 2020). Damit können die Arbeitskosten der Arbeitgeber, deren Mitarbeitende aufgrund von Weiterbildungen für einen bestimmten Zeitraum nicht als Arbeitskraft zur Verfügung stehen, ersetzt werden. Seit 2019 kann der Arbeitsentgeltzuschuss im Rahmen des Qualifizierungschancengesetzes theoretisch für alle Mitarbeiter:innen beantragt werden; davor war er nur für Geringqualifizierte, die einen Berufsabschluss nachholen wollten, vorgesehen. Diese Ausweitung des Arbeitsentgeltersatzes sorgte 2019 direkt für eine Verdopplung der Bewilligungen im Vergleich zum Vorjahr (2019: 25.625, 2018: 13.473) (Klaus et. al. 2020).

Empirisch lassen sich in der zweiten Hälfte der 2010er-Jahre (bis zur Corona-Krise) dann auch vermehrte Eintritte in die öffentlich kofinanzierte Weiterbildung (Förderung der Lehrgangskosten) der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, also im Bereich des SGB III, beobachten (Rat der Arbeitswelt 2021, Kapitel 5.2; Klaus et al. 2020; siehe Abbildung 3). Dabei ist das Wachstum (gemessen an der Ausweitung der Zielgruppen, der Intensität der Unterstützung und der Öffnung für weitere Betriebe) jedoch insgesamt moderat ausgefallen. Die Bereitschaft der Arbeitgeber, sich um öffentliche Unterstützung im Feld der Weiterbildung zu bemühen, war also eher gering, was zum Teil auf eine Zurückhaltung der Arbeitgeber angesichts der jeweils geltenden Mindestanforderungen für förderfähige Weiterbildungsmaßnahmen zurückgeführt werden kann. Gleichwohl liegt nach wie vor ein Schwerpunkt der Förderung bei der Weiterbildung von gering qualifizierten Beschäftigten (in einigen Engpassberufen wie z. B. Altenpflege). Die Zunahme der Förderung bei vergleichsweise stabilen Teilnahmestrukturen zeigt sich auch beim Arbeitsentgeltzuschuss für die Arbeitgeber, deren Beschäftigte sich in Weiterbildung befinden. Das Gesamtvolumen dieser neuen Initiativen ist noch eher begrenzt und geringer als das der geförderten Weiterbildung für Arbeitssuchende (OECD 2021, S. 131). Insgesamt lässt sich nur ein moderater Beitrag dieser Förderinstrumente trotz ihrer Ausweitung festhalten. Befunde zur öffentlich geförderten Weiterbildung sind insgesamt jedoch positiv, was die Aufnahme und Stabilität einer dann folgenden Beschäftigung und die erreichte Entlohnung angeht (vgl. etwa Kruppe und Lang 2018).

Wie wir unten noch ausführlicher diskutieren werden, dürfte diese Zurückhaltung zum einen auf eine nach wie vor schwache Weiterbildungskultur zurückgehen. Zum anderen gibt es weiterhin gravierende praktische Hürden, vor allem in Bezug auf zeitliche Ressourcen von Menschen in bestehenden Beschäftigungsverhältnissen und die Übereinstimmung von Weiterbildungsangeboten mit individuellen Bedarfen.

In der Gesamtkonstellation von Maßnahmen zur Förderung des Übergangs zwischen Betrieben sind nicht zuletzt die Transfergesellschaften nach §§ 110, 111 und 111a SGB III von Belang. Deren Ziel ist es, freiwillig beitretende, von Entlassung bedrohte Beschäftigte in neue Arbeitsplätze zu vermitteln. In der Regel werden Transfergesellschaften von einer damit beauftragten Agentur betrieben. Voraus geht dem eine Vereinbarung von Unternehmen und Betriebsrat über die Einrichtung und Finanzierung der Transfergesellschaft und deren Qualifizierungs- und Vermittlungsaktivitäten. Dabei steht die Transfergesellschaft für den recht kurzen Zeitraum von zwölf Monaten zur Verfügung, welcher für eine umfassende Weiterbildungsanstrengung generell zu knapp bemessen sein könnte. Während dieser Zeit wird aus Mitteln der Arbeitslosenversicherung Transfer-Kurzarbeitergeld bezogen (im Anschluss ggf. Arbeitslosengeld), während Weiterbildungsmaßnahmen aus Mitteln der Arbeitsmarktpolitik, der Unternehmen sowie europäischer Fonds finanziert werden. 2016 wurde dabei der Zugang zur geförderten Weiterbildung zunächst für gering qualifizierte und ältere Beschäftigte und später für alle Beschäftigten in der Transfergesellschaft ausgeweitet; sie kann nun auch über das Ende der Transfergesellschaft hinausreichen. Die Anfang der 2000er-Jahre reformierten Transfermaßnahmen zeigten in ersten, kurz nach den Reformen durchgeführten

Evaluationsstudien bei kurzfristiger Analyse keine positiven Effekte (Schneider et al. 2007). Andere Studien weisen auf die komplexen Anforderungen an die Durchführung von Transfermaßnahmen sowie die Heterogenität der dort erbrachten Leistungen hin (Mühge 2017).



Durch die schweren Krisen der vergangenen Jahre hat sich die Kurzarbeit zu einem zentralen Pfeiler der deutschen Arbeitsmarktpolitik entwickelt. Dabei steht zunächst die Sicherung von Beschäftigung und die makroökonomische Stabilisierung im Vordergrund. Allerdings stellt sich die Frage, ob Kurzarbeit – insbesondere bei langer Inanspruchnahme – mit Weiterbildungsmaßnahmen kombiniert werden sollte. Immerhin ist gerade bei großzügiger Kostenentlastung für Arbeitgeber in vielen Fällen zweifelhaft, ob eine langfristige Perspektive im Betrieb nach der Kurzarbeit besteht. Weiterbildungsmaßnahmen in der durch Kurzarbeit freiwerdenden Arbeitszeit erscheinen daher auf den ersten Blick als prinzipiell sinnvolle Ergänzung. Die deutsche Arbeitsmarktpolitik hat auch immer wieder Wege diskutiert und erprobt, Kurzarbeit mit Weiterbildung zu kombinieren.

Betriebliche Weiterbildung während Kurzarbeit war allerdings trotz Anreizen schon in der Krise von 2008/09 kaum realisiert worden. Gleiches gilt für die Zeit seit Beginn der Covid-19-Pandemie. Dies belegen geringe Anteile von Betrieben und Beschäftigten mit Weiterbildung während der Kurzarbeit, wobei größere Unternehmen etwas aktiver waren (Bellmann et al. 2020; Kruppe und Osiander 2020; Kruppe et al. 2020). Hauptgrund hierfür ist die Unsicherheit über den weiteren Geschäftsverlauf, aber auch die Einschätzung von Weiterbildung als nachrangiges Thema während der Phase des akuten betrieblichen Einbruchs. Auch ist eine frühzeitige Meldung von langfristigem, substantiellem Weiterbildungsbedarf in der Praxis zu Beginn der Kurzarbeit kaum zu erwarten, zumal die Erwartung einer flexiblen, gegebenenfalls auch sehr kurzfristigen Rückkehr in die bestehende Beschäftigungssituation Vorrang hat. Weiterbildungen von substantieller Dauer könnten eine solche flexible Rückkehr verhindern.

Eine verstärkte Förderung der Weiterbildung in der Kurzarbeit wäre vor allem bei längerer Dauer der Kurzarbeit sinnvoll und könnte zur Bedingung für die Gewährung längerer und großzügiger Unterstützung seitens der Arbeitgeber gemacht werden. Allerdings stellt sich die Frage, ob bei langfristigem Rückgang der Beschäftigungsmöglichkeiten im Betrieb die Kurzarbeit überhaupt das richtige Instrument darstellt. Hauptziel der Kurzarbeit bleibt die Überbrückung der Zeit bis zur Rückkehr an den *bisherigen* Arbeitsplatz mit allenfalls begrenzten Veränderungen während der Phase der Kurzarbeit. Dabei bleibt die Bindung an den bisherigen Arbeitgeber bestehen. Von daher besteht wenig Interesse an Investitionen in übertragbares Humankapital. Aus Arbeitsmarktperspektive wären Weiterbildungen innerhalb von Betrieben mit einem erwartbaren Rückgang des Beschäftigungsniveaus wahrscheinlich weniger sinnvoll als Förderungen betriebsunspezifischer Qualifikationen. Die Beantragung weitreichender

Kurzarbeit kann (auf der betrieblichen oder sektoralen Ebene) ohne Zweifel ein wichtiges Anzeichen für Weiterbildungsbedarfe sein. Die Weiterbildungen müssten jedoch vor dem Hintergrund der aufgezeigten Probleme eine hohe zeitliche Flexibilität aufweisen, um eine schwer planbare, auch kurzfristige Rückkehr zur Produktionsausweitung zu ermöglichen. In diesem Sinne wäre der Einsatz kumulativ nutzbarer Teilqualifikationen möglicherweise hilfreich. Die bisherigen Erfahrungen legen aber auch nahe, dass der Staat Weiterbildung deutlich klarer fördern oder einfordern müsste (z. B. durch stärkere Konditionalität bei der Gewährung von Entlastungen für Arbeitgeber bei der Kurzarbeit).

Schließlich hat die Beratung zur beruflichen Situation und zu den Möglichkeiten der Weiterentwicklung durch geeignete Qualifikationen in den letzten Jahren als zentrales Element eines erleichterten Zugangs auch im institutionellen Rahmen der Arbeitsmarktpolitik an Bedeutung gewonnen. Allerdings bestehen hier aktuell viele regionale Angebote von Beratungsstellen und Onlineangeboten unterschiedlicher Träger nebeneinander. Auffällig ist dabei die mit Daten aus dem Jahr 2016 belegte insgesamt geringe Suchintensität der Individuen in Bezug auf Informationen zur Weiterbildung (OECD 2021, Kapitel 4) und die entsprechend geringe Bekanntheit und Übersichtlichkeit der Angebote. Auch die Nützlichkeit der Informationen wird teilweise nicht besonders gut bewertet, und es bestehen Defizite bei der Qualitätssicherung, auch weil einheitliche Qualitätsstandards fehlen (Osiander und Stephan 2018; OECD 2021). Damit hat die als zentrales Element für den Zugang zur Qualifikation erkannte und priorisierte Weiterbildungsberatung in Deutschland noch erhebliches ungenutztes Potenzial, wenngleich im Rahmen der Nationalen Weiterbildungsstrategie weitere Ausbaustufen und eine bessere Koordination und Vernetzung angestrebt werden.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass die Bundesagentur für Arbeit zunehmend aktiv wird und in Erweiterung ihrer bisherigen Tätigkeiten eine Lebensbegleitende Berufsberatung (LBB) aufbaut. Diese ist bereits für Jugendliche verfügbar und für erwachsene Erwerbstätige im Aufbau begriffen. Auch wurde die Bundesagentur bzw. das Jobcenter auf Basis einer Sonderbefragung im Rahmen des AES bereits 2018 mit 32 Prozent vor Bildungs- und Weiterbildungseinrichtungen (26 bzw. 21 Prozent) und den Betrieben und Verbänden (18 Prozent) von Interessierten als häufigste Quelle für eine Beratung zu Fragen der Weiterbildung genutzt, jedoch waren die Befragten mit dem Beratungsergebnis nicht immer zufrieden (Rat der Arbeitswelt 2021, Kapitel 5.2).

Die Bundesagentur könnte jedoch bei entsprechender Weiterentwicklung als bundesweit vertretene Organisation mit umfassenden Kenntnissen über die Struktur und Entwicklung von regionalen und beruflichen Arbeitsmärkten in besonderem Maße dazu geeignet sein, eine einheitliche und erkennbare Beratungsinfrastruktur aufzubauen, wobei die Kooperation oder Konkurrenz zu anderen Anbietern eine zentrale Gestaltungsfrage sein wird (etwa zu den Kammern, den Volkshochschulen oder den Gewerkschaften). Eine Herausforderung dürfte generell die Unabhängigkeit und Neutralität der Beratung und Orientierung sein. Ein niederschwelliger Zugang zur Weiterbildungsberatung fällt leichter, wenn diese erkennbar und organisatorisch getrennt ist von der Betreuung und Aktivierung von Arbeitsuchenden. Die persönliche Beratung erscheint dabei mindestens ebenso wichtig wie Online-Plattformen zur Weiterbildung, zur Selbsteinschätzung/Selbsterkundung (z. B. NewPlan der BA) und zur Information über die aktuelle und erwartete Entwicklung der Nachfrage nach bestimmten Berufen in der Zukunft. Bezogen auf Online-Angebote ist in Deutschland wie in den anderen Bereichen auch ein Nebeneinander verschiedener bestehender Strukturen und neuerer Initiativen zu beobachten, nicht zuletzt etwa der laufende Aufbau der Nationalen Online-Weiterbildungsplattform „NOW!“ durch das BMAS mit Umsetzung durch die BA und die parallele Initiative „Invite“ des BMBF (BMAS und BMBF 2021).

Neben der Beratung für Erwerbspersonen stehen ebenso heterogene Beratungsangebote für Unternehmen, etwa durch den Arbeitgeber-Service (AG-S) der BA oder das vom BMWI geförderte Kompetenzzentrum für Fachkräftesicherung KOFA. Die Angebote der BA sollen dabei nach Vereinbarung nun auch stärker an die Betriebe und Beschäftigten des Chemiesektors herangetragen werden (BMAS und BMBF 2021). Ergänzend ist der Aufbau eines Netzes von Weiterbildungsmentorinnen und -mentoren durch die Gewerkschaften IG BCE und IG Metall sowie NGG zu nennen (siehe etwa IG Metall 2018), welche vom BMBF als Projekt gefördert werden und den Zugang auch zu den Beratungsleistungen der Bundesagentur für Arbeit erleichtern sollen. Damit kann für Beschäftigte in den jeweiligen Sektoren und Betrieben eine systematische Ansprache, Beratung und Begleitung bei der Weiterbildung erreicht werden.

Auch die geförderten regionalen Weiterbildungsverbände sind hier anzuführen, welche kooperative Weiterbildungsaktivitäten von Betrieben unterschiedlicher Größe vorantreiben sollen. Dabei werden regionale Koordinierungsstellen eingerichtet, welche sich vor allem an KMU wenden (BMAS und BMBF 2021). Im Mobilitätssektor soll Weiterbildung als Element einer Transformation dieser Branche besonders unterstützt werden.

### 3.3 Beurteilung

Zunächst muss betont werden, dass das deutsche System der Weiterbildung sich infolge seiner Komplexität einer einfachen Bewertung entzieht. Eindeutige Befunde und simple Lösungsansätze, wie man sie manchmal in Berichten internationaler Organisationen findet, erweisen sich bei genauer Betrachtung häufig als zweifelhaft, da Belege für die Nutzung und die Wirkung bestimmter Programme nur lückenhaft vorhanden sind oder gänzlich fehlen. Hier offenbart sich eine grundlegende Schwäche, die sich in unserem Analyserahmen auf Dimension 6 verorten lässt („Qualitätssicherung“). Das deutsche System ist ebenso wie viele andere Systeme zu wenig erforscht, vor allem durch belastbare Evaluationsstudien, und selbst in der Praxis fällt den Akteuren eine Einordnung über konkrete Teilaspekte hinaus schwer. Trotzdem lassen sich aus der einschlägigen Literatur, den vorhandenen Daten und den für diese Studie geführten Interviews einige konsistente Befunde extrahieren.

TABELLE 2 Situation in Deutschland

DIMENSION	ANFORDERUNG	MÖGLICHE ANSÄTZE	EINSCHÄTZUNG DEUTSCHLAND
1 	Zugang und Beratung	Frühzeitige und niederschwellige Beratung und Aufklärung	Unübersichtliches System mit Zugangsbarrieren, Intransparenz, aber neuere Initiativen
2 	Feststellung von vorhandenen Qualifikationen und Qualifikationsbedarf	Feststellung und Validierung, Arbeitsmarktprojektionen und Monitoring von Tätigkeiten/Veränderungen	In vielen Bereichen Hürden bei der Validierung bestehender Kompetenzen
3 	Identifikation von Entwicklungspfaden	Entwicklung von Qualifizierungssequenzen, Aufbau von Modulen	Insgesamt nur eingeschränkt vorhanden, begrenzte Modularität
4 	Zeitliche Ressourcen	Freistellungen, Teilzeitleösungen (mit Entgeltersatz)	Für Erwerbstätige nur sehr eingeschränkt vorhanden
5 	Finanzierung	Angemessene Kofinanzierungsmodelle	Teilweise vorhanden, aber häufig selektiv und fragmentiert, insbes. keine Lohnersatzlösung für Erwerbstätige außerhalb der aktiven Arbeitsmarktpolitik
6 	Qualitätssicherung	Transparenz, Qualitätssicherung in der Weiterbildung, Evaluation	Nicht durchgängig gewährleistet, am stärksten in der Arbeitsmarktpolitik

Quelle: eigene Darstellung.

| BertelsmannStiftung

Die Bestandsaufnahme des deutschen Systems der Weiterbildung hat eine Reihe von Stärken aufgezeigt, auf die eine zukünftige Strategie aufbauen kann, welche von diesen Stärken ausgeht, aber für erkannte Schwachpunkte institutionell und politisch machbare Wege vorschlägt. So besteht ein gut funktionierender Bereich beruflicher Ausbildung und betrieblicher Weiterbildung. Dies ist vor allem dort der Fall, wo Personalentwicklung im direkten betrieblichen Interesse liegt, wo interne numerische Flexibilität Spielraum für Freistellungen bietet und wo auf einer guten qualifikatorischen Grundlage zum Beispiel durch eine duale oder akademische Erstausbildung aufgebaut werden kann. Bezogen auf unseren analytischen Rahmen schneidet Deutschland mit der starken betrieblichen Ebene auf Dimension 2 („Erkennung vorhandener Qualifikationen und Bedarfe“) zumindest teilweise gut ab. Zumindest wurde in dieser Hinsicht weder in den geführten Interviews noch in der Literatur eine massive und eindeutige Problemwahrnehmung formuliert. Gleichzeitig muss betont werden, dass die Möglichkeiten einer zentralen

Bedarfsidentifikation (etwa durch Ministerien, die Arbeitsverwaltung oder die Forschung) prinzipiell beschränkt sind. Der Arbeitsmarkt des 21. Jahrhunderts ist hierfür schlichtweg zu komplex, zumal in einem regional stark differenzierten Land wie Deutschland. Vor diesem Hintergrund können Weiterbildungsbedarfe nur auf betrieblicher oder bestenfalls sektoraler Ebene verlässlich identifiziert werden, und hier sind in Deutschland keine prinzipiellen Probleme erkennbar. Wie weiter unten noch erläutert wird, trifft dieser verhalten positive Befund aber nicht unbedingt auf die systematische Nutzung bestehender Fähigkeiten und Erfahrungen zu, insbesondere wenn im Zuge des Strukturwandels Arbeitskräfte in andere Betriebe oder Branchen wechseln sollten.

Zudem verfügt Deutschland über eine gut etabliertes und – in bestimmten Fällen – umfassendes System der Förderung individueller (Aufstiegs-)Weiterbildung. Möchte man in Deutschland etwa einen Hochschulabschluss nachholen (und hat das richtige Alter), kann man hierfür über die Kombination von BAföG und kostenlosem Studium eine erhebliche öffentliche Förderung in Anspruch nehmen. Auch für berufliche Qualifikationsniveaus außerhalb des Studiums besteht über das Aufstiegs-BAföG eine großzügige und durchaus genutzte Option. Dimensionen 4 („Zeitliche Ressourcen“) und 5 („Finanzierung“) erscheint demnach teilweise unproblematisch. Dies gilt auch für die jüngst wieder verstärkten Fördermaßnahmen im Zuge der Neujustierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik, welche im Weiterbildungsbereich vor allem die Unterstützung von Anpassungen an den Strukturwandel deutlich verstärkt haben. Allerdings hat das deutsche System Schwächen, wenn Menschen in bestehenden Beschäftigungsverhältnissen sich ohne konkreten betrieblichen Anlass oder Anstoß weiterbilden möchten (oder sollten), ohne dass dies in die vertikale berufliche Logik des Aufstiegs-BAföG oder der öffentlich geförderten Weiterbildung im Rahmen der reformierten Arbeitsmarktpolitik passt. Hier wird allgemein ein Mangel an Zeit als kritischer Aspekt gesehen, da eine für eine relevante Fortbildung notwendige längere Freistellung oder Arbeitszeitverminderung mitten im Erwerbsleben ohne erhebliche, im Einzelfall nicht hinnehmbare finanzielle Einbußen oft nur schwer zu erreichen ist.

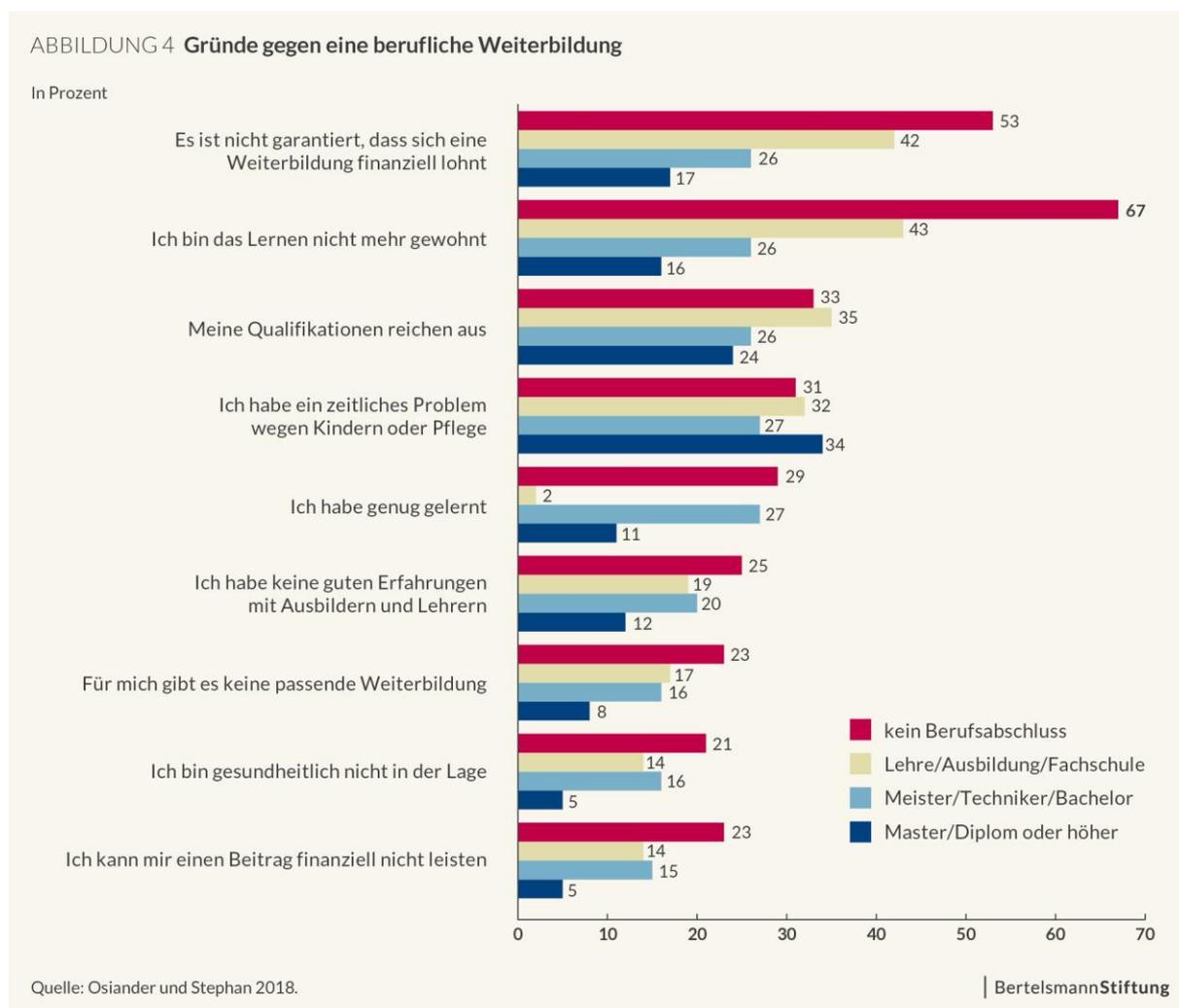
Vor diesem Hintergrund erscheinen BAföG und Aufstiegs-BAföG als zentrale Säulen des deutschen Weiterbildungssystems als unnötig rigide. Zum einen sind sie zum Beispiel durch willkürliche Altersschränken in der Reichweite begrenzt. Dies erscheint in einer zunehmend auf lebenslanges Lernen angewiesenen Arbeitswelt als anachronistisch. Zum anderen sind die Instrumente zu stark auf berufliche Aufstiege ausgerichtet. In der Praxis erscheinen häufig neue Fähigkeiten auf derselben Qualifikationsstufe sinnvoll, auch in Form von Teil- oder Zusatzqualifikationen, welche nach und nach bei fehlenden, veralteten oder angesichts betrieblicher oder individueller Veränderungen erweiterungsbedürftigen beruflichen Abschlüssen erworben werden können und dann sowohl horizontale als auch diagonale, aber eben nicht nur vertikale Wechsel erlauben. Dieses Problem lässt sich auf Dimension 3 verorten („Entwicklungspfade“). Um diesem Bedarf gerecht zu werden, muss das deutsche System insgesamt deutlich flexibler und offener werden. Gerade in einer Phase struktureller Umbrüche ist es essenziell, individualisierte Angebote zu unterbreiten, die den persönlichen Umständen, Zielen und Vorkenntnissen gerecht werden.

In dieser Hinsicht hat Deutschland in seinem Weiterbildungssystem mit dem grundsätzlichen Problem übergroßer Komplexität zu kämpfen. Sieht man von den großen und bekannten BAföG-Optionen ab, ergibt sich ein für die Akteure in der Praxis schwer durchschaubares Bild von Teillösungen, Programmen und verschränkten Zuständigkeiten. In unseren Interviews gab es kaum eine Stimme, die diese Komplexität über Maßnahmen, Träger, Ressorts und föderale Ebenen hinweg nicht als zentrale Hürde für die Etablierung einer Weiterbildungskultur betrachtete. Deutlich wird dies zum Beispiel an der unvollständigen Integration von Teilqualifikationen (siehe auch OECD 2021). Wenn Teil- oder Zusatzqualifikationen nicht über Weiterbildungsanbieter und Regionen hinweg kompatibel sind, schränkt das die flexible Gestaltung individueller Qualifizierungsvorhaben über die Zeit ein. Bei mangelnder Formalisierung und Anerkennung schwinden außerdem die Anreize, solche Teil- oder Zusatzqualifikationen zu erwerben. Damit wird ein in der Praxis oft sinnvoller inkrementeller Weg zu neuen Abschlüssen unnötig blockiert. Hier mangelt es an Transparenz und Koordination. Perspektivisch wäre eine (durch Sozialpartner oder die Regierung angestoßene) Entwicklung zu allgemein anerkannten Weiterbildungsmodulen, die zu formalen Berufsabschlüssen kombiniert werden können, wünschenswert. Anders formuliert: Wenn Upskilling über längere Zeiträume verlässlich zu Reskilling führen kann (aber nicht muss), kann man die Vorteile beider Strategien in der Praxis nutzbar machen.

Prinzipiell besteht in Deutschland also kein grundsätzlicher Mangel an Weiterbildungsinitiativen und Förderinstrumenten, auch sind viele der im internationalen Umfeld diskutierten Ansätze oft bis zu einem gewissen Grad Gegenstand laufender Entwicklungsprozesse oder Modellprojekte in Deutschland – mit jeweils nur begrenzter

tatsächlicher Relevanz. Die vielfältigen Instrumente wirken aber durch ihre Intransparenz und Segmentierung über Teilarbeitsmärkte oder regionale Lösungen in der Praxis selektiv sowie wenig durchgängig und unzugänglich. Dabei kommt es zu einer Benachteiligung von Hochrisikogruppen.

Die Achillesferse des deutschen Systems ist die Vernachlässigung der Geringqualifizierten und „Randbelegschaften“. Hier kommt es zu geringen Investitionen in Humankapital, verbunden mit einer Gefahr des Verbleibs in atypischer, gering entlohnter und instabiler Beschäftigung. Die Hauptgründe hierfür sind eine Kombination von individuellen Faktoren und Lücken im Angebot: negative Bildungserfahrungen, die sich in geringe Motivation und Erwartungen übertragen, ein Mangel an Zeit oder Geld, um Weiterbildung in Anspruch zu nehmen, sowie das Fehlen passender Weiterbildungsangebote oder von Informationen über bestehende Möglichkeiten (OECD 2021, Kapitel 6; Rat der Arbeitswelt 2021, Kapitel 5.2). Das Problem ist wiederum teilweise auf Dimension 3 angesiedelt, da diese Gruppen besonders stark von der skizzierten Individualisierung von Entwicklungspfaden profitieren würden. Wenn Menschen ohne Bildungsabschlüsse zum Beispiel darauf bauen könnten, dass ihre informell erworbenen Qualifikationen und Erfahrungen im Hinblick auf weitere Bildungspläne anerkannt werden, dürften Anreize zur Weiterbildungsbeteiligung steigen. Wie Abbildung 4 zeigt, bestehen wichtige Hürden in dem Fehlen klarer Aufstiegsperspektiven und dem Mangel an adäquaten Ausgangsqualifikationen. Beides könnte durch individualisierte Bildungspfade und die flexible Anerkennung praktischer Kompetenzen abgemildert werden. Möglicherweise lässt sich Menschen durch die darin liegende Wertschätzung ihrer real vorhandenen Kompetenzen auch vermitteln, dass sie durchaus „an das Lernen gewohnt“ sind (diese subjektive Entwöhnung stellt die zweitgrößte Hürde dar) (Osiander und Stephan 2018).



Gleichzeitig müssen Lösungen auf Dimension 1 („Zugang und Beratung“) gesucht werden. Die deutsche Arbeitsmarktpolitik wird zweifellos eine deutlich stärkere Anstrengung unternehmen müssen, um diese Gruppe zu erreichen und zu mobilisieren und generell auch Erwerbstätige auf die Möglichkeiten der beruflichen Weiterentwicklung

aufmerksam zu machen sowie für die Veränderungen am Arbeitsmarkt zu sensibilisieren. Hierzu ist es unerlässlich, das Gesamtsystem transparenter zu gestalten und über eine glaubwürdige und wiedererkennbare Beratungs- und Orientierungsmöglichkeit auch einen niederschweligen (ersten) Zugang zu passenden individualisierten Angeboten in der Praxis zu erleichtern. Das muss nicht notwendigerweise eine landesweit einheitliche Struktur der Beratung sein, sondern kann unterschiedliche Modelle umfassen, insbesondere auch Ansätze, die das unmittelbare betrieblichen Umfeld einbeziehen. Im Fall der Geringqualifizierten zeigt sich am deutlichsten, dass Deutschland keinen Mangel an Förderoptionen hat, sondern dass es in erster Linie an einer ambitionierten Weiterbildungskultur und -organisation mangelt.

Ein Abgleich dieser Bestandsaufnahme mit den zu Beginn der Studie skizzierten Anforderungen an ein funktionsfähiges Weiterbildungssystem ergibt folgenden zusammenfassenden Befund: Von entscheidender Bedeutung sind die Zugangsbarrieren, welche ebenso aus der Unübersichtlichkeit der bestehenden Beratungsangebote wie aus der geringen Transparenz und starken Fragmentierung des gesamten verfügbaren Weiterbildungsinstrumentariums resultieren. Das Fehlen einheitlicher und unabhängiger Zugänge über Beratungsstellen behindert einen selbstverständlichen und niederschweligen Zugang zu qualifizierter Weiterbildungsberatung und eigentlichen Weiterbildungsaktivitäten. Damit einher gehen nur begrenzt vorhandene Mechanismen zur Validierung von Kenntnissen und Berufserfahrungen, die eben nicht auf den formalen Aus- und Weiterbildungswegen erworben wurden. Ebenso mangelt es an durchgängigen Entwicklungspfaden mittels Teil- oder Zusatzqualifikationen (etwa im Gegensatz zur Aufstiegsfortbildung) bei fehlenden oder veraltenden beruflichen Abschlüssen, welche eine Möglichkeit bieten würden, individuelle Entwicklungswege in der Mitte des Erwerbslebens zu verfolgen. Gleichwohl wurden zuletzt im Zuge der nationalen Weiterbildungsstrategie mit dem Qualifizierungschancengesetz, dem „Arbeit-von-morgen-Gesetz“ sowie dank sozialpartnerschaftlicher Initiativen wichtige Schritte in Richtung einer stärker präventiv wirkenden Weiterbildung für Erwerbstätige unternommen. Dabei sollen auch bislang ausgeschlossene Gruppen stärker einbezogen werden. Der Erfolg dieser Reformen scheint bis dato eher begrenzt zu sein, auch weil die Neigung der Betriebe, diese Instrumente zu nutzen, vergleichsweise gering ist. Ebenso fehlen tragfähige Transformationshilfen von bestehenden, aber gefährdeten oder sich stark verändernden Arbeitsplätzen hin zu neuen Tätigkeiten oder Arbeitgebern. Solche Brücken bestehen noch am ehesten in stark sozialpartnerschaftlich durchdrungenen Bereichen. Während die Fördermöglichkeiten in der Arbeitsmarktpolitik zuletzt ausgebaut wurden, gerade im Hinblick auf gering qualifizierte und vom Strukturwandel betroffene Beschäftigte, fehlen generell leicht zugängliche Fördermöglichkeiten mit Entgeltersatz und Freistellungsrechten für die individuelle berufliche Weiterbildung, welche neue berufliche Möglichkeiten eröffnen würden. Ebenso eingeschränkt vorhanden sind Mechanismen der Qualitätssicherung und Evaluation.

Für die weitere Untersuchung lässt sich damit festhalten, dass Deutschland besonders dringenden Nachholbedarf in folgenden Bereichen hat: a) in der Organisation von Zugang und Beratung (Dimension 1), b) in der Individualisierung von Weiterbildungsmöglichkeiten einschließlich der Validierung bestehender Kompetenzen (Dimensionen 2 und 3) sowie c) in der finanziellen Förderung betriebsunspezifischer Weiterbildung während bestehender Beschäftigungsverhältnisse in Kombination mit dem Anspruch auf Freistellung (Dimensionen 4 und 5).

## 4 Internationale Recherche

### 4.1 Das deutsche System im internationalen Vergleich

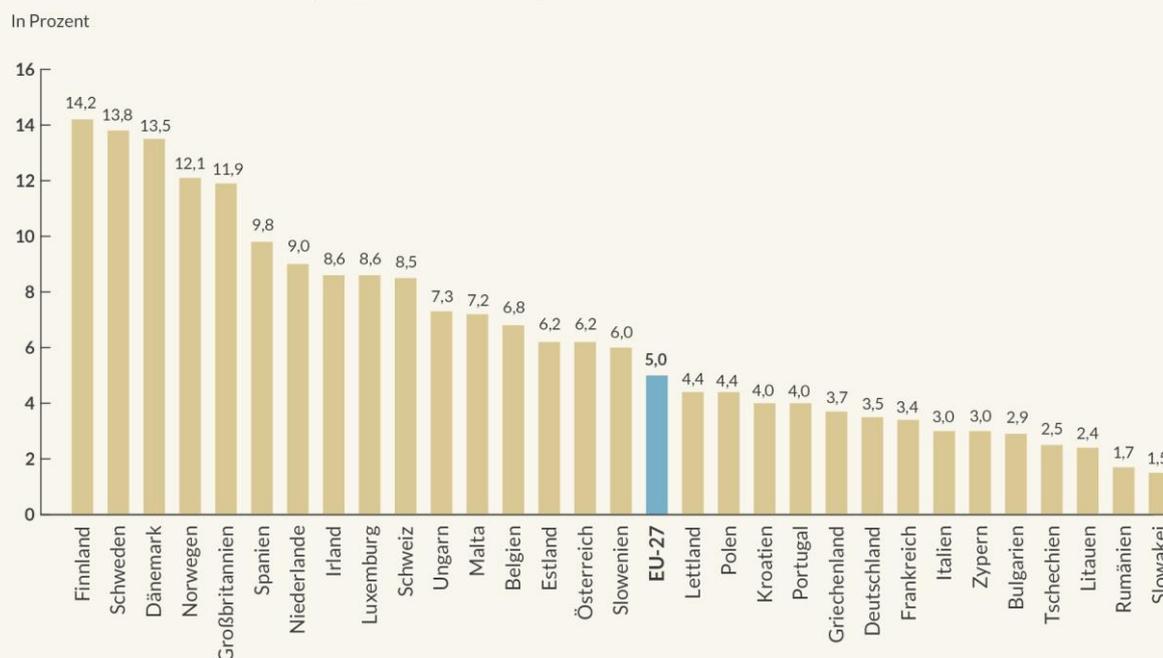
Die Betrachtung des deutschen Weiterbildungssystems hat drei wesentliche Mängel identifiziert: Diese sind der Mangel an Zeit (und angemessenen Lohnersatzleistungen), an Individualisierung – oder Flexibilität – und an niederschweligen Zugängen. Ziel des folgenden Abschnitts ist die Suche nach Inspirationen aus dem Ausland zu Wegen, wie diesen Schwächen begegnet werden könnte. Der internationale Vergleich kann durchaus dazu beitragen, verfestigte Strukturen im Weiterbildungssystem aufzubrechen und Alternativen aufzuzeigen. Allerdings sollte man sich nicht der Illusion hingeben, anderswo eindeutig überlegene und unmittelbar transferierbare Lösungen vorzufinden. Positive Beispiele aus anderen Ländern müssen immer im Hinblick auf ihre Passgenauigkeit zum komplexen deutschen System betrachtet werden. Die Funktionsweise der bestehenden Systeme weist jeweils

Stärken und Schwächen auf. Dabei neigen ausländische und internationale Beobachter eher dazu, die Stärken zu betonen, während nationale Expert:innen oft einen kritischeren Blick auf ihre jeweiligen Länder haben. Von daher sind auch eindeutig überlegene Systeme schwer zu identifizieren, umso mehr, je genauer man sich mit den Komplexitäten bestimmter Instrumente und Arrangements und mit praktischen Erfahrungen befasst.

Welche Länder kommen nun für einen anregenden und für Deutschland informativen Vergleich in Frage? Dies ist keine leicht zu beantwortende Frage, da a priori kaum eindeutige Auswahlkriterien zur Verfügung stehen. Einen Ausgangspunkt bieten aktuelle internationale Vergleichsstudien, beispielsweise von der OECD (2019a), sowie Länderberichte, wie etwa der jüngste Bericht der OECD zu Deutschland (2021). Zudem kann auf vergleichende Indikatoren Bezug genommen werden, um Systeme mit guter Performanz zu identifizieren.

In einem ersten Schritt wurden Länder ausgewählt, die – bei besserer Performanz – möglichst viele Ähnlichkeiten mit Deutschland aufweisen. So kann beispielsweise ein Hauptaugenmerk auf Länder mit einer Kooperation von Staat und Sozialpartnerschaft dabei helfen, brauchbare Anknüpfungspunkte für die Gestaltung in Deutschland zu finden. Insgesamt legt eine Priorisierung von Ähnlichkeiten nahe, sich auf kontinental- und nordeuropäische Fallbeispiele zu konzentrieren. In ihrem aktuellen Deutschland-Bericht verweist die OECD (2021) etwa auf einige Länder, deren Beispiel aus deutscher Perspektive besonders lehrreich sein könnte. Dies sind Frankreich, die Niederlande, Österreich, die Schweiz, Dänemark, Schweden, Finnland und Norwegen. Weniger im Fokus stehen etwa angelsächsische Länder wie Großbritannien oder Irland mit ihren liberalen Arbeitsmärkten und einer deutlich geringeren Bedeutung von Berufsausbildung, die jedoch im Bereich Beratung und Orientierung<sup>2</sup> besonders aktiv sind, oder Portugal mit seinem Modell der Validierung von Kompetenzen und Unterstützung bei der Weiterbildung vor allem von Geringqualifizierten.

ABBILDUNG 5 Anteil der Erwachsenen (25-64 Jahre alt), die in den 12 Monaten vor der Umfrage an formaler Weiterbildung teilgenommen haben, im Jahr 2016



Anmerkung: Formale Weiterbildungsaktivitäten führen zu einem zertifizierten oder anderweitig anerkannten Abschluss. Dafür ist in der Regel ein substantielles Arbeitspensum über einen längeren Zeitraum erforderlich.

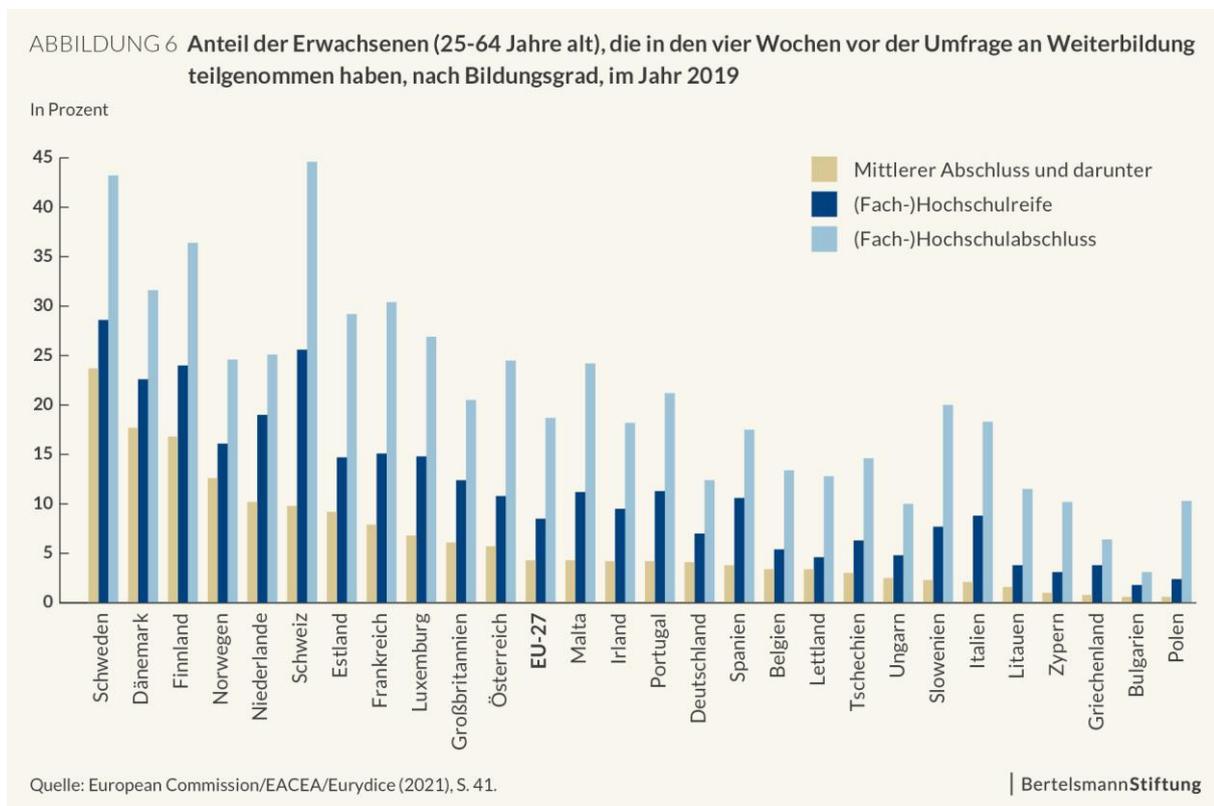
Quelle: European Commission/EACEA/Eurydice (2021), S. 39.

| BertelsmannStiftung

<sup>2</sup> Hier ist insbesondere das von der Regierung unterstützte gewerkschaftliche Programm Union Learn und insbesondere die Union Learn Representatives von Interesse (<https://www.unionlearn.org.uk/union-learning-reps-ulrs>). Diesen kommt die Rolle von Weiterbildungsberatern oder -mentoren im betrieblichen Umfeld zu – auch im Sinne von Gatekeepern für Weiterbildungsprogramme.

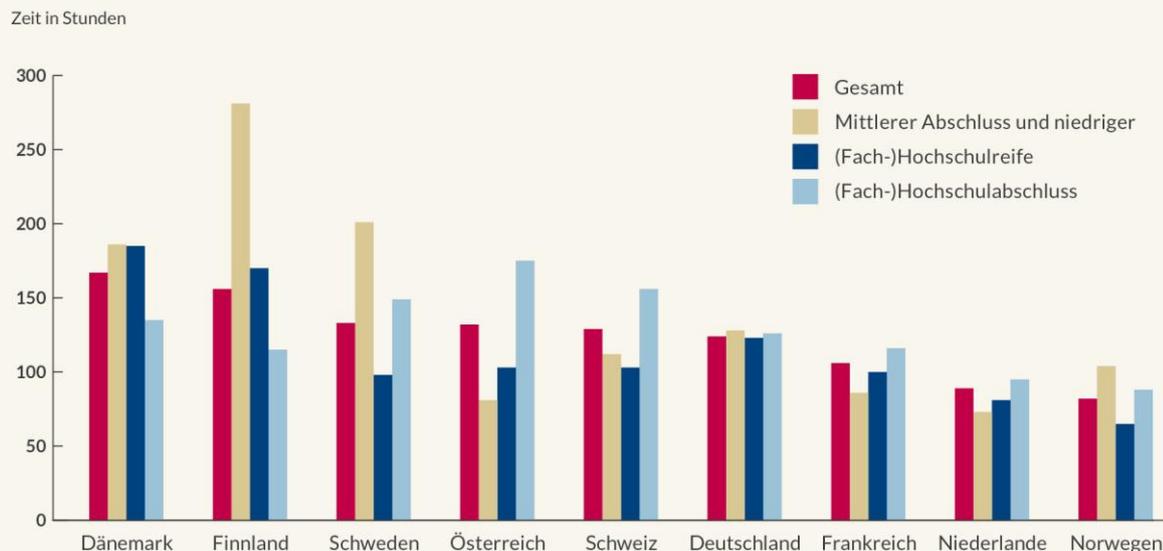
Besonders interessant sind hingegen vor allem jene Länder, die eine höhere und egalitärere Beteiligung an Weiterbildung erreichen. Bei diesen Ländern ist davon auszugehen, dass geeignete Rahmenbedingungen vorliegen, um intensive und extensive Weiterbildung zu ermöglichen. Hierzu lassen sich einige aussagekräftige international vergleichende Indikatoren finden.

Ein Blick auf die Teilnahmequote innerhalb der genannten Ländergruppe zeigt, dass sich vor allem die skandinavischen Länder durch eine hohe Weiterbildungsbeteiligung auszeichnen (Abbildung 5). Zudem ist diese gleichmäßiger als anderswo über Bildungsniveaus hinweg verteilt (Abbildung 6). Deutschland liegt hierbei auf einem der hinteren Plätze. Da hier aber sehr unterschiedliche Aktivitäten zusammengefasst werden und da sich der vorliegende Bericht tendenziell mit ambitionierteren Weiterbildungsprojekten befasst, lohnt es sich, die Intensität der Weiterbildung einzubeziehen. Gemessen an der Teilnahmezeit in Stunden ist Dänemark Spitzenreiter, gefolgt von Finnland (Abbildung 7). Dänemark weist zudem auch eine besonders gleichmäßige Verteilung über die Bildungsgruppen hinweg auf. Bemerkenswert ist darüber hinaus, dass Österreich trotz eines dem deutschen relativ ähnlichen Gesamtsystems bei allen Indikatoren besser abschneidet. Weniger gut ist die Leistungsfähigkeit diesbezüglich in der Schweiz, in Frankreich, den Niederlanden oder Norwegen, welches sich stark von den anderen nordischen Ländern unterscheidet.



Bei genauerer Betrachtung verdient Dänemark, das eine außergewöhnlich gute Performanz aufweist, noch aus weiteren Gründen besondere Aufmerksamkeit. So zeigt sich etwa, dass sich die hohe Teilnahmequote in besonderem Maße auf eine gute Beratungsinfrastruktur zurückführen lässt. In Umfragen geben hier zum Beispiel besonders viele Menschen an, im vergangenen Jahr kostenlose Informationen zu Weiterbildungsmöglichkeiten erhalten zu haben (Abbildung 8). Neben weit verbreiteten persönlichen Kontakten zu Berater:innen scheint hierbei auch eine gut ausgebaute Online-Beratungsinfrastruktur eine Rolle zu spielen, da Online-Informationen einen besonders hohen Stellenwert im europäischen Vergleich aufweisen. Interessanterweise zeigt sich auch für Österreich ein sehr hoher (sogar der europaweit höchste) Wert für Informationskontakte. Diese Zahlen spiegeln nicht notwendigerweise die Güte der Beratungsinfrastruktur wider, da sie auch primär auf einem besonders großen Interesse der Bevölkerung basieren könnten. Sie zeigen aber, dass unsere dänischen und österreichischen Nachbarn etwas besser machen als Deutschland, das sich bei allen Indikatoren bestenfalls im unteren Mittelfeld wiederfindet.

ABBILDUNG 7 Durchschnittliche Teilnahmezeit an Weiterbildung pro Person, nach Bildungsgrad, im Jahr 2016

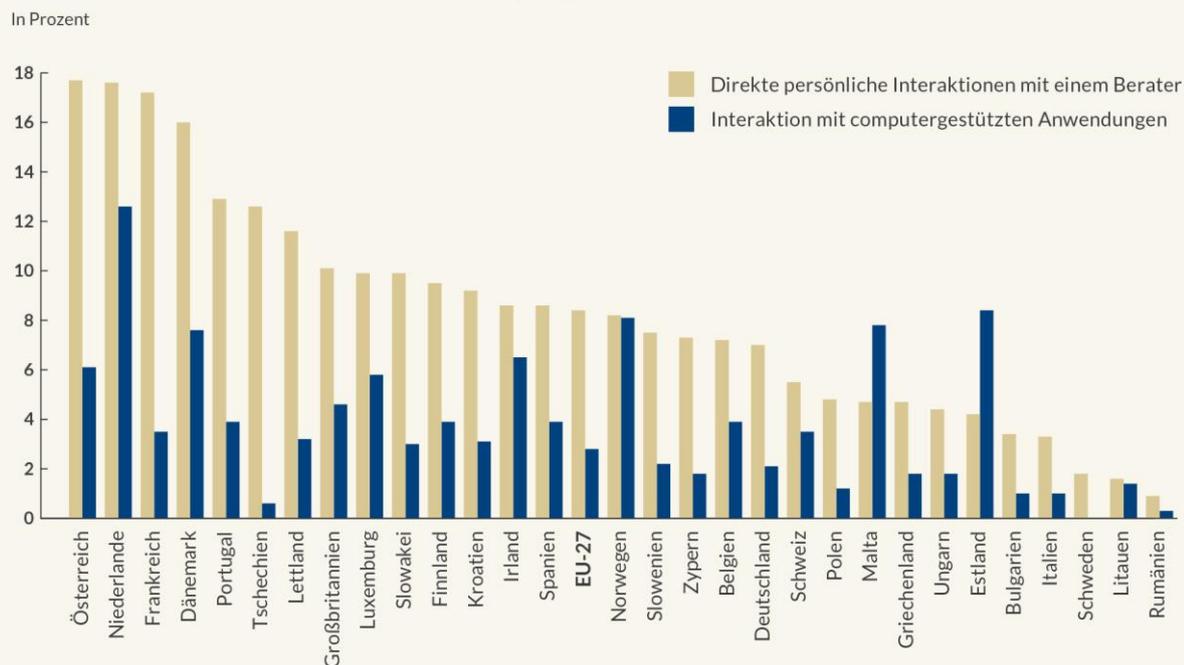


Anmerkung: Bei den Angaben handelt es sich um die Stundenzahl, die an Weiterbildung teilnehmende Personen aufwenden.

Quelle: OECD, 2021.

| BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 8 Anteil der Erwachsenen (25-64 Jahre alt), die in den 12 Monaten vor der Umfrage kostenlose Informationen über Weiterbildungsmöglichkeiten durch ... erhalten haben, im Jahr 2016



Quelle: European Commission/EACEA/Eurydice (2021), S. 143 und S. 144.

| BertelsmannStiftung

Dänemark kann insgesamt als besonders erfolgreiches Weiterbildungssystem auf der Outcome-Ebene betrachtet werden. Für Deutschland ist es besonders relevant, da es einen starken Fokus auf die Validierung bestehender Kompetenzen im Kontext individualisierter Bildungspläne legt. Dies korrespondiert unmittelbar mit einer der zentralen identifizierten Schwächen des deutschen Systems. Die OECD (2021) empfiehlt Dänemark in dieser Hinsicht explizit als Vorbild für Deutschland. Tatsächlich ist es so, dass die Wahrscheinlichkeit, eine Kompetenzbewertung durch Tests oder Interviews zu erhalten, in kaum einem europäischen Land so stark ausgeprägt ist wie in Dänemark (siehe Abbildung 8 sowie European Commission/EACEA/Eurydice 2021, S. 118 und S. 124). Der vorliegende

Bericht wird daher einen genaueren Blick auf das dänische System werfen, um in den Bereichen der Modularisierung, Individualisierung und Validierung mögliche Reformoptionen für Deutschland abzuleiten.

Als zweites Schwerpunktland bietet sich Österreich an. Österreich hat den Vorteil einer relativ großen Nähe zum deutschen Pendant in Bezug auf das Ausbildungssystem und den hohen Stellenwert der Beruflichkeit. Daher ist die Übertragbarkeit prinzipiell höher als in vielen anderen Fällen, wobei im Detail auch hier Systemunterschiede eine Rolle spielen können. Außerdem ist das Beispiel Österreich attraktiv, weil es international als gute Praxis im Bereich der Freistellung für Weiterbildungsaktivitäten betrachtet wird. Damit kann es möglicherweise Anhaltspunkte dafür liefern, wie in Deutschland mit dem Mangel an zeitlichen Ressourcen außerhalb der engeren betrieblichen Weiterbildung umgegangen werden könnte. Ergänzend zu Dänemark und Österreich werden einzelne Politikansätze aus dem Pool der oben genannten Länder einbezogen, um die Studie auf eine breitere Grundlage zu stellen.

Wesentliche Erkenntnisse über nationale Systeme und potenziell beachtenswerte Instrumente bedurften einer Überprüfung im Gespräch mit international vergleichend ausgerichteten sowie nationalen Expert:innen. Diese Gespräche dienten vor allem der Bewertung des Wissens über mögliche tragfähige Modelle hinsichtlich unserer Fragestellung, um so die geeigneten Vergleichsländer und die relevanten Instrumente innerhalb der jeweiligen Weiterbildungssysteme zu identifizieren. Neben der Auswertung von Literatur wurden im Wege von leitfadengestützten Interviews mit Forscher:innen sowie Praktiker:innen der Weiterbildung vertiefende Erkenntnisse über die Handhabung und den Einsatz sowie die Wirkungsweise der potenziellen „Best Practices“ gewonnen. Die Detailkenntnis der befragten Expert:innen über Funktion und kritische Faktoren geht über das hinaus, was in der Literatur dokumentiert ist. Generell ist die verfügbare Evidenz in Bezug auf konkrete Elemente der jeweiligen länderspezifischen Weiterbildungsmodelle begrenzt und lückenhaft. Dies gilt insbesondere für aktuelle und belastbare Evaluationen von Instrumenten, welche den Anforderungen an zeitgemäße Evaluationstechniken genügen, etwa Vergleichsgruppen-Designs. Von daher basieren die nachfolgenden Ausführungen auf der verfügbaren Literatur sowie den Einschätzungen der befragten Expert:innen, ohne im Einzelfall auf harte Belege für die Effektivität der jeweiligen Maßnahmen verweisen zu können. Allerdings besteht der Anspruch dieser Studie darin, einige der vielversprechenden Instrumente vertiefend zu analysieren und über die verbreitete reine Beschreibung institutioneller Strukturen hinauszugehen, um zumindest die praktische Handhabung darzulegen.

Im Folgenden liegt das Hauptaugenmerk auf Österreich und Dänemark mit ihren wichtigen Anregungen, die – gegebenenfalls abgewandelt – auf Deutschland übertragbar sein könnten, während Beispiele aus anderen Ländern an geeigneten Stellen ergänzt werden. Vor allem Dimensionen 1, 4 und 5, aber auch 6 sind in Österreich prominent vertreten, während Dimensionen 2 und 3 vorzugsweise anhand des dänischen Modells diskutiert werden können.

## 4.2 Dimension 1: Zugang zu Information und Beratung zur Weiterbildung

Bei aller Ähnlichkeit mit Deutschland weist Österreich in Bezug auf die Governance des Weiterbildungssystems einige Besonderheiten auf. So existiert in Österreich – im Gegensatz zu Deutschland – trotz des ebenfalls föderalen politischen Aufbaus des Landes bereits seit 1973 ein Bundesgesetz zur Weiterbildung, welches sowohl die Grundzüge der berufsbezogenen als auch der allgemeinen Weiterbildung regelt und eine Förderverpflichtung des Bundes etablierte (BGBl. Nr.171/1973 über die Förderung der Erwachsenenbildung und des Volksbüchereiwesens aus Bundesmitteln; Filla 2013; Eder-Gregor et al. 2019).

Dieses Gesetz umfasst Grundsätze zur Finanzierung der Weiterbildung und bestimmt, welche Inhalte förderfähige Lehrgänge haben können, welche finanziellen Förderinstrumente (z. B. Darlehen oder Zuschüsse) bereitgestellt werden und welche Förderkriterien für Anbieter gelten. Darüber hinaus definiert es die Rolle der Bundesministerien, die an der Weiterbildung beteiligt sind. Dies schließt jedoch regional unterschiedliche Weiterbildungspolitiken und komplexere Zuständigkeiten nicht aus, die sich etwa anhand der Bildungskonten in verschiedenen Bundesländern manifestieren. Damit ist das Rahmengesetz in der Praxis weniger bedeutsam, als man zunächst vermuten könnte, so die befragten Expert:innen.

Die Hauptgründe für die Festlegung eines gesetzlichen Rahmens und verbindlicher Standards für die Weiterbildung in Österreich liegen nach Einschätzung von Expertinnen und Experten zum einen in der klaren Vorrangstellung der Bundesebene und zum anderen in der starken Stellung der organisatorisch zentralisierten Sozialpartner, welche das Weiterbildungssystem sowohl regulieren als auch selbst als dominierende Anbieter maßgeblich prägen. Während die Gewerkschaften und die Kammern für Arbeiter und Angestellte mit den Volkshochschulen und dem Berufsförderungsinstitut (BFI) Weiterbildungskurse anbieten, unterhalten die Arbeitgeber mit dem Wirtschaftsförderungsinstitut (WIFI) ein konkurrierendes Angebot. Andere Anbieter sind in Österreich nur in Nischenbereichen tätig.

#### **Infobox: Das Rahmengesetz in der Schweiz**

Auch in der stark föderal gegliederten Schweiz besteht ein Rahmengesetz, das im Januar 2017 als erstes gesamtschweizerisches Weiterbildungsgesetz (WeBiG) in Kraft getreten ist. Es gibt den Rahmen für die Steuerung und Finanzierung der Weiterbildung sowohl auf der Ebene des schweizerischen Bundesstaates als auch auf Ebene der Kantone vor. Das WeBiG regelt die Verantwortung für die Qualität, die Anerkennung von Bildungsleistungen und die Vergleichbarkeit von formalen Bildungsabschlüssen sowie die Verbesserung von Chancengleichheit und Wettbewerb, ohne jedoch Details über die Inhalte der Ausbildungsgänge vorzugeben oder zwischen allgemeiner und berufsbezogener Weiterbildung zu differenzieren. So verbleibt beispielsweise die Qualitätssicherung für die Mehrzahl der Angebote in der Verantwortung der Weiterbildungsanbieter. Das Gesetz bietet einen rechtlichen Rahmen, innerhalb dessen verschiedene Bereiche zusammenarbeiten sollen. Weitere Gesetze ergänzen das Rahmengesetz und regeln Teile des Weiterbildungssystems, etwa die Berufsausbildung. Insgesamt bleibt damit die konkrete Ausgestaltung weiterhin anderen Handlungsebenen vorbehalten.

In diesem Zusammenhang weist die OECD darauf hin, dass ein einheitlicher Auftritt der Weiterbildung in Österreich den Zugang prinzipiell erleichtern dürfte. Österreich hat seine Weiterbildungsberatung unter der Marke „Bildungsberatung Österreich“ zusammengefasst. Der Service bietet kostenlose Berufsberatung in 16 Sprachen in allen Bundesländern, online (unter [www.erwachsenenbildung.at](http://www.erwachsenenbildung.at)) und per Telefon. Die Berufsberatung wird unter dieser Dachkonstruktion durch Netzwerke von verschiedenen Organisationen in jedem Bundesland durchgeführt. Lokale Anlaufstellen bieten sowohl Berufsberatung als auch Hilfestellung bei der Validierung von Kenntnissen an, einschließlich der Begleitung während des gesamten Validierungsprozesses. Unklar bleibt jedoch, inwieweit diese nationale Beratungsplattform tatsächlich in der Erwerbsbevölkerung bekannt ist und ob sie intensiv genutzt wird. Für viele Interessent:innen an geförderter individueller Weiterbildung dürfte nach Einschätzung der Expert:innen vielmehr der Arbeitsmarktservice (AMS) die erste Anlaufstelle sein (siehe auch Papouschek 2017), da dieser letztlich über die Gewährung von Förderung entscheidet. Im Bereich der Weiterbildung kommt in Österreich darüber hinaus – neben den betrieblichen Ansprechpartnern wie Personalverantwortlichen oder Betriebsräten – den Beratungsstellen der Kammern für Arbeiter und Angestellte, aber auch der Wirtschaftskammer sowie deren Online-Tools eine wichtige Rolle zu. Dies bestätigt erneut die Rolle der Sozialpartner als wesentliche Beratungs-, Regulierungs-, Steuerungs- und Anbieterinstanzen im österreichischen System, das insofern mit der Situation in Deutschland nur begrenzt vergleichbar ist.

Aus diesen Erfahrungen mit der Rahmengesetzgebung sowie den international diskutierten landesweiten Beratungsstrukturen wird im Hinblick auf eine mögliche Übertragbarkeit nach Deutschland zunächst deutlich, dass ein Rahmengesetz, wie es gelegentlich gefordert wird, für sich allein genommen wenig an den substanziellen Strukturen und Abläufen im Weiterbildungssystem ändern dürfte und nur sich mittelfristig positiv auswirken könnte. Seine Aushandlung und Umsetzung binde jedoch erhebliche politische Ressourcen. Darüber hinaus scheint ein nationales Label für die Weiterbildungsberatung in der Praxis weniger bedeutsam zu sein als angenommen, sodass auch in diesem Fall den jeweils zuständigen Akteuren, gerade auch bei der spezifischen Beratung im individuellen Entscheidungskontext, eine größere Rolle zukommen dürfte. Dies spricht für eine gewisse Vielfalt von Beratungsstellen auf der Grundlage einer gesicherten Qualität, erfordert aber keine einheitliche Struktur.

### 4.3 Dimensionen 2 und 3: Individualisierte Bildungspfade und Validierung informell erworbener Kompetenzen

Für die Dimensionen 2 (Validierung) und 3 (Entwicklungspfade) sind vor allem Anregungen aus den Nordischen Ländern potenziell für Deutschland interessant. Diese Länder richten ihre Weiterbildungssysteme deutlich stärker als Deutschland oder Österreich auf die Validierung von erworbenen Kompetenzen und den modularen Erwerb von Teilqualifikationen aus. Damit bieten diese Länder erwachsenen Lernenden insgesamt ein außergewöhnlich hohes Maß an Flexibilität, da die Lernenden Module aus verschiedenen Arten von Weiterbildungsangeboten (Grundbildung, höhere Bildung, berufliche Bildung, aktive Arbeitsmarktpolitik, freie Erwachsenenbildung) zu maßgeschneiderten formalen Qualifikationen kombinieren können. Berufliche Ausbildungskurse sind nach diesem Ansatz in unabhängige und jeweils für sich bewertbare Komponenten aufgeteilt, die als berufliche Qualifikationseinheiten gelten können. Diese decken die Kernfunktionen, Arbeitsprozesse und Berufspraktiken der einzelnen Berufe ab. Berufsbildungsanbieter arbeiten gemäß beruflichen Qualifikationsanforderungen, die von wichtigen Interessengruppen (insbesondere den Sozialpartnern) definiert werden, um einen engen Bezug zum Arbeitsmarkt zu gewährleisten. Dieser Ansatz beinhaltet insgesamt eine stärkere Verzahnung von Ausbildung und Weiterbildung als in Deutschland und damit die Möglichkeit zur schrittweisen Entwicklung und Veränderung von Qualifikationen.

#### 4.3.1 Dänemark

Dänemark gilt internationalen Beobachtern als Musterbeispiel guter Praxis in der Erwachsenenbildung. Desjardins (2017, S. 61–66) fasst aus vergleichender Perspektive die wesentlichen Elemente des dänischen Ansatzes wie folgt zusammen:

- In Dänemark ist eine im internationalen Vergleich hohe Teilnahme der erwachsenen Bevölkerung an Bildungsmaßnahmen zu beobachten (siehe auch Abbildungen 5–8 oben).
- Hierbei liegt ein starker und erfolgreicher Schwerpunkt auf der Förderung von Geringqualifizierten, die besonders von Erwachsenenbildungsmaßnahmen profitieren können.
- Das Land besitzt eine von hoher Flexibilität (aber auch Komplexität) gekennzeichnete Bildungslandschaft, in der nationale, regionale und lokale Akteure eng in der Koordinierung zusammenwirken. Die Anbieterstruktur ist stark diversifiziert und die Autonomie in der Umsetzung prinzipiell hoch.
- Gleichzeitig findet ein kontinuierlicher und institutionalisierter Dialog zwischen Anbietern, Sozialpartnern und Regierungsvertretern statt, um die Funktion des Gesamtsystems mit Blick auf Arbeitsmarktentwicklungen zu sichern und weiterzuentwickeln.
- Unter anderem dank dieses Governance-Ansatzes verfügt Dänemark über ein bemerkenswert integriertes System, in dem vielfältige Bildungsangebote ineinandergreifen und zu kumulativen Weiterbildungspfaden mit hoher Diversität führen können.
- Insbesondere können Qualifikationen von verschiedenen Arten von Bildungseinrichtungen erworben werden und es ist auch möglich, Module aus sehr verschiedenen Bildungskontexten zu einem formalen Abschluss zu kombinieren.
- Im Rahmen der flexiblen und personalisierten Weiterbildungsangebote liegt ein vergleichsweise starker Fokus auf der Anerkennung auch informeller Qualifikationen.

Zur Bewertung des dänischen Systems ist zunächst eine kurze Erläuterung seiner grundlegenden Struktur erforderlich. Etwas vereinfacht lassen sich drei Säulen der öffentlichen Weiterbildung (unterhalb der tertiären Ebene) identifizieren. Erstens werden grundlegende Qualifikationen im Bereich Lesen und Schreiben angeboten, die sich an Menschen mit fehlender oder mangelhafter Schulbildung richten. Diese Qualifikationen sind wichtig, um Geringqualifizierten weitere Pfade im Bildungssystem zu eröffnen. Da diese Säule aber nicht auf spezifische berufliche Qualifikationen abzielt, ist sie für den vorliegenden Bericht zweitrangig.

Zweitens gibt es eine vielfältige Gruppe von (meist kürzeren) arbeitsmarktbezogenen Qualifizierungsmaßnahmen, die als „Arbeitsmarktausbildung“ (*Arbejdsmarkedssuddannelser*, AMU) bezeichnet werden. Sie richten sich auf konkrete sektorale oder berufliche Qualifizierungsbedarfe. Viele dieser Maßnahmen sind mit einer Dauer von ein bis

zwei Tagen relativ kurz, sie können aber bis zu sechs Wochen in Anspruch nehmen. Ein hoher Anteil der Aktivitäten in diesem Bereich entfällt auf den Erwerb gesetzlich vorgeschriebener Lizenzen, etwa im Transportgewerbe.

Obwohl in der AMU wertvolle Zusatzqualifikationen erworben werden können, sind sie aufgrund ihres begrenzten Umfangs meistens weniger relevant für substanzielles Reskilling oder Upskilling. Hier muss allerdings berücksichtigt werden, dass es in Dänemark möglich ist, AMU-Kurse zu kombinieren, wodurch eine durchaus relevante Aufwertung von Kompetenzprofilen erreichbar wird. Obwohl dies nicht der typische Fall ist, können mehrere, aufeinander aufbauende Kurse prinzipiell sogar zu einem vollwertigen Berufsabschluss führen. Diese Flexibilität ist in nicht geringem Maße standardisierten Kompetenzbeschreibungen (*Fælles Kompetence Beskrivelser*) zu verdanken, auf die sich die Sozialpartner unter Mitwirkung des Bildungsministeriums einigen. Diese Dokumente beschreiben nicht nur die relevanten Qualifikationen und typischen Arbeitsplatzcharakteristika in etwa 150 Berufen, sondern legen auch dar, welche Kurse zu diesen Qualifikationen hinführen. Damit besteht für alle Beteiligten eine hohe Transparenz in Bezug auf sinnvolle AMU-Kurse sowie deren Kombinierbarkeit im Rahmen bestimmter Berufsprofile. Die Kombinationsmöglichkeiten umfassen auch die Anerkennung praktischer Kompetenzen und Erfahrungen ohne formalen Abschluss (siehe unten).

Besonders relevant ist die dritte Säule, in der Erwachsene ab 25 Jahren explizit beim Erwerb formaler Teilqualifikationen oder sogar ganzer Berufsabschlüsse unterstützt werden (*Erhvervsuddannelse for voksne*, EUV). Gerade diese letzte Säule wird international aufgrund ihrer Flexibilität und Modularisierung als vorbildlich angesehen. So ist es relativ einfach möglich, verschiedene Kurse über die Zeit zu einem anerkannten Abschluss zu kombinieren oder die einzelnen Komponenten als Zusatzqualifikationen isoliert zu nutzen. Dies findet prinzipiell auf Grundlage einer individuellen Kompetenzfeststellung statt, nach der sich die Länge der Ausbildung bemisst. Letztlich müssen die gleichen Abschlussprüfungen absolviert werden, die auch für Absolventinnen und Absolventen der regulären Berufsausbildung gelten. Es gibt über einhundert Abschlüsse, die in vier Hauptbereiche unterteilt sind (Technik, Bau und Verkehr; Pflege, Gesundheit und Bildung; Büro, Handel und Gewerbe; sowie Lebensmittel, Landwirtschaft und Gastronomie). Schließlich kann Erwachsenenbildung in Dänemark selbstverständlich auch auf der tertiären Ebene stattfinden (also an Universitäten oder Fachhochschulen). Auch hierbei ist grundsätzlich eine Anerkennung vorhandener Qualifikationen möglich.

### **Validierung informeller Qualifikationen in Dänemark**

Ein Aspekt des dänischen Systems, der aus deutscher Sicht Beachtung verdient, ist die bereits erwähnte Modularisierung von Weiterbildungsangeboten in Verbindung mit der systematischen Validierung informell erworbener Fähigkeiten (vgl. umfassend hierzu Husted 2019), womit eine große Flexibilität und Durchlässigkeit des Weiterbildungsgeschehens erreicht wird. Die Validierung informeller Qualifikationen steht in Dänemark seit etwa 20 Jahren auf der politischen Agenda und wird als Schlüsselement zur Förderung des lebenslangen Lernens angesehen. Im europäischen Vergleich ist der Anteil der Menschen, die angeben, von der Validierungsoption zu wissen, außergewöhnlich hoch (siehe Abbildung 9). Die OECD (2021, S. 17) empfiehlt das dänische System in dieser Hinsicht auch ausdrücklich als Beispiel guter Praxis, an dem Deutschland sich orientieren sollte: „Good practice from other OECD countries shows that modularisation and partial qualifications can make CET systems more inclusive by providing flexible pathways for adult learners. In Denmark, for example, learners have an exceptional amount of flexibility, as they can combine modules from different kinds of CET provision (basic, higher, vocational, ALMPs, adult liberal education) into essentially tailor-made formal qualifications.“ Auch Desjardins (2017, S. 65) hebt diesen Aspekt des dänischen Systems ausdrücklich hervor. „There is a high level of integration among alternative provisions made possible by a comprehensive and systematic framework of different qualifications, from primary education all the way up to tertiary education (...). One of the greatest benefits of the [Danish] qualification framework is the possibility to build on the qualifications that adults already possess, facilitating level transitions and providing learners with further encouragement for taking a pathway back to the regular system of education as well as continuing to improve their competencies.“

ABBILDUNG 9 Anteil Erwachsener (25-64 Jahre alt), die in den 12 Monaten vor der Umfrage ... erhalten haben, im Jahr 2016

In Prozent



Anmerkung: Basierend auf Angaben der Teilnehmer:innen zur Frage, ob sie in den vergangenen 12 Monaten Beratung, Informationen oder Hilfe in Bezug auf Bildungsmöglichkeiten erhalten haben. Kompetenzbewertungen durch Tests oder Interviews erfasst die Antwortoption "free assessment of skills and competences by means of tests, skills audits or interviews". Informationen oder Beratung zur Anerkennung bestehender Qualifikationen erfasst die Antwortoption „information or advice/help on procedure for validation/recognition of skills, competences or prior learning“.

Quelle: European Commission/EACEA/Eurydice (2021), S. 118 und 124.

| BertelsmannStiftung

Menschen mit fehlenden oder geringen Qualifikationen können in Dänemark tatsächlich auf verschiedene Weise von der Flexibilität des Systems profitieren. Vor allem können sie durch die Validierung informeller Qualifikationen Zugang zu Bildungsangeboten erhalten, für die sie die formalen Zugangsvoraussetzungen nicht erfüllen. Außerdem ist es möglich, informell erworbene Qualifikationen vollständig oder für einzelne Module von Ausbildungsprogrammen anerkennen und zertifizieren zu lassen. Die über Validierung erhältlichen Zertifikate sind identisch mit denen, die durch eine Teilnahme an Bildungsangeboten erworben werden. So können auf diesem Weg etwa Punkte des ECTS für Bachelor-Studiengänge erworben oder Teile der oben erwähnten standardisierten Kompetenzprofile verschiedener Berufe anerkannt werden. Die starke Standardisierung und Modularisierung von Bildungsangeboten sowie Validierungsmöglichkeiten ergänzen sich also im dänischen System. Es ist auf diesem Weg beispielsweise möglich, bei ausreichender praktischer Berufserfahrung die Dauer einer Berufsausbildung erheblich zu verkürzen. In der Praxis ist dies vor allem für Menschen ohne formalen Abschluss attraktiv, die auch die primäre Zielgruppe bilden. Unterstützung beim Re- oder Upskilling von Menschen mit bestehenden Abschlüssen zu leisten ist nicht die Hauptstoßrichtung des Validierungssystems.

Seit 2007 besteht in Dänemark ein Rechtsanspruch auf die Validierung von Vorkenntnissen auf Grundlage einer individuellen Beurteilung. Im Rahmen der Prüfung können, wie bereits erwähnt, sowohl Voll- als auch Teilqualifikationen erworben werden. Durchgeführt werden Validierungen dezentral von Bildungsanbietern, wobei ein einheitlicher Rahmen seitens des Bildungs- und Wissenschaftsministeriums vorgegeben wird. Die Bewertung erfolgt auf Basis von Standards und Kriterien, die die Sozialpartner in Branchenausschüssen gemeinsam festlegen. Daher sind Verlässlichkeit und Vertrauen in die Ergebnisse der Validierung branchenübergreifend hoch.

Informationen zu Validierungsoptionen sind breit verfügbar, sie werden etwa vom Bildungsministerium, von Jobcentern oder von Berufsberatungsstellen angeboten. Anbieter von Validierung sind ebenfalls gesetzlich verpflichtet, Informationen bereitzustellen. Allerdings wird die Informiertheit vieler Menschen, die vom System profitieren könnten, immer noch als zu niedrig eingeschätzt.

Ein Antrag auf Validierung wird bei einer Einrichtung gestellt, die einschlägige Bildungsangebote bereitstellt. Diese ist dann zur Durchführung verpflichtet. Viele Einrichtungen im Bereich des non-formalen Lernens, wie Volkshochschulen, unabhängige Berufsschulen und *efterskoler* (Fortbildungsschulen), haben mittlerweile einen starken Fokus auf den Validierungsprozess gelegt. Andere Stellen können für Information, Anleitung und Beratung hinzugezogen werden (z. B. Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, Arbeitsämter, Arbeitslosenversicherung oder Einrichtungen der politischen Bildung). Validierungsbewerber sind in der Regel Lehrer und Berater aus den verantwortlichen Bildungseinrichtungen. Die dänische Gesetzgebung sieht vor, dass die Validierungsbewerber denselben Qualifikationsanforderungen genügen müssen wie die Lehrkräfte im formalen Bildungssystem. Darüber hinaus gibt es keine speziellen Kompetenzanforderungen. Die Bildungseinrichtungen sind dafür verantwortlich, dass die Bewerber über die nötigen Qualifikationen und Fähigkeiten verfügen, um Validierungsanträge zu bewerten, und bieten in der Regel auch die erforderlichen Kurse und Schulungen hierfür an.

Die Kompetenzfeststellung spielt eine besondere Rolle für Erwachsene, die eine reguläre Berufsausbildung (EUV) anstreben. Im Rahmen der EUV wird auf Basis der Kompetenzfeststellung ein persönlicher Bildungsplan erstellt, der Teilnehmende einem von drei Pfaden zuweist. EUV 1 richtet sich an Erwachsene mit einer einschlägigen Arbeitsmarkterfahrung von mindestens zwei Jahren. In diesem Programm verkürzt sich die Ausbildungsdauer erheblich, da die Grundlagenkurse übersprungen werden können. Verfügt beispielsweise eine Person über Erfahrungen als Hilfskraft in einem Pflegeheim, so kann dies bei einer Bewerbung um eine Ausbildung im Sozial- und Gesundheitswesen als einschlägige Erfahrung anerkannt werden, was zu einer Verkürzung der Ausbildung führt. Eine weitere Verkürzung ist durch die Feststellung vorhandener Kompetenzen möglich. In EUV 1 finden sich allerdings weniger als zehn Prozent der Teilnehmer. EUV 2 richtet sich an Personen mit weniger als zwei Jahren Erfahrung oder einem Bildungsabschluss aus einem anderen Bereich. Diese Gruppe kann Teile der Grundlagenkurse überspringen und absolviert eine verkürzte Berufsausbildung von bis zu zwei Jahren. Die Verkürzung ist also geringer als bei EUV 1. Etwa 45 Prozent der Teilnehmergruppe befinden sich in EUV 2. Die restlichen Personen nehmen an EUV 3 teil. Sie verfügen über keine relevante Berufserfahrung und keinen Bildungsabschluss. Für diese Gruppe entspricht die Ausbildung dem regulären Programm für Absolventen unter 25 Jahren.

Aus deutscher Sicht erwähnenswert ist, dass die Validierungsoptionen in Dänemark relativ sichtbar sind und systematisch durch den Staat angeregt werden. Eine bemerkenswerte Innovation ist das Online-Instrument *Mine Realkompetencer* (Meine wirklichen Kompetenzen), das es potenziellen Antragstellern ermöglicht, Erfahrungen zu registrieren und eine Prognose über Ausgang und Dauer des Prozesses zu erhalten (<https://www.euv25.dk/>). Außerdem bietet das Bildungsministerium ein Online-Kompetenzportfolio (*Min Kompetencemappe*) an, in dem verschiedene Kompetenzen erfasst und mit relevanten Akteuren geteilt werden können (<https://www.minkompetencemappe.dk>). Trotz dieser Bemühungen wird die Sichtbarkeit der Bildungs- und Validierungsoptionen immer noch als unzureichend bewertet. Seit 2020 gibt es in Dänemark daher eine zentrale Internet-Seite des Bildungsministeriums, die alle Informationen zu dem insgesamt äußerst unübersichtlichen Bereich der Erwachsenenbildung bündelt ([www.voksenuddannelse.dk](http://www.voksenuddannelse.dk)). Hier werden übersichtlich die verschiedenen Bildungspfade, Programme, Abschlüsse und Finanzierungsmöglichkeiten dargestellt.

Leider – und hier setzt sich ein unglückliches Muster aus anderen Ländern fort – liegen keine systematischen Evaluationsstudien vor, die Schlüsse über Arbeitsmarkteffekte von Validierungen oder deren Kosten-Nutzen-Relation erlauben. Auch den interviewten Expert:innen fällt es durchweg schwer, eine Gesamtbewertung des Systems vorzunehmen. Es handelt sich bei genauerer Betrachtung um ein überaus komplexes System verschiedener Maßnahmen und Optionen. Inwiefern hier tatsächlich von einem Beispiel guter Praxis gesprochen werden kann, ist letztlich schwer zu bewerten. Obwohl die positive Einschätzung unter anderem seitens der OECD grundsätzlich plausibel erscheint, muss auf die dünne Datengrundlage solcher Bewertungen verwiesen werden.

Ein 2018 veröffentlichter Bericht zeichnet ein differenziertes Bild des Validierungsinstruments (Danmarks Evalueringinstitut 2018). Basierend auf Befragungen von Bildungsanbietern in den Jahren 2010 und 2018 wurde prinzipiell eine hohe Zustimmung zu diesem Instrument festgestellt. Allerdings ergab die Analyse auch kritische Punkte, die für Deutschland zu beachten sind. In Bezug auf die Qualität des Prozesses wurde moniert, dass Validierungsverfahren nicht in allen Fällen auf Einzelgesprächen basieren. Besonders kritisch wird gesehen, dass nur in der Minderheit der Fälle praktische Aufgaben in die Bewertung einbezogen werden (was aus Sicht der Qualitätssicherung dringend empfohlen wird). Außerdem wurde die Notwendigkeit betont, Informationen über das Verfahren noch

leichter zugänglich zu machen, um die Bekanntheit des Instruments weiter zu steigern. Ein wichtiger Schritt hierbei ist die oben erwähnte Internetseite [www.voksenuddannelse.dk](http://www.voksenuddannelse.dk), die unter anderem die Vorteile der Validierungsmöglichkeiten herausstellt.

Bei der Übertragung auf Deutschland sollte zudem berücksichtigt werden, dass dänische Berufsausbildungen einen höheren Anteil schulischer Elemente beinhalten als vergleichbare Ausbildungen in Deutschland oder Österreich, was die Standardisierung und Modularisierung erleichtern dürfte. Das Gleiche gilt für die geringe Größe des Landes sowie die stärkere Rolle des Zentralstaats.

### **Infobox: Qualifikationsprognosen in Finnland**

In Finnland gibt es seit vielen Jahren Bemühungen, Qualifikationsbedarfe vorherzusagen. Ein nationales Netzwerk (Osaamisen ennakointifoorumi) bringt dabei öffentliche und private Akteure zusammen. Zu den Akteuren zählen Vertreter:innen der Sozialpartner, Bildungsträger, Forschung und der Verwaltung. Der Prozess ist untergliedert in branchenspezifische Arbeitsgruppen. Diese ermitteln auf Grundlage quantitativer Schätzungen (der Nationalen Finnischen Bildungsagentur EDUFIN) in mehreren Workshops mittelfristige Strukturveränderungen, aus denen Qualifikationsbedarfe abgeleitet werden (Cedefop 2017). Hinzu kommen kurzfristige Prognosen der Arbeitsverwaltung und der Regionen. Auch Bildungsanbieter sind angehalten, Bedarfe zu evaluieren und zu berücksichtigen.

Finnland verfügt damit über ein vorbildliches System der Prognose von Qualifikationsbedarfen. Dies wirft aber die Frage auf, wie diese Informationen genutzt werden sollen. Die OECD (2019c) kritisiert, dass die Informationen zwar öffentlich breit zugänglich sind und in die Berufsberatung einfließen, aber kaum Anreize dafür gesetzt werden, dass Individuen sie bei der Wahl ihrer Weiterbildungsoptionen berücksichtigen. Die liberale, auf Selbstverwirklichung abzielende Bildungsphilosophie sowie die allgemein großzügige finanzielle Unterstützung für Individuen seien einer Steuerung in zukunftsträchtige Berufe und Qualifikationen nicht zuträglich. Als Alternative werden finanzielle Anreize gesehen, also die Knüpfung von Gebühren oder finanzieller Unterstützung an die Arbeitsmarktrelevanz.

Finnland zeigt somit, dass eine ambitionierte Prognose von Qualifikationsbedarfen möglich ist – allerdings auch, wie viele Akteure und Governance-Ebenen dafür koordiniert werden müssen. Abermals stellt sich die Frage, inwiefern sich dies auf ein ungleich bevölkerungsreicheres und diverseres Land wie Deutschland übertragen lässt. Darüber hinaus wäre zu klären, wie akkurat die Prognosen in der mittleren Frist sind. Noch entscheidender ist aber, dass die finnische Diskussion auf ein prinzipielles Spannungsverhältnis in Bezug auf Prognosen verweist. Einerseits besteht das wichtige Ziel, die Arbeitsmarktrelevanz von Weiterbildung zu stärken. Andererseits ist die Übertragung in die Praxis ein schwieriges Unterfangen, bei dem der Staat über eine finanzielle Steuerung erheblich in die Entscheidungen privater Akteure eingreifen muss, die möglicherweise über bessere Informationen hinsichtlich ihrer jeweiligen Märkte und Karrierechancen verfügen. Die Durchsetzung prognostizierter Qualifikationsbedarfe lässt sich nur schwer mit der Individualisierung in Nordischen Ländern vereinbaren, die als Kern der Akzeptanz von Weiterbildung gelten kann. Dieses Spannungsverhältnis sollte aus deutscher Sicht reflektiert werden. Gerade angesichts der Unsicherheit von Prognosen sollten die motivierenden und befähigenden Elemente individueller Wahlmöglichkeiten nicht unbotmäßig eingeschränkt werden.

### **Fazit zum dänischen Weiterbildungssystem**

Insgesamt bietet der dänische Ansatz zahlreiche Anregungen für Deutschland. Ziel der folgenden Diskussion soll aber ausdrücklich nicht die Frage sein, wie sich konkrete Instrumente unmittelbar übertragen lassen. Dafür sind die beiden Systeme im Detail zu unterschiedlich und auch zu wenig hinsichtlich ihrer Gesamtwirkung untersucht, die von spezifischen institutionellen Rahmenbedingungen abhängt. Dennoch lassen sich Grundprinzipien des dänischen Ansatzes ausmachen, die als hoch attraktiv und prinzipiell in Deutschland anwendbar erscheinen:

- Alle relevanten Akteure sollten im Rahmen der Sozialpartnerschaft und unter Beteiligung des Staats die Standardisierung, Modularisierung und Portabilität von Weiterbildungsmöglichkeiten anstreben.
- Zentral ist hierbei eine einheitliche Vision von Upskilling- oder Reskilling-Pfaden, an denen sich dezentrale Bildungsanbieter orientieren können.

- Auf dieser Grundlage könnten Angebote individualisierter Bildungspläne etabliert werden, in die über ein Validierungsverfahren systematisch informell erworbene Qualifikationen und frühere Kurse einbezogen werden.
- Hierbei ist zu beachten, dass die Verwaltung eines dezentralen Systems, das gleichzeitig den individuellen Bedarfen sowie den Ansprüchen der Qualitätssicherung gerecht wird, überaus komplex ist. Dies dürfte für Deutschland als föderales und deutlich größeres und diverseres Land noch stärker gelten als für Dänemark. Insbesondere die Validierung erfordert häufig eine Einzelfallprüfung, die ressourcenintensiv sein kann und transparenten Kriterien gehorchen sollte.
- Die neuen Angebote müssen den Kern einer Öffentlichkeitsarbeit bilden, die über niederschwellige Online-Angebote und Beratungsmöglichkeiten eine hohe Reichweite herstellt. Die Existenz paralleler Informationsplattformen sollte nach Möglichkeit vermieden bzw. durch eine Integration sinnvoll gestaltet werden. Der Bekanntheitsgrad dieser Angebote sollte durch gezielte Kampagnen gestärkt werden.

### 4.3.2 Österreich

Im Vergleich zu den Nordischen Ländern gehören kontinentaleuropäische Länder wie Deutschland oder Österreich mit ihren primär dualen, stark betrieblichen Ausbildungssystemen generell nicht zu den Vorreitern, wenn es um flexible, modulare Angebote in der Weiterbildung geht. Es dominiert vielmehr die berufliche Erstausbildung zu Beginn des Erwerbslebens. Wie in Deutschland gibt es aber auch in Österreich (begrenzte) Möglichkeiten der Teilqualifizierung. So kann hier nach abgeschlossener Teilqualifizierung im betreffenden Lehrberuf ein Lehrvertrag abgeschlossen werden. Bei erfolgreicher Abschlussprüfung über die Teilqualifizierung und bei positivem Abschluss des ersten Berufsschuljahres in den berufsfachlichen Fächern wird mindestens ein Jahr der Teilqualifizierung auf die Lehre angerechnet. Bezogen auf die rund 108.000 Lehrlinge in Österreich Ende 2020 befanden sich 1,3 Prozent, also 1.400 Personen, in einer Phase der Teilqualifizierung (Lehrlingsstatistik der Wirtschaftskammer Österreich).

Auch die Validierung ist in Österreich, für ein beruflich geprägtes System typisch, insgesamt weniger ausgebaut. Bemerkenswert ist aber nach Einschätzung der Expert:innen das von der Landesregierung, dem Europäischen Sozialfonds und der Arbeiterkammer geförderte Projekt „Du kannst was“, welches zunächst auf regionaler Ebene in Oberösterreich erprobt und implementiert worden ist. Es sorgt in einem ersten Schritt für eine Bestandsaufnahme und Validierung der vorhandenen beruflichen Kenntnisse von Personen, die bereits über 22 Jahre alt sind und berufliche Erfahrungen erworben haben, jedoch keinen formalen Berufsabschluss besitzen oder deren Abschluss aus dem Ausland nicht anerkannt wird. In einem zweiten Schritt werden die für einen Berufsabschluss notwendigen Kenntnisse durch geeignete Kurse vermittelt. Danach kann eine Lehrabschlussprüfung abgelegt werden. Dieser Zugang zu Berufsabschlüssen besteht in einem begrenzten, über die Zeit veränderten Spektrum von Berufen.

## 4.4 Dimensionen 4 und 5: Zeitliche Ressourcen und Finanzierung

Neben den auf rasche Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt ausgerichteten Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik besitzt Österreich einige Instrumente, welche längere Bildungsphasen mit existenzsichernden Leistungen ermöglichen (Bock-Schappelwein et al. 2017). Die bekanntesten Förderinstrumente im österreichischen Kontext sind dabei die auch international stark beachtete Bildungskarenz als umfassende Freistellungsoption sowie die Bildungsteilzeit, welche eine Kombination von verminderter Arbeitszeit und Qualifizierung erlaubt.

### 4.4.1 Zeit für Weiterbildung ermöglichen und finanziell absichern – Erfahrungen in Österreich

Bereits seit 1998 besteht in Österreich die Bildungskarenz, welche mit der Zeit in puncto Zugang und Förderung ausgeweitet und zuletzt 2013 grundsätzlich reformiert wurde (vgl. etwa Bock-Schappelwein et al. 2020). Dabei kann eine Phase der Bildungskarenz in Österreich zwischen dem Arbeitgeber und der Arbeitnehmerin bzw. dem Arbeitnehmer ab dem siebten Monat in einem bestehenden und mehr als geringfügigen Arbeitsverhältnis als vollständige Freistellung für die Dauer von mindestens zwei Monaten bis zu einer Höchstdauer von maximal einem Jahr vereinbart werden. Mit der Freistellung fällt jedoch für den Zeitraum der Bildungskarenz das Arbeitsentgelt vollständig weg. Die Bildungskarenz muss allerdings nicht in einem Stück genommen werden, sondern kann auch

in Teilen angetreten werden, wobei jeder Teilabschnitt wiederum mindestens zwei Monate dauern muss und die Gesamtdauer der einzelnen Teile ein Jahr nicht überschreiten darf. Eine neuerliche Bildungskarenz kann frühestens nach Ablauf der Rahmenfrist von vier Jahren seit Beginn der letzten Bildungskarenz angetreten werden (vgl. die Darstellung auf [https://www.oesterreich.gv.at/themen/arbeit\\_und\\_pension/bildungskarenz\\_und\\_bildungsteilzeit](https://www.oesterreich.gv.at/themen/arbeit_und_pension/bildungskarenz_und_bildungsteilzeit); Bundesministerium für Arbeit (2021)).

Daneben besteht in Österreich seit 2013 für Arbeitnehmer:innen, deren Arbeitsverhältnis – ebenso wie bei der Karenz – ununterbrochen bereits seit mehr als sechs Monaten besteht, alternativ auch die Möglichkeit, mit dem Unternehmen eine Bildungsteilzeit für die Dauer von vier Monaten bis zu zwei Jahren zu vereinbaren und sich somit bei fortbestehendem Arbeitsverhältnis teilweise in Weiterbildung zu begeben, ohne mit der Arbeitstätigkeit vollständig aussetzen zu müssen. Wie bei der bereits länger etablierten Bildungskarenz kann auch die Bildungsteilzeit innerhalb einer Rahmenfrist von vier Jahren in Teilen vereinbart werden. Die wöchentliche Arbeitszeit während der Bildungsteilzeit darf dabei zehn Stunden nicht unterschreiten. Das während der Bildungsteilzeit erzielte Entgelt muss trotz der verminderten Arbeitszeit immer noch über der Geringfügigkeitsgrenze von aktuell 475,86 Euro pro Monat liegen ([https://www.oesterreich.gv.at/themen/arbeit\\_und\\_pension/bildungskarenz\\_und\\_bildungsteilzeit](https://www.oesterreich.gv.at/themen/arbeit_und_pension/bildungskarenz_und_bildungsteilzeit)). Die Bildungsteilzeit hat also einen mit der Karenz vergleichbaren Umfang, wird aber über einen längeren Zeitraum gestreckt.

Eine Bildungskarenz bedarf ebenso wie die Bildungsteilzeit immer der Zustimmung des Arbeitgebers sowie auf Verlangen der Beschäftigten auch der Einbeziehung des Betriebsrates, soweit vorhanden (Bundesministerium für Arbeit 2021). Es besteht also auch in Österreich kein unbedingter individueller Rechtsanspruch auf Freistellung und Weiterbildung, sondern es ist stets eine bilaterale Vereinbarung über die Art und Dauer der Weiterbildung sowie der fortgeführten Arbeitszeit erforderlich. Beobachter:innen der Praxis in Österreich berichten von gelegentlichen Vetos der Arbeitgeber gegen das Bestreben, eine Bildungskarenz anzutreten, wohingegen die Bildungsteilzeit leichter akzeptiert wird. Widerstand gegen eine Freistellung wird vor allem in Berufen beobachtet, die chronische Fachkräfteengpässe aufweisen, etwa die Pflege. Weitere Regelungen auf der Ebene der Tarifverträge zur Erleichterung oder Förderung der Bildungskarenz spielen keine wesentliche Rolle.

Nach einer ergänzenden Regelung im österreichischen Arbeitslosenversicherungsgesetz (AIVG) entsteht für die Dauer der Bildungskarenz bei wegfallendem Arbeitsentgelt ein Anspruch auf Weiterbildungsgeld in Höhe des fiktiven Arbeitslosengeldes. Der Einkommensersatz wird also aus Mitteln der Arbeitsversicherung geleistet und entspricht dem bei Arbeitslosigkeit (oder Kurzarbeit, außerhalb der Sonderregelungen während der Pandemie). Dafür müssen im Fall der Bildungskarenz die jeweiligen Beschäftigten die allgemein geltenden Anforderungen an die Anwartschaft im Sinne der Arbeitslosenversicherung erfüllen, also die Anspruchsvoraussetzungen für das normale Arbeitslosengeld. Für die Zeit einer vereinbarten Bildungsteilzeit besteht analog Anspruch auf Bildungsteilzeitgeld, wenn die unmittelbar davorliegende Normalarbeitszeit für zumindest sechs Monate unverändert gewesen ist. Bildungskarenz und Bildungsteilzeit können auch kombiniert werden. Dann entspricht ein Tag Weiterbildungsgeld zwei Tagen Bildungsteilzeitgeld. Die Höhe des Weiterbildungsgelds – identisch mit dem fiktiven Arbeitslosengeld – macht die Bildungskarenz zu einem recht selektiven Instrument, weil sich diese Verminderung des Einkommens gegenüber dem vollen Gehalt nicht jeder Weiterbildungsinteressierte leisten kann. Das hat zur Folge, dass gerade jene mit geringen oder mittleren Qualifikationen, die durch dieses Instrument ursprünglich erreicht werden sollten, in der Praxis kaum erreicht werden. Die Bildungsteilzeit ist als Möglichkeit der Kombination von reduzierter Arbeitszeit und Weiterbildung konzipiert und sieht deshalb auch die Verbindung von Sozialleistungen während der Arbeitszeitreduzierung mit dem Bezug von Arbeitsentgelt vor, was sie für viele Personen mit geringerem oder mittlerem Verdienst leichter zugänglich macht als die Vollzeitkarenz. Dabei gilt zudem eine Mindestleistung der Arbeitslosenversicherung, welche dazu führt, dass bei geringen Verdiensten die Verdienstauffälle vollständig ausgeglichen oder sogar leicht überkompensiert werden.

Zudem ist während der Förderung die tatsächliche Teilnahme an einer Weiterbildungsmaßnahme mit beruflichem Bezug im In- oder Ausland, etwa der Erwerb von Fach- oder Fremdsprachenkenntnissen bzw. Schul- oder Studienabschlüssen, im Umfang von mindestens 20 Wochenstunden nachzuweisen. Diese Weiterbildungskurse müssen – bis auf wenige Ausnahmen – außerhalb des Betriebs absolviert werden, jedoch einen Bezug zur ausgeübten beruflichen Tätigkeit aufweisen, darüber hinaus sind sie nicht eng definiert. Für Erwerbstätige mit Betreuungspflichten für Kinder unter sieben Jahren gilt eine Untergrenze von mindestens 16 Stunden Weiterbildung pro Woche,

wenn keine längeren Betreuungsmöglichkeiten für das Kind bestehen. Wird ein Studium aufgenommen, so ist dem für die Zahlung der Entgeltersatzleistung zuständigen Arbeitsmarktservice nach jedem Semester ein Nachweis über die Ablegung von Prüfungen im Umfang von vier Semesterwochenstunden oder acht ECTS-Punkten vorzulegen (in Bildungsteilzeit jeweils die Hälfte davon), alternativ ein anderer verlässlicher Erfolgsnachweis wie etwa eine Bescheinigung über eine erwartbar positive Abschlussarbeit auf BA- oder MA-Niveau. Wenn dies nicht nachgewiesen werden kann, entfällt der Anspruch auf Weiterbildungsgeld bzw. Bildungsteilzeitgeld für die noch verbleibende Dauer der Bildungskarenz innerhalb der Frist von vier Jahren. Diese Bedingung war in den Anfangsjahren der Bildungskarenz nicht gegeben, wurde aber später auferlegt, um eine Mindestintensität an Bildungsanstrengungen festzulegen und der Karenz den Charakter eines Sabbaticals zu nehmen. Muss eine Aufnahmeprüfung oder ein Eignungstest absolviert werden, kann allerdings auch während der erforderlichen Lern- oder Übungszeit Weiterbildungsgeld gewährt werden.

Auch bei der Bildungsteilzeit muss zum einen die arbeitslosenversicherungsrechtliche Anwartschaft erfüllt sein und zum anderen die Teilnahme an einer Weiterbildungsmaßnahme im Ausmaß von mindestens zehn Wochenstunden nachgewiesen werden. Während der Bildungskarenz bzw. Bildungsteilzeit ist in Österreich ein Zuverdienst aus einer Beschäftigung bei einem anderen Arbeitgeber im Ausmaß einer geringfügigen Beschäftigung erlaubt. Einkünfte aufgrund einer Ausbildung (z. B. Krankenpflegeschule) dürfen dabei das Eineinhalbfache der österreichischen Geringfügigkeitsgrenze nicht überschreiten ([https://www.oesterreich.gv.at/themen/arbeit\\_und\\_pension/bildungskarenz\\_und\\_bildungsteilzeit](https://www.oesterreich.gv.at/themen/arbeit_und_pension/bildungskarenz_und_bildungsteilzeit)).

Bildungskarenz und Bildungsteilzeit in Österreich sind also im Wesentlichen Instrumente, welche eine individuelle Initiative zur Weiterbildung voraussetzen und keinen unbedingten Rechtsanspruch schaffen, sondern einer Vereinbarung mit dem Arbeitgeber über die Dauer einer Freistellung oder Arbeitszeitverkürzung bedürfen. Nach einer solchen Vereinbarung ist es aber möglich, sich für die vereinbarte Zeit und den vereinbarten Umfang – bei fortbestehendem Arbeitsverhältnis – im Rahmen der gesetzlichen Grenzen freistellen zu lassen und einen Lohnersatz entsprechend den Leistungen bei Arbeitslosigkeit zu beziehen, sofern man sich im geforderten Umfang aktiv in einem beruflich relevanten Feld weiterbildet. Der Grad der Autonomie ist jedoch sehr hoch, was die Auswahl der Weiterbildung angeht, soweit sie als beruflich relevant anerkannt wird. Ältere Studien weisen darauf hin, dass vorwiegend weiterführende Ausbildungen, Teile von Hochschulstudien sowie Meister- und Studienzugangsprüfungen auf diesem Wege absolviert werden und nicht der Erwerb oder die Erweiterung von Grundqualifikationen im Vordergrund steht (vgl. etwa Bock-Schappelwein et al. 2017; Lassnigg et al. 2011).

Nach den letzten verfügbaren Angaben lag der jahresdurchschnittliche Bestand im Jahr 2020 bei rund 12.600 Personen, welche während einer Bildungskarenz für im Durchschnitt 245 Tage Weiterbildungsgeld bezogen. Die Teilnehmerzahl ist im Verlauf der letzten Jahre angestiegen, was etwa der Vergleich mit knapp 9.000 Personen im Jahr 2015 zeigt. Hinzu kamen im Jahr 2020 4.600 Personen, die Bildungsteilzeitgeld im Rahmen der Bildungsteilzeit für im Mittel 325 Tage erhielten. Seit der Aufbau- und Ausbauphase bis Mitte der 2010er-Jahre bewegt sich die Inanspruchnahme der Karenz- bzw. Teilzeitregelungen auf einem steigenden, aber trotz der hohen Bekanntheit und Zugänglichkeit eher moderaten Niveau. Bezogen auf die 3,8 Millionen unselbstständig Erwerbstätigen in Österreich im Jahr 2018 entspricht dies einem Anteil von lediglich 0,4 Prozent, also etwa einer von 250 erwerbstätigen Personen in Österreich. Diese Zahlen sind mit der Bedeutung des Aufstiegs-BAföG in Deutschland vergleichbar, wobei Letzteres striktere Anforderungen an den Zugang stellt. Bildungskarenz und Bildungsteilzeit sind also zwar bekannte, aber nicht sonderlich stark genutzte Instrumente im österreichischen Kontext.

Die jährlichen Gesamtausgaben inklusive der ergänzenden Sozialversicherung zur Bildungskarenz betragen 2020 etwa 250 Millionen Euro und für die Bildungsteilzeit rund 24 Millionen Euro, sodass im Jahr 2020 rechnerisch im Mittel je 13.700 Euro auf eine teilnehmende Person in Bildungskarenz und 5.300 Euro auf eine Person in Bildungsteilzeit entfielen (Bundesministerium für Arbeit 2021). Dabei nehmen Frauen, Personen im mittleren Erwerbsalter und höher qualifizierte Erwerbstätige die Weiterbildungsmöglichkeiten eher in Anspruch als andere (Papuschek 2017; Bock-Schappelwein et al. 2017, 2020; Bundesministerium für Arbeit 2021). Etwa die Hälfte entfällt auf Erwerbstätige mit mindestens Abitur (Matura), etwa 20 Prozent auf akademisch ausgebildete Personen. Diese Personengruppe hat auch in der Regel ein stabiles und länger bestehendes Arbeitsverhältnis. Somit zeigt sich eine insgesamt eher niedrige Teilnahmebereitschaft von geringer Qualifizierten und damit von Personen, die größeren Arbeitsmarktrisiken und instabileren Beschäftigungsverläufen ausgesetzt sind. Dies kann auf deren schwächere

Weiterbildungsneigung, aber auch auf die oft niedrigeren Lohnersatzzahlungen, die Anforderungen an die Vorbeschäftigung sowie die begrenzte Dauer der Förderung zurückgeführt werden.

Damit scheinen auch bei einem auf den ersten Blick leicht zugänglichen, flexiblen und transparenten Modell Barrieren zu bestehen, die eine Teilnahme erschweren. Möglicherweise mangelt es hier auch an Beratung und Unterstützung beim Zugang sowie ergänzender Förderung für Personen mit geringerem Einkommen. Laut Einschätzung von Expertinnen und Experten ist die Inanspruchnahme einer Bildungsfreistellung gerade bei gering qualifizierten Menschen häufig aufgrund eigener Erfahrungen mit negativen Assoziationen in Bezug auf das Lernen besetzt, sodass auch prinzipiell hilfreiche und nützliche Angebote als eher abschreckend wahrgenommen werden. Hier könnte durch alternative Modelle des Lernens im Rahmen von beruflicher Weiterbildung Abhilfe geschaffen werden, insbesondere durch ein stärker arbeitsplatznahes und wenig verschultes Lernen.

Die befragten Expert:innen bemängeln gerade die selektive Nutzung vor allem durch höher qualifizierte Erwerbstätige, während das Motiv für die Schaffung der Bildungskarenz ursprünglich eher in einer Förderung von Erwerbstätigen mit geringer und mittlerer Qualifikation gelegen habe. Weiterhin hätten die gewählten Weiterbildungsaktivitäten während der Bildungskarenz bzw. -teilzeit aufgrund der unspezifischen Ausrichtung der Förderung oft keinen unmittelbaren Bezug zur ausgeübten Berufstätigkeit und trügen daher kaum zur beruflich nutzbaren Weiterqualifikation bei. Ältere Studien zeigen vielmehr, dass ein sehr breites Spektrum an formalen Bildungsaktivitäten in Anspruch genommen wurde, etwa aufstiegsorientierte weiterführende Ausbildungen wie Meister- oder Studienberechtigungsprüfungen (Matura) oder Teile eines regulären Hochschulstudiums, während die Bildungskarenz nur in geringem Umfang für den Erwerb von Grundqualifikationen wie Pflichtschulabschluss, Lehre oder Abschluss einer berufsbildenden mittleren Schule genutzt wurde, wofür sie auch zu kurz wäre (siehe etwa Lassnigg et al. 2011, Papouschek 2017). Befragte Expert:innen weisen darauf hin, dass die Bildungskarenz auch als Puffer während eines konjunkturellen Einbruchs genutzt wird, so während der Finanz- und der Corona-Krise. Die Phase der Freistellungen kann so als individuelle Weiterbildungsperiode dienen.

Manche Beobachter gehen so weit, die Bildungskarenz als eine Art öffentliches, aus Mitteln der Arbeitslosenversicherung finanziertes Sabbatical mit faktisch nur geringen Weiterbildungsanstrengungen zu bezeichnen. Bildungskarenz und -teilzeit würden in diesem Sinne auch häufig als Verlängerung der Elternzeit in Österreich („Elternkarenz“) genutzt oder Erwerbstätigen mit hoher individueller Verhandlungsmacht als Bonus im Sinne eines Sabbaticals zugestanden, anderen Arbeitnehmer:innen hingegen auch öfters verweigert. Damit verfehle die Bildungskarenz das eigentliche Ziel einer nützlichen beruflichen Weiterqualifikation gerade der nicht bereits hoch qualifizierten Erwerbstätigen. Als weiterer Kritikpunkt wird angeführt, dass die Zeiträume der Bildungskarenz und -teilzeit für umfassendere Weiterbildung im Sinne des Erlernens eines neuen Berufs zu kurz seien und nicht direkt zu einer Verbesserung der beruflichen Position führten. Allerdings könne mit der Bildungskarenz die Grundlage für weitere Qualifizierung gelegt werden.

Hier kommt jedoch seit 2013 mit zwischenzeitlichen Unterbrechungen – und derzeit für Eintritte bis Ende 2023 befristet – das österreichische Fachkräftestipendium zum Tragen (Bock-Schappelwein et al. 2017, Papouschek 2017). Während Bildungskarenz und -teilzeit allenfalls Ausbildungsabschnitte abdecken, erlaubt das Fachkräftestipendium das Erlernen eines neuen Berufs. Diese auf maximal drei Jahre angelegte Förderung in Höhe des fiktiven Arbeitslosengeldes (mindestens rund 1.000 Euro pro Monat) richtet sich an Arbeitslose oder sogenannte karenzierte (d. h. für den Zweck der Weiterbildung ohne Arbeitsentgelt freigestellte) Personen, welche einen MINT-Beruf oder einen Gesundheits-, Pflege- oder Sozialberuf in einer Vollzeitschulausbildung erlernen. (Fach-)Hochschulstudien werden jedoch hiermit nicht gefördert, auch darf nicht bereits ein (Fach-)Hochschulabschluss vorliegen. Damit ist dieses Instrument auf Personen mit höchstens mittlerem Qualifikationsniveau beschränkt. Es muss vor dieser Umschulung eine Erwerbstätigkeit von mindestens vier Jahren Dauer ausgeübt worden sein. Die Aufnahme eines Fachkräftestipendiums ist dabei nicht von der Zustimmung des Arbeitgebers abhängig. Auch wenn hier – analog zur Bildungskarenz – von einer Karenzierung gesprochen wird, bedeutet dies in der Praxis überwiegend, dass die Teilnehmenden ihr bisheriges Arbeitsverhältnis ohne Rückkehrrecht kündigen. Sie geben also die mit dem Arbeitsvertrag verbundene Beschäftigung auf, um später wieder in den erlernten Beruf einsteigen zu können.

Damit besteht ein auf bestimmte Engpassberufe mit massivem Fachkräftemangel ausgerichtete Förderung aus Mitteln der Arbeitsmarktpolitik, wobei das Gebiet der MINT-Ausbildungen bis in den Bau- und Handwerksbereich

hineinreicht und somit vergleichsweise breit abgegrenzt wird. Die Liste der förderfähigen Ausbildungsberufe wird dabei je nach Arbeitsmarktlage (und bewilligtem Budget) angepasst. Das Fachkräftestipendium wird vor allem von Personen im Alter von 25 bis 45 Jahren, die über einen Pflichtschul- oder Berufsabschluss verfügen und sich beruflich umorientieren, in Anspruch genommen. Für Studierende, die bereits vor Aufnahme eines Studiums längere Zeit berufstätig waren, bietet Österreich zudem ein sogenanntes Selbsterhalterstipendium an. Nach vier Jahren Erwerbstätigkeit mit einem jährlichen Mindestverdienst von 8.580 Euro haben diese Personen bis zur Altersgrenze von in der Regel 30 Jahren Anspruch auf eine besondere Form der elternunabhängigen Studienbeihilfe.

Allerdings ist mangels jüngerer Evaluationsstudien mit einem Vergleichsgruppenansatz keine belastbare Evidenz zur Wirksamkeit aller Instrumente vorhanden und mithin weitgehend unbekannt, inwieweit die Nutzung von Bildungskarenz und Bildungsteilzeit gemäß den aktuellen Regeln die individuelle berufliche Laufbahn beeinflusst. Eine ältere Studie von Lassnigg et al. (2011) bezieht sich auf das weniger stark strukturierte frühe Modell der Bildungskarenz und kann deshalb nicht mehr herangezogen werden. Papouschek (2017) analysiert jedoch die beruflichen bzw. allgemeinen Ausbildungswege von Personen, die mittels des Fachkräftestipendiums, des Weiterbildungsgelds (während einer Bildungskarenz) und des Bildungsteilzeitgelds geförderte Aus- oder Weiterbildung durchlaufen haben, um die Inanspruchnahme der Fördermaßnahmen in individuelle Laufbahnen einordnen zu können. Diese qualitativen Befragungen liefern gewisse Hinweise auf Aufstiegsmöglichkeiten und damit positive Verläufe nach dem Abschluss einer Aus- oder Weiterbildung. Dabei gilt jedoch, dass die Form der Höher- und Zusatzqualifizierung bei der Bildungsteilzeit breiter gestreut ist als beim Weiterbildungsgeld und von mehrmonatigen Aufstiegsfortbildungen bis zu Studienabschlüssen reicht. Das Teilzeitmodell hat den in der Praxis bedeutsamen Vorteil, dass die Einbindung in den Arbeitsprozess auch während der Ausbildung bzw. Weiterbildung erhalten bleibt. Dies kann sich zwar vorübergehend als sehr hohe zeitliche Belastung der Teilnehmer:innen negativ auswirken, jedoch mittelfristig die beruflichen Perspektiven im Betrieb bzw. am Arbeitsmarkt verbessern. Aufseiten der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber wird, wie Papouschek (2017) anhand ihrer Studienergebnisse zeigen kann, die Bildungsteilzeit gegenüber der Freistellung im Zuge der Bildungskarenz seltener verweigert, sodass insgesamt festgehalten werden kann, dass Teilzeitlösungen zugänglicher und vielfältiger ausfallen. Insgesamt ist das Weiterbildungsgeschehen jedoch sehr vielgestaltig, sodass sich klare berufliche Verbesserungen nicht leicht erkennen lassen (Papouschek 2017).

Das Fachkräftestipendium bietet hingegen offenbar – trotz materieller Einschränkungen und zeitlicher Belastungen während der Ausbildung – für gering und mittelqualifizierte Erwerbspersonen gute Möglichkeiten zum Übergang in eine besser qualifizierte und bezahlte Beschäftigung in dem damit erreichbaren Engpassberuf. Es wurde im Jahresdurchschnitt 2020 von 7.200 Personen in Anspruch genommen, im Jahresdurchschnitt betrug der Bestand 4.500 Personen, damit war es im Umfang mit der Bildungsteilzeit vergleichbar. Naturgemäß war die Förderung mit knapp 600 Tagen länger als bei Bildungskarenz oder -teilzeit, aber auch hier war der Frauenanteil mit rund 60 Prozent überdurchschnittlich hoch (Bundesministerium für Arbeit 2021). Bei Ausgaben von rund 5,5 Millionen Euro entstanden Kosten von rund 700 Euro pro Förderfall.

Interessant ist bei der deskriptiven Betrachtung der Bruttowirkungen des Fachkräftestipendiums am aktuellen Rand die Beobachtung, dass der Anteil der Beschäftigten an der Gesamtgruppe der Stipendiaten ein Jahr vor dem Maßnahmeneintritt 74 Prozent betrug und ein Jahr nach Abschluss wieder dieses Niveau erreichte – mit einem Rückgang bereits vor Maßnahmeneintritt und einem unmittelbar nach Abschluss zunächst ebenfalls noch niedrigeren Beschäftigungsniveau, verbunden mit einer Phase der Arbeitssuche (Bundesministerium für Arbeit 2021). Ein Übergang in eine Qualifizierung für einen Engpassberuf wäre ohne die Förderung in vielen Fällen nicht möglich gewesen. Eine eingehendere Evaluation des Fachkräftestipendiums von Danzer et.al (2020) konnte zeigen, dass die Absolventinnen und Absolventen aus den Jahren 2015 bis 2018 zunächst im Durchschnitt jünger waren als der Bestand der Arbeitssuchenden, ihre Gruppe aber auch viele Personen im mittleren Alter umfasste. Viele traten aus Erwerbstätigkeit in das Fachkräftestipendium ein und wollten damit eine Verbesserung ihrer beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten erreichen. Dies gelang durch Übergang in einen neu erlernten Engpassberuf oder den erstmaligen Berufsabschluss. Insgesamt kam es nur zu recht wenigen Abbrüchen. Ein erhöhter Beschäftigungsumfang war bei einfacher deskriptiver Betrachtung, aber auch bei Vergleichsgruppenkonstruktion für Frauen und ältere Erwerbspersonen nach Abschluss der Ausbildung häufiger zu beobachten, wobei schon kürzere Bildungsphasen sich positiv auswirkten. Bei Frauen und Jüngeren waren darüber hinaus auch positive Wirkungen auf das

Arbeitsentgelt festzustellen. Die Aufwendungen für das Fachkräftestipendium haben sich laut dieser Studie nach etwa sechs Jahren nach der Teilnahme amortisiert.

Eine ältere Studie von Stadler und Kausel (2015) zeigt ebenfalls gewisse Effekte auf die berufliche Stellung, bei insgesamt hohem Verbleib im bisherigen Beruf. Sie weist aber auch darauf hin, dass die meisten Geförderten ihre bisherige Tätigkeit zunächst durch Kündigung aufgeben mussten bzw. aufgegeben haben – und zwar ohne Rückkehroption. Zusammenfassend könnte man also sagen, dass das Fachkräftestipendium den Zugang zu höher entlohnten Tätigkeiten in diesen Engpassberufen verbessert, auch für Personen, die bereits zuvor in diesen Feldern tätig waren (vgl. auch Papouschek 2017).

Neben den erwähnten Instrumenten gibt es in Österreich auf regionaler Ebene weitere Instrumente zur Förderung der Weiterbildung. Beispielsweise besteht das Bildungskonto Oberösterreich – als ältestes Bildungskonto auf Länderebene – seit 1994 als Weiterbildungsbeihilfe in Kontenform, die rückwirkend gewährt und aus Steuermitteln aufgebracht wird. Dabei werden Personen mit mittlerem Bildungsniveau, Geringqualifizierte, Niedriglohnbeschäftigte, Zuwanderer und Arbeitsmarktrückkehrerinnen besonders gefördert. Es werden 30 Prozent der Kosten für eine beruflich ausgerichtete und zertifizierte Weiterbildung erstattet, im Normalfall bis zu einer Obergrenze von 2.000 Euro; bei den genannten Zielgruppen werden höhere Förderanteile von 60 Prozent gewährt. Das bedeutet, dass 40 bzw. 70 Prozent der Kosten von den begünstigten Personen selbst aufgebracht werden müssen. Seit 2010 steht das Bildungskonto auch Selbstständigen zur Verfügung. Während seit 1998 ein regionales Qualitätsgütesiegel im Kontext des Bildungskontos Anwendung fand, besteht seit 2012 mit Ö-Cert auch ein nationales Zertifizierungssystem, das auf das Bildungskonto angewandt werden kann. Insgesamt ist das Bildungskonto Oberösterreich großzügiger als beispielsweise die Bildungsprämie in Deutschland und kann mit weiteren Fördermöglichkeiten verbunden werden, allerdings war die Nutzung in den letzten Jahren rückläufig, auch im Zuge von Budgetkürzungen. Studien zur Evaluation zeigen hohe Mitnahmeeffekte beim Bildungskonto Oberösterreich, aber eine vergleichsweise ausgeprägte Ausrichtung auf die Zielgruppen sowie eine vergleichsweise starke Nutzung durch die Selbstständigen. Striktere Evaluationen liegen jedoch aus jüngerer Zeit nicht vor (OECD 2019; Cedefop o.J.).

Insgesamt zeigen die Freistellungsregelungen in Österreich gangbare Wege auf, um Erwerbstätigen in der Mitte ihrer Berufstätigkeit Freiräume unterschiedlichen Umfangs für individuelle Weiterbildung zu verschaffen. Aber auch die österreichischen Instrumente haben ihre Einschränkungen. Aus den dortigen Erfahrungen ist abzuleiten, dass eine angemessene Orientierung und Beratung sowie die Einkommenssicherung eine wichtige unterstützende Rolle spielen, um die generell bei Weiterbildung beobachtbare Selektivität der Inanspruchnahme und der Nutzbarkeit für die weitere berufliche Entwicklung zu vermindern. Teilzeitlösungen sind dabei leichter in der Breite der Erwerbsbevölkerung und der Unternehmen realisierbar. Die konkreten Bildungsinhalte bewegen sich immer im Spannungsfeld zwischen individuellen Erwartungen und dem betrieblichen oder arbeitsmarktlichen Umfeld. Das Fachkräftestipendium ist dabei weniger als vorübergehende Freistellung denn als Umschulung während einer Phase der Arbeitslosigkeit bzw. nach einer Kündigung zu verstehen.

#### 4.4.2 Individuelles Kontenmodell in Frankreich

Individuelle Kontenmodelle sind im Feld der Weiterbildung ein weithin auf nationaler und aktuell vor allem auf europäischer Ebene diskutiertes Instrument (OECD 2019b; Fernandes und Kerneis 2020). Die Idee von individuellen Weiterbildungskonten besteht darin, die Autonomie der Einzelnen bei der Wahl unterschiedlicher Weiterbildungsangebote und -anbieter zu verstärken und sie in ihrer „Konsumentensouveränität“ zu unterstützen, wobei gleichzeitig auch Zugangsbarrieren für wenig an Weiterbildung partizipierende Gruppen wie Geringqualifizierte oder Beschäftigte in Kleinunternehmen abgebaut werden sollen. Im Gegensatz zu betrieblichen Zeitkonten oder Langzeitkonten sind sie an das Individuum gebunden und können bei einem Arbeitgeber- oder Statuswechsel unverändert beibehalten und fortgeführt werden. Viele Kontenmodelle sind einfach gehalten, oft regional und zeitlich nur begrenzt, und bestehen in Guthaben bzw. Gutscheinen, welche aus direkten öffentlichen Einzahlungen resultieren. Beispiele hierfür sind das Bildungskonto Oberösterreich (siehe oben) oder die deutsche Bildungsprämie. Ein Grundgedanke der Kontenmodelle ist dabei die Offenheit für verschiedene Formen der Kofinanzierung durch Individuen, Arbeitgeber oder verschiedene öffentliche Stellen. Allerdings sind die Umfänge der Förderung der auf nationaler oder regionaler Ebene vorhandenen Weiterbildungskonten meist bescheiden, die Nutzung nur schwach ausgeprägt (OECD 2019b).

Im Vordergrund stehen oft reine Guthcheinmodelle ohne individuelle Anspardimension (OECD 2019b). Das einzige bereits seit einiger Zeit bestehende und genuin auf ein längerfristiges Ansparen angelegte Kontenmodell ist das französische „Compte Personnel de Formation“ (CPF). Es wurde 2015 geschaffen, um über unterschiedliche Zielgruppen hinweg die tatsächliche Einlösung des individuellen Rechts auf Weiterbildung in Frankreich zu fördern und vom konkreten Arbeitsverhältnis unabhängiger zu machen. Das CPF richtet sich an alle Erwerbspersonen unabhängig von der Art und vom Umfang der Erwerbstätigkeit, also etwa auch an Arbeitsuchende und (zeitweise) Selbstständige. Es erreicht ebenso wie das Bildungskonto in Österreich in der Praxis etwa zwei Prozent der Erwerbsbevölkerung (OECD 2019b).

Die Finanzierung des CPF erfolgt über eine Umlage der Arbeitgeber bzw. der Selbstständigen, wobei im Regelfall von Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigten 500 Euro pro Person und Jahr bis zu einer Obergrenze von 5.000 Euro angespart werden können (bei höheren Grenzen für Geringqualifizierte, 800 bzw. 8.000 Euro). In der frühen Phase des CPF wurde dies in Stunden, nicht monetär bewertet. Die Ansprüche aus dem Ansparkonto konnten bis zur jüngsten Reform durch weitere Einzahlungen aus Fondsmitteln der Sozialpartner oder der Arbeitsmarktpolitik aufgestockt werden, was vor allem zu einer stärkeren Nutzung durch Arbeitsuchende führte.

Seit Anfang 2019 besteht ein individueller Anspruch auf ein CPF de transition im Sinne einer Umschulung („project de transition professionnelle“), welche den bisherigen Anspruch auf bezahlten Bildungsurlaub (Congé Individuel de Formation, CIF) mit einbezieht und längere Qualifizierungsphasen in neue Berufe hinein ermöglicht, soweit diese im CPF förderfähig sind und zertifiziert werden (OECD 2019b; Fernandes und Kerneis 2020; <https://travail-emploi.gouv.fr/formation-professionnelle/formation-des-salaries/article/projet-de-transition-professionnelle>). Um den neuen Bildungsurlaub nutzen zu können, wird (für unbefristet Beschäftigte) eine Betriebszugehörigkeit von mindestens zwölf Monaten und eine Erwerbstätigkeit von insgesamt mindestens 24 Monaten vorausgesetzt (Sonderregelungen für befristet Beschäftigte oder Zeitarbeitskräfte). Die Beschäftigten, welche eine berufliche Veränderung anstreben, müssen bei ihrem Arbeitgeber rechtzeitig um Freistellung oder Arbeitszeitverkürzung ersuchen. Während der in ihrer Dauer variablen Bildungsphase wird dann eine öffentlich finanzierte Lohnersatzleistung gewährt, die bei niedrigen Löhnen bis zu 100 Prozent des Referenzverdienstes erreichen kann. Damit ist diese Regelung mit der Bildungskarenz bzw. -teilzeit in Österreich vergleichbar.

Auch die administrative Abwicklung des CPF wurde im Zuge einer Vereinfachung der Zuständigkeiten an ein staatliches Finanzinstitut – die Caisse de Dépôts et Consignations – übertragen (vergleichbar der deutschen KfW). Somit ist das CPF in ein umlagefinanziertes Weiterbildungssystem und ein ausgebautes System der Validierung von praktisch erworbenen Kompetenzen eingebettet. Dabei war die Nutzung des CPF bis Ende 2018 vergleichsweise stark reguliert und auf bestimmte, in mehreren Gestaltungsebenen angesiedelte Listen festgelegter Weiterbildungsgänge beschränkt. Insgesamt dominieren neben Kompetenzanerkennungen IT- und Sprachkurse sowie Gabelstaplerkurse und Vorbereitungskurse für die Eröffnung eines Handwerksbetriebs.

Aus der insgesamt zögerlichen und nur langsam wachsenden Nutzung des CPF durch Erwerbstätige wurde die Notwendigkeit abgeleitet, die administrative Handhabung zu vereinfachen, etwa durch einfacheren Zugriff auf die Konten und weniger komplexe Vorgaben in der Liste möglicher und nach den jeweiligen Regeln anerkannter Weiterbildungsaktivitäten, welche nun einer vereinfachten Positivliste entsprechen müssen und auch Kompetenzfeststellungen und Validierungen umfassen können. Trotz gezielter Unterstützung bestimmter Zielgruppen wirkt das CPF weiterhin sozial selektiv zugunsten von bereits höher qualifizierten Erwerbspersonen mit größerer Bildungaffinität. Bemerkenswerterweise werden jedoch auch Zeitarbeitskräfte für Kurse in verleihefreien Zeiten recht gut erreicht. Weiterhin bleibt festzuhalten, dass auch das französische CPF als eines der größten und umfassendsten Kontenmodelle vor allem für kurzzeitige Weiterbildungskurse genutzt werden kann. Für substanziellere Weiterbildung ist das CPF hingegen nicht ausreichend, da der Aufbau eines ausreichenden Guthabens sehr lange dauern würde und innerhalb der gegebenen Grenzen nicht zu erreichen ist. Es bleibt also ergänzungsbedürftig durch direkte Einzahlungen oder Förderung, sodass es nur ein weiterer – und im Kontext der Arbeitsmarktpolitik nicht einmal der wichtigste – Baustein im französischen Kontext ist. Auch ist nicht erkennbar, inwieweit grundsätzlich bereitstehende und mit Einführung des CPF ausgebaute Beratungs- und Orientierungsangebote in der Praxis bei der Nutzung des CPF tatsächlich angenommen werden. Zudem bestanden in der Aufbauphase des CPF

unterschiedliche Zertifizierungen und Gütesiegel für Weiterbildungsanbieter parallel, welche jedoch vereinheitlicht werden sollten.

Die Handhabung der meisten in der Praxis beobachtbaren und von der OECD (2019b) dokumentierten Bildungskonten bleibt weiterhin stark sozial selektiv; für größere Weiterbildungsanstrengungen reichen die erreichbaren Guthaben typischerweise nicht aus. Von daher ist davon auszugehen, dass Kontenmodelle eine zusätzliche administrative Ebene verkörpern, aber im konkreten Einsatz durch bedarfsbezogene direkte Förderung ergänzt werden müssen. Damit kommt der direkten Unterstützung außerhalb der Konten wiederum eine unverzichtbare Stellung zu, während das Konto allein wenig an Weiterbildung anstoßen kann.

#### **Infobox: Erwachsenenstipendien und -darlehen für Weiterbildung in Skandinavien**

Aus deutscher Sicht lohnt ein Blick auf die Art, wie Weiterbildung in Skandinavien finanziell gefördert wird. Bosch (2019) empfiehlt diesen Vergleich (insbesondere in Bezug auf Schweden), da in Deutschland mit dem BAföG ein prinzipiell ähnliches System besteht, das nach skandinavischem Vorbild weiterentwickelt werden könnte. In Schweden steht die Studienförderung (studiemedel) für ein Hochschulstudium, für das Nachholen allgemeinbildender oder beruflicher Abschlüsse auf der Sekundarstufe II sowie weiterbildende berufliche Maßnahmen offen (die folgende Darstellung basiert auf Bosch 2019 sowie Kuczera und Jeon 2019). Die Unterstützung besteht wie in Deutschland aus zwei Teilen: einem staatlichen Stipendium und einem subventionierten Darlehen. Anders als in Deutschland handelt es sich dabei allerdings um einen universellen Anspruch, der unabhängig von der familiären Einkommens- oder Vermögenssituation besteht. Ein weiterer wichtiger Unterschied ist, dass eine wesentlich höhere Altersgrenze von bis zu 56 Jahren gilt. Damit kann insgesamt ein deutlich größerer Teil der Bevölkerung im Vergleich zu Deutschland Zugang erhalten. Für die Attraktivität ist letztlich die Höhe der Förderung entscheidend. In Schweden erhält man zunächst etwa 280 Euro je Woche (wovon der Kredit etwa 190 Euro beträgt). Außerdem gibt es Zuschläge für Kinder. Obwohl diese Summe für viele Erwerbstätige nur einen geringen Teil des Einkommens vor der Weiterbildung ersetzen dürfte, können die Kosten zumindest abgedeckt werden (zumal durch das Fehlen einer Bedürftigkeitsprüfung eine Kombination mit weiteren Einkommen im Haushalt möglich ist). Viele dieser Elemente finden sich auch in anderen skandinavischen Ländern.

Ein Umbau des deutschen Systems in diese Richtung wäre denkbar einfach. Dafür müsste das BAföG

- als ein vom Bildungsziel unabhängiges, allgemeines Förderinstrument definiert werden,
- eine Altersgrenze von 50 Jahren oder höher erhalten und
- ohne Bedürftigkeitsprüfung auf individueller oder Haushaltsebene gezahlt werden.

#### **4.4.3 Instrumente zur Unterstützung und Begleitung von Beschäftigten in Umbruchsituationen in Österreich**

Neben der Finanzierung von individueller, öffentlich geförderter Weiterbildung ist es erforderlich, Instrumente für den Fall einschneidender Umbruchsituationen vorzuhalten. Zur gezielten Unterstützung von beruflichen Übergängen angesichts größerer, disruptiverer Umbrüche müssen andere Instrumente als individuelle Bildungszeiten, Stipendien oder Kontenmodelle in Betracht gezogen werden.

So besitzt Österreich mit den sogenannten Arbeitsstiftungen ein Instrument zur besonders intensiven Unterstützung von Arbeitsuchenden in einer betrieblichen, sektoralen oder regionalen Umbruchsituation (Prischl und Ledwinka 2020; Bundesministerium für Arbeit 2021). Arbeitsstiftungen können als eine Weiterentwicklung von Sozialplänen verstanden werden. Es handelt sich dabei um eine von einem oder mehreren Unternehmen geschaffene Einrichtung, in der zielgerichtete Schulungsmaßnahmen für Beschäftigte durchgeführt werden, die aufgrund von Personalanpassungen arbeitslos werden oder geworden sind. Sie dienen dazu, deren Chancen auf einen neuen und tragfähigeren Arbeitsplatz bei einem anderen Unternehmen oder in einem anderen Beruf bzw. Sektor zu erhöhen (Outplacement); alternativ können aufnehmende Unternehmen, die unter Personalmangel leiden, von Arbeitsstiftungen durch eine Vorqualifizierung von künftigen Beschäftigten unterstützt werden (Implacement). Auf diese Weise können sowohl Personalabbau als auch Personalaufbau arbeitsmarktpolitisch flankiert werden.

Grundvoraussetzung für das Errichten einer Arbeitsstiftung ist dabei eine Einigung zwischen Betriebsrat und bisherigem Unternehmen darauf, von einem traditionellen, auf eher passive Abfederung über erweiterte Entschädigungszahlungen ausgerichteten Sozialplan abzuweichen. Anstelle von zusätzlichen Zahlungen nach der Auflösung von Arbeitsverhältnissen soll vielmehr mithilfe einer Arbeitsstiftung ein passgenaues Angebot für die Qualifikation der ehemals Beschäftigten geschaffen werden, um deren Arbeitsmarktchancen zu verbessern. Voraussetzungen für die Teilnahme an einer Arbeitsstiftung sind die individuelle Arbeitslosigkeit, ein Anspruch auf Arbeitslosengeld und die Vermittelbarkeit auf dem Arbeitsmarkt. Die Teilnahme an der Arbeitsstiftung ist für die Individuen stets freiwillig.

Das konkrete Angebot an die Stiftungsteilnehmer:innen variiert je nach Inhalt der Vereinbarung über die Arbeitsstiftung. Ein wesentlicher Inhalt kann zunächst eine Berufsorientierungsphase sein, in der Interessen, Fähigkeiten und Stärken der Teilnehmer:innen festgestellt werden, um ein neues berufliches Tätigkeitsfeld definieren zu können. Hinzu tritt als regelmäßiges Modul einer Arbeitsstiftung eine Qualifizierungsphase, in der Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen (z. B. Lehrabschluss, Studium, Seminare) für die Teilnehmer:innen durchgeführt werden. Schließlich sorgen Arbeitsstiftungen in der Regel für eine Unterstützung bei der aktiven Arbeitssuche, etwa durch die Entwicklung geeigneter Suchstrategien sowie Hilfen bei der Erstellung von Bewerbungsunterlagen und bei der Vorbereitung auf Bewerbungsgespräche.

Für die Dauer der Stiftungsteilnahme verlängert sich der Anspruch auf Arbeitslosengeld auf maximal drei (ggf. vier) Jahre (Bundesministerium für Arbeit 2021). Dazu muss die Arbeitsstiftung von der zuständigen Landesgeschäftsstelle des AMS anerkannt werden. Das setzt voraus, dass ein verlässlicher Stiftungsträger geschaffen wird, der für die Planung und Durchführung der Maßnahmen verantwortlich ist, sowie ein Stiftungskonzept besteht, dessen Realisierung vom Stiftungsträger sichergestellt wird. Auch müssen die tariffähigen Körperschaften der Arbeitgeber (Wirtschaftskammer) und der Arbeitnehmer (Gewerkschaften) dem Stiftungskonzept zustimmen. Inhaltlich muss eine Arbeitsstiftung auf die Wiedererlangung eines Arbeitsplatzes unter Berücksichtigung der jeweiligen (regionalen) arbeitsmarktpolitischen Erfordernisse ausgerichtet sein; dazu müssen der Umfang der Maßnahmen sowie die Auszahlung eines finanziellen Zuschusses an die Arbeitslosen vom Stiftungsträger festgelegt werden.

Die Rechtsgrundlage dieses Instruments findet sich im AIVG und wird in einer Bundesrichtlinie des AMS näher ausgestaltet. Die Finanzierung erfolgt durch Unternehmen, Staat und Arbeitsmarktservice je nach Vereinbarung in unterschiedlicher Aufteilung. Dabei fällt die Mitfinanzierung durch das AMS je nach der Art der Stiftung in unterschiedlicher Höhe aus. Es dominieren traditionell Arbeitsstiftungen mit Outplacement-Hilfen. Eine *Unternehmensstiftung* als Arbeitsstiftung eines einzelnen Unternehmens, das von einem Personalabbau in größerem Umfang betroffen ist, erhält dabei keine finanzielle Förderung seitens des AMS. Eine *Insolvenzstiftung* ist eine Arbeitsstiftung, die bei der Insolvenz eines Unternehmens oder aus anderen schwerwiegenden Gründen und dadurch bedingten Kündigungen gegründet wird. Der AMS beteiligt sich im Fall einer Insolvenzstiftung an den Kosten für die Berufsorientierung, die Aus- und Weiterbildung, die aktive Arbeitssuche sowie die Abdeckung schulungsbedingter Mehraufwendungen in einer Höhe von bis 60 Prozent. Außerdem gibt es *Regionalstiftungen* als gemeinsame Arbeitsstiftungen mehrerer Unternehmen einer Region, die von Personalabbau betroffen sind, sowie das Instrument der (überregionalen) *Branchenstiftung* als einer Arbeitsstiftung, die von der gesetzlichen Interessensvertretung der Arbeitgeber im Zusammenhang mit wirtschaftlichen Schwierigkeiten in einem bestimmten Wirtschaftszweig, der von einem größeren Personalabbau betroffen ist, bereitgestellt wird. Als weiteres Instrument kann seitens der Sozialpartner eine *Zielgruppenstiftung* – mit Inplacement- oder Outplacement-Orientierung – errichtet werden, die einzelne von außergewöhnlichen wirtschaftlichen Schwierigkeiten betroffene Gruppen unterstützen soll. Bei Regional- oder Branchenstiftungen sowie bei Zielgruppenstiftungen beteiligt sich das AMS an den Kosten für die Berufsorientierung, die Aus- und Weiterbildung, die aktive Arbeitssuche sowie die Zuwendungen zur Abdeckung schulungsbedingter Mehraufwendungen in einer Höhe von bis zu 35 Prozent. Inplacement-Stiftungen zur Beschaffung und Qualifizierung von Fachkräften aus dem Kreis der Arbeitssuchenden stellen eine eigene Kategorie von Arbeitsstiftungen dar, bei der AMS-geförderte Weiterbildung und Investitionen des aufnehmenden Unternehmens in die Ausbildung des Fachpersonals kombiniert werden.

Die tatsächliche Bedeutung von Arbeitsstiftungen lässt sich anhand von Zahlen des AMS verdeutlichen. Über die Jahre sind Inplacement-Stiftungen deutlich wichtiger geworden als Outplacement-Stiftungen, deren Bedeutung über die 2010er-Jahre rückläufig war. 2020 waren insgesamt nur noch rund 3.500 Personen im Bestand der

Arbeitsstiftungen und bezogen im Mittel 436 Tage Leistungen, also knapp 15 Monate lang. Der dokumentierte Aufwand für Arbeitslosengeld während der Stiftungsphase betrug 609 Millionen Euro (ohne Aufwand für Weiterbildung und Betreuung sowie die Beteiligung der Gebietskörperschaften und Unternehmen) oder rund 19.500 Euro pro Teilnehmendem. Implacement erreichte 6.300 Personen, gegenüber nur 3.300 im Outplacement. Insgesamt umfassten Arbeitsstiftungen zuletzt also knapp 10.000 Teilnehmerinnen und Teilnehmer (Bundesministerium für Arbeit 2021).

Auch während der Pandemie wurde mit der sogenannten „Corona-Arbeitsstiftung“ eine Weiterbildungsinitiative zur Begleitung des Strukturwandels infolge der Pandemie vorgestellt, welche jedoch nur dem Namen nach eine Arbeitsstiftung darstellt und im Wesentlichen eine befristete Aufstockung der AMS-Förderung bedeutet (siehe Bock-Schappelwein et al. 2021; Prischl und Ledwinka 2020).

Insgesamt sind Belege für die Wirksamkeit der Maßnahmen im Zuge von Arbeitsstiftungen nur begrenzt verfügbar, sodass es nicht leicht ist, einzelne Beispiele hervorzuheben. Die Bruttowirkungen zeigen zunächst einen Anstieg der (ungeförderten) Beschäftigungsquote nach Abschluss der Stiftungsteilnahme auf ein leicht höheres Niveau als ein Jahr vor Beginn der Teilnahme (Bundesministerium für Arbeit 2021). Die erste österreichische Arbeitsstiftung, die 1987 eingerichtete Voest-Alpine-Stahlstiftung (Hiesmair und Niederberger 2012), zeigte zudem bei einer älteren Evaluation (Winter-Ebmer 2006) positive langfristige Effekte im Sinne besserer Beschäftigungschancen und einer günstigen Lohnentwicklung von Teilnehmern im weiteren Erwerbsverlauf. Ebenfalls erwähnenswert sind etwa die seit 1995 bestehende AUFLEB als größte österreichische Arbeitsstiftung, die ihre Wurzeln in der Lebensmittelindustrie hatte, aber mittlerweile sektorübergreifend tätig ist und einzelne Teilstiftungen umfasst – mit stärkerem Schwerpunkt auf Implacement –, sowie der WAFF als Regionalstiftung in Wien für junge Geringqualifizierte.

Zuletzt untersuchten Egger-Subotitsch et al. (2017) anhand einer Insolvenzstiftung („Quelle-Stiftung“) in Oberösterreich Ende der 2000er-Jahre die Wirkungen der Teilnahme an den Angeboten im Rahmen der Stiftung auf die weitere Beschäftigung. Es wurde – wie angestrebt – eine hohe Wiedereingliederungsquote in Beschäftigung bezogen auf die Teilnehmenden erreicht. Angesichts der freiwilligen Teilnahme kam es jedoch naturgemäß zu einer Selbstselektion in die Maßnahmen im Rahmen der Insolvenzstiftung, während Personen, welche die Teilnahme ablehnten, oft bereits andere Arbeitsangebote vorliegen hatten. Im Zuge einer Evaluation mit einer Vergleichsgruppenanalyse mit ähnlichen Nichtteilnehmenden konnten jedoch auch schwach positive Wirkungen der Teilnahme nachgewiesen werden, insbesondere bei eher für eine Arbeitsmarktintegration ungünstigen individuellen Merkmalen.

Die österreichischen Arbeitsstiftungen können im Gegensatz zum individuellen Zugang zur Bildungskarenz bzw. Bildungsteilzeit als anlassbezogene und kollektiv organisierte Reskilling-Aktivität verstanden werden, deren Schwerpunkt je nach Bedarf und Vereinbarung unterschiedlich gelegt werden kann. Sie haben den Vorteil einer gezielten und gemeinsamen Initiative verschiedener Akteure in den Fällen, wo eine berufliche Neuorientierung nach Personalabbau – oder bei massivem Fachkräftemangel – nach gemeinsamer Einschätzung als unabdingbar erkannt wird. Die gemeinsame Finanzierung und die Fokussierung auf Situationen des Übergangs von einem Betrieb in einen anderen verbessert tendenziell die Genauigkeit der Intervention und vermindert Mitnahmeeffekte. Dabei hat sich jedoch bemerkenswerterweise in den letzten Jahren der Schwerpunkt vom Outplacement auf das Implacement verlagert.

#### **4.4.4 Arbeitsplatzsicherheitsräte in Schweden als strategisches Instrument zur Begleitung beruflicher Übergänge**

In Schweden bestehen sogenannte Arbeitsplatzsicherheitsräte oder „Job Security Councils“ (JSC) („Trygghetsråden“), welche eine deutliche Ähnlichkeit mit den österreichischen Arbeitsstiftungen aufweisen. Die Unterstützungsmaßnahmen der JSC können von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in Anspruch genommen werden, die für einen Mindestzeitraum – normalerweise ein Jahr – mit einem unbefristeten Vertrag beschäftigt waren und denen eine Entlassung droht. Die Arbeit des Rates für Arbeitsplatzsicherheit beginnt in Normalfall, bevor Entlassungen stattfinden. Die Räte bieten einerseits den Arbeitgebern und Gewerkschaften Beratung an, sorgen aber andererseits auch für Übergangshilfen und Beratung für entlassene Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Dazu gehören etwa Arbeitsmarkt- und Ausbildungsmarktinformationen, Schulungen und Unterstützung bei einer

eigenen Unternehmensgründung. In den meisten Fällen werden die Unterstützungsaktivitäten durch eine geeignete Form von Beratung, Orientierungsgespräche oder Beratungsseminare eingeleitet, um die individuellen Erfahrungen und Profile sowie die Chancen und Herausforderungen für die weitere Erwerbstätigkeit zu ermitteln. Auf diese vorbereitenden Aktivitäten folgen dann weitere Maßnahmen in Gestalt von Schulungen oder Weiterbildungen, Aktivitäten zur persönlichen Entwicklung, Studium oder Unterstützung bei der Gründung eines neuen Unternehmens. Arbeitnehmer:innen, die von einer Entlassung bedroht sind, können zusätzlich zum allgemeinen Arbeitslosengeld auch eine finanzielle Entschädigung erhalten, die über das so genannte A-Kassataket – die maximale Höhe des Arbeitslosengeldes, auf das eine Person Anspruch hat – hinausgehen kann. Dies kann der Fall sein, wenn ein:e Arbeitnehmer:in eine neue Stelle findet, die mit einem geringeren Gehalt als seine bzw. ihre vorherige Position dotiert ist.

Die schwedischen JSC wurden als gemeinnützige Stiftungen eingerichtet, um die in den Arbeitsplatzsicherungsvereinbarungen festgelegte Unterstützung zu verwalten. Jeder Rat ist eine separate juristische Person, die als Kollektivstiftung bezeichnet wird. Er besteht als paritätisches Gremium aus Vertretern der verschiedenen Tarifpartner. Das Gremium hat die Aufgabe, über den Umfang und den Inhalt der zu gewährenden Unterstützung zu entscheiden. Das schwedische Modell wird über eine Umlage finanziert. Die Prämien, die von jedem Unternehmen gezahlt werden, variieren je nach Branche und Berufsgruppe. Etwa 0,3 Prozent der Lohnsumme werden von jedem angeschlossenen Unternehmen einbezahlt. Unter bestimmten Umständen können lokale Vereinbarungen getroffen werden, die eine weniger umfassende Unterstützung bieten, aber auch niedrigere Lohnsummenbeiträge beinhalten. Bei Beantragung der Unterstützung erhält jeder entlassene Mitarbeiter eine finanzielle Unterstützung in Höhe von 2.000 bis 3.000 Euro, die die Kosten für Jobcoaching und andere unterstützende Maßnahmen decken soll. Die Berater und Betreuer, die im Rat für Arbeitssicherheit arbeiten, genießen einen hohen Grad an Autonomie bei der Vorbereitung einer individuellen Unterstützung für die betroffenen Mitarbeiter. Die zur Verfügung gestellten Maßnahmen sind flexibel einsetzbar; die Unterstützungsaktivitäten sollen auf die individuellen Bedürfnisse zugeschnitten werden, um die Qualifikationen, die beruflichen Interessen und die persönlichen Neigungen der unterstützten Personen zu berücksichtigen. In einigen Vereinbarungen dauern die Unterstützungsaktivitäten maximal fünf Jahre oder so lange, bis die früheren Mitarbeiter eine neue Stelle gefunden haben. In der Regel wird die Unterstützung jedoch für einen Zeitraum von sechs bis acht Monaten geleistet.

Auch für die JSC liegen jedoch keine systematischen Studien vor. Manche Berichte sind bereits älter, wie bei Eurofound (2020) dokumentiert. Zwischen 1990 und 2009 war beispielsweise die Stiftung für Arbeitsplatzsicherheit TRR Trygghetsrådet, als bekanntester Rat für Arbeitsplatzsicherheit in Schweden, an etwa 18.500 Umstrukturierungsprojekten beteiligt. Insgesamt 74 Prozent dieser Personen fanden einen neuen Arbeitsplatz oder eine andere Lösung, wie zum Beispiel eine weiterführende Ausbildung, während 26 Prozent arbeitssuchend blieben. Von denjenigen, die einen Job fanden, wurden rund 60 Prozent im öffentlichen Sektor und 40 Prozent in der Privatwirtschaft angestellt. Dies sagt jedoch nichts darüber aus, was in vergleichbaren Fällen ohne Intervention der JSC erreicht worden wäre.

Nach vorliegenden Angaben haben des Weiteren im Jahr 2019 neun von zehn aktiv arbeitssuchenden Klient:innen innerhalb von sieben Monaten nach ihrem ersten Kontakt mit der Stiftung für Arbeitssicherheit eine neue Stelle gefunden, ein Studium aufgenommen oder sich selbstständig gemacht. Von den Klient:innen gründeten sieben Prozent ein eigenes Unternehmen. 68 Prozent der Klient:innen bezogen ein gleiches oder höheres Gehalt als auf der Stelle, die sie verloren hatten. Generell ist die Zahl der Klient:innen in den letzten zwei Jahren gestiegen, von knapp 11.000 im Jahr 2017 auf etwas über 14.000 im Jahr 2019. Laut Trygghetsrådet ist dies auf den technischen Wandel im Zuge der Digitalisierung zurückzuführen, die Geschäftsmodelle und Beschäftigungspraktiken in vielen Branchen zunehmend beeinflusst. Als weitere Ursache wird die wachsende Unsicherheit in der Automobilbranche angeführt. TRR berichtet weiter, dass in den Anfangsmonaten der Pandemie von März bis Mai 2020 32.000 Angestellte mehr freigestellt wurden als im gleichen Zeitraum 2019. In dieser Zeit habe sich auch die Anzahl der Anträge an den Trygghetsrådet TRR verdoppelt. Nach Angaben des Rates erhalten die meisten der entlassenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in ihrem neuen Job ein Gehalt, das entweder gleich hoch oder höher ist als jenes, das sie in ihrer vorherigen Position bezogen. Das Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit werde durch diese schnelle und qualitativ hochwertige Intervention reduziert.

Möchte man die Arbeitsstiftungen Österreichs und die schwedischen Arbeitsplatzsicherheitsräte aus Sicht der deutschen Arbeitsmarktpolitik bewerten, so ist zunächst auf den potenziell strategischeren und übergreifenderen Charakter der Arbeitsstiftungen zu verweisen, der je nach Motivation weit über einzelne krisenbetroffene Unternehmen hinausgehen kann und im österreichischen Fall bemerkenswerterweise nicht nur die von einem Abbau betroffenen abgebenden Unternehmen oder Sektoren, sondern auch die aufnehmenden Unternehmen einbezieht. Die beiden Beispiele zeigen auch, dass es sinnvoll ist, über eine entsprechende Infrastruktur dauerhaft den Transfergedanken präsent zu halten. Die Instrumente sind im Vergleich zu der zeitlich begrenzten und auf die Transferleistungsgewährung ausgerichteten Transfergesellschaft deutschen Stils stärker auf Weiterbildung, intensive Beratung und damit auf den Übergang als auf eine „sozialverträgliche“ Abfederung ausgerichtet.

## 4.5 Dimension 6: Qualitätssicherung und Zertifizierung

Für diese Dimension bietet sich wiederum ein Blick nach Österreich an. Vor dem Hintergrund einer durchaus heterogenen Anbieterlandschaft und verschiedener bereits bestehender diverser Qualitätssicherungsinstrumente führte Österreich 2012 eine umfassende Zertifizierung namens Ö-Cert ein. Ziel war es, einheitliche Mindeststandards für die Qualität von Weiterbildungsanbietern zu etablieren. Dieser Rahmen wurde gemeinsam von den österreichischen Bundesländern, den Vertretern der Weiterbildungsanbieter sowie dem Bildungsministerium auf Bundesebene in Kooperation mit Wissenschaft und Forschung geschaffen. Die Akkreditierung der Anbieter erfolgt durch eine fünfköpfige Expertengruppe. Anbieter können ein von Ö-Cert anerkanntes Qualitätszertifikat beantragen, sofern sie bereits mindestens drei Jahre im Weiterbildungsmarkt aktiv sind und regelmäßig Weiterbildungsprogramme in Österreich durchführen.

Um ein Zertifikat von Ö-Cert zu erhalten, müssen Anbieter grundlegende Anforderungen in fünf Dimensionen erfüllen, die sich a) auf das zentrale Bildungskonzept des Anbieters, b) die Organisation, c) die konkreten Angebote, d) ethische und demokratische Standards sowie e) die Qualität beziehen, wobei Letztere durch bereits vorhandene andere Zertifikate belegt werden kann, etwa regionale Qualitätssiegel, ÖNORM- oder ISO-Zertifikate oder das schweizerische EduQua-Siegel (siehe Infobox) (Ö-CERT 2020 und <https://oe-cert.at/>).

### Infobox: Der Zertifizierungsrahmen eduQua in der Schweiz

Ähnlich wie Österreich hat sich auch die Schweiz die Qualitätssicherung in der Weiterbildung stärker vorangerieben und vereinheitlicht als Deutschland. Die Schweiz hat bereits im Jahr 2000 im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) den Zertifizierungsrahmen eduQua eingeführt, welcher mittlerweile das am meisten verbreitete Label für Weiterbildungsangebote in der Schweiz ist und eine allgemeine Leitfunktion einnimmt. eduQua wird vom Schweizerischen Verband für Erwachsenenbildung (SVEB) verantwortet, einer nichtstaatlichen Dachorganisation, die öffentliche und private Weiterbildungsanbieter, Verbände, betriebliche Weiterbildungseinrichtungen und Individuen umfasst. Anbieter, die sich zertifizieren lassen wollen, müssen Mindeststandards erfüllen, die sich auf das Weiterbildungsangebot, Transparenz, das Weiterbildungspersonal, Qualitätssicherungsmechanismen und organisatorische Aspekte erstrecken (OECD 2021).

Die Zertifizierung ist in Österreich bundesweit einheitlich anerkannt und dient als Nachweis ausreichender Qualität und Transparenz gegenüber möglichen Klient:innen. Damit erleichtert die Zertifizierung die Verwaltungs- und Förderverfahren. Im Gegensatz zur Vielfalt an Qualitätslabels in Deutschland hat das einheitliche landesweite Zertifikat Ö-Cert in Österreich die Verbreitung unterschiedlicher Qualitätssiegel vermieden, was die Bewertung der Angebote und Förderentscheidungen für interessierte Personen erleichtert. Das Ö-Cert-Zertifikat basiert jedoch auf dem Qualitätsnachweis durch andere Zertifikate und ist an deren Dauer gebunden. Damit kommt der Qualitätssicherung über die bei einer Ö-Cert-Bewerbung vorzulegenden und bereits erworbenen Zertifikate eine wichtige Rolle zu.

Eine Qualitätssicherung nach einheitlichen Kriterien, die zu einem landesweit einheitlichen Qualitätssiegel führen, kann dazu beitragen, die Bildungslandschaft insgesamt und für die Individuen, welche nach geeigneten Angeboten suchen, transparenter zu machen. Die Beispiele zeigen, dass dies nicht nur für einzelne Zweige der öffentlich geförderten Weiterbildung – wie etwa die Arbeitsmarktpolitik – gelten sollte, sondern generell.

## 5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen für Deutschland

Aus dem Material der internationalen Recherche lassen sich potenziell Mechanismen zur Weiterentwicklung und damit zur Behebung der Schwachpunkte im deutschen Weiterbildungssystem ableiten. Die internationalen Erfahrungen legen mit Blick auf die beschriebenen Schwächen des deutschen Weiterbildungssystems einige Optionen nahe, welche zur Verbesserung der Teilhabe, der Inklusion und der flexibel nutzbaren Ausrichtung von Weiterbildungsanstrengungen beitragen könnten. Klar ist, dass einzelne Elemente aus anderen Ländern zwar wichtige Hinweise auf mögliche Lösungen und deren Funktionsbedingungen geben können, aber selbst überwiegend nicht im Detail evaluiert sind und auch nicht unverändert nach Deutschland übertragen werden könnten. Die Erwachsenenbildung ist in allen Ländern von komplexen Akteursnetzwerken und Pfadabhängigkeiten geprägt, die einfaches Politiklernen erschweren. Letztlich wissen wir dafür zu wenig über die institutionellen Voraussetzungen dieser Systeme.

Dennoch spricht einiges dafür, sich von Politikansätzen im Ausland inspirieren zu lassen und darüber nachzudenken, wie sie das deutsche System mit seinen spezifischen Ausgangsbedingungen bereichern könnten. Allerdings sind auch die Gegebenheiten, Pilotprojekte und Entwicklungstendenzen der Weiterbildung, etwa im Zuge der Nationalen Weiterbildungsstrategie, in Deutschland zu berücksichtigen. Viele auch international diskutierte gute Praktiken sind bis zu einem gewissen Grad auch in Deutschland zu beobachten, etwa in der Gestalt von Pilot- oder Modellprojekten, oder stehen auf der politischen Agenda.

Die Empfehlung bestimmter Reformen hängt nicht zuletzt davon ab, ob sie im gegebenen Umfeld als anschlussfähig und prinzipiell machbar erscheinen und genügend Unterstützung gewinnen können. Es geht den Autoren um Anstöße, die wirksam werden können, ohne zuerst in langwierigen Aushandlungsprozessen das Gesamtsystem und seine Governance, etwa im Zuge eines Rahmengesetzes, umbauen zu müssen, was wesentliche Handlungskapazitäten der Akteure über Jahre binden würde. Ein Rahmengesetz könnte gleichwohl auf mittlere Sicht helfen, die Zuständigkeiten zu klären und das Verhältnis der verschiedenen Handlungsfelder und Instrumente zueinander übersichtlicher zu gestalten.

Die internationalen Anregungen können auch nicht als Aufforderung zur Gesamtübernahme eines nationalen Modells oder eines Masterplans aus verschiedenen erfolgversprechenden Elementen einzelner Länder verstanden werden. Vielmehr geht es um die zielgerichtete Ergänzung und Verbesserung vorhandener Instrumente und Initiativen, ohne eine umfassende Systemreform zu erfordern, welche mit hohem politischem und zeitlichem Aufwand verbunden wäre. Hier könnte man also pragmatisch an bisherige Strukturen, Erfahrungen und Reformverläufe anschließen (vgl. etwa auch Bosch 2019, Klös 2021, Rat der Arbeitswelt 2021).

Es wurde einleitend festgestellt, dass in Deutschland der Zugang zu individuellen Weiterbildungsaktivitäten eingeschränkt und selektiv ist, und zwar sowohl im Hinblick auf die Art der Weiterbildung als auch auf den Zugang zu den Ressourcen Zeit und Geld für Phasen substanziellen Qualifikationserwerbs. Dies ist unser Ausgangspunkt für konkrete Empfehlungen aus dem internationalen Vergleich mit Bezug zur aktuellen weiterbildungspolitischen Diskussion in Deutschland, welche in den letzten Monaten noch einmal deutlich an Dynamik gewonnen hat.

### 5.1 Zeit für berufliche Weiterbildung in der „Mitte des Erwerbslebens“ ermöglichen

Unsere Bestandsaufnahme hat gezeigt, dass für eine individuelle Weiterbildung in der „Mitte des Erwerbslebens“ gerade in Deutschland ein Mangel an Zeit ein wesentliches Hemmnis darstellt. Vor dem Hintergrund der österreichischen Erfahrungen könnte ein **flexibles und leicht zugängliches Instrument der Freistellung oder Teilzeit** für Zwecke der Weiterbildung erwogen werden, um diese wesentliche Lücke im deutschen Arrangement zu schließen. Der Koalitionsvertrag kündigt auch Entsprechendes an. Damit sollen Weiterbildungsschritte ermöglicht werden, welche die individuellen beruflich nutzbaren Kompetenzen für den Arbeitsmarkt verbessern und erweitern, also über den unmittelbaren betrieblichen Kontext hinausweisen, aber immer noch in einem nachvollziehbaren

Zusammenhang mit der eigenen Berufstätigkeit und deren Weiterentwicklung angesichts des Strukturwandels stehen.

Soweit damit Arbeitslosigkeitsrisiken vermindert und stabilere Beschäftigungsperspektiven – mit höheren Löhnen, Steuern und Abgaben – erwartet werden können, ist auch für diesen Fall eine öffentliche Kofinanzierung vertretbar. Dieses Instrument sollte dabei allen (abhängig beschäftigten) Erwerbstätigen zur Verfügung stehen, **unabhängig von ihrem formalen Bildungsabschluss**, sodass keine weiteren Segmentierungen eingezogen werden. Es ist also nicht auf den nachholenden Erwerb von bislang fehlenden Berufsabschlüssen oder die Aufstiegsfortbildung in einem bestimmten Berufsbild beschränkt, sondern offener zu konzipieren.

Diese Bildungszeitregelungen könnten **flexibel** gestaltet werden, sowohl was den Umfang der Freistellung – von verschiedenen Teilzeitleösungen bis hin zu Vollzeitphasen – angeht als auch hinsichtlich der Dauer, die je nach Umfang des Qualifikationserwerbs und des jeweiligen Weiterbildungsfortschritts gestaltet und verlängert werden könnte.

Es bietet sich insbesondere ein **zweistufiges Modell** an, das kürzere berufsbegleitende Teilzeitleösungen, gegebenenfalls auch Vollzeitmodelle unterstützt, aber auch, in einer Erweiterung, längerfristige Qualifizierungsphasen in Teilzeit oder Vollzeit ermöglicht. Dabei wären bestimmte **Ober- und Untergrenzen des Umfangs und der Dauer** sinnvoll, es sollte aber die Möglichkeit der Verlängerung oder Erweiterung von vornherein mit bedacht werden. Eine erste Orientierung könnten auch hier die Fristen der Bildungskarenz und Bildungsteilzeit in Österreich bieten. Weitere Schritte auf dem individuellen Entwicklungspfad wären dann mit erneuten, weiteren Phasen der Bildungsfreistellung oder -teilzeit verbunden, sodass längere Qualifizierungssequenzen während einer Erwerbstätigkeit möglich und in der Praxis realisierbar werden.

Dabei könnte für kleinere, zeitlich begrenzte Zusatzqualifizierungen eine **Weiterbildungsteilzeit** besser geeignet sein als eine Freistellung in Vollzeit, um Erwerbstätigkeit und Weiterbildung zu vereinbaren. Dies korrespondiert mit der Idee einer Bildungsteilzeit nach österreichischem Vorbild, wie sie im Koalitionsvertrag angekündigt wird. Teilzeitleösungen halten die Beziehung zum Arbeitgeber und zur praktischen Arbeit sowie den laufenden Veränderungen im Unternehmen aufrecht. Auch können während der Teilzeitarbeit weiterhin Einkommen aus der Erwerbstätigkeit erzielt werden, was die Möglichkeit, Weiterbildung in Angriff zu nehmen, unterstützen und attraktiver machen könnte, da Lohneinbußen für Erwerbstätige geringer ausfallen. Weiterhin ist bei einer auf Teilzeitleösungen begrenzten teilweisen Freistellung mit größerer Unterstützung und Kooperation seitens der Arbeitgeber zu rechnen. Diese Sequenzen sollten prinzipiell innerhalb eines bestimmten Zeitraums wiederholt werden können.

In jedem Fall bleibt die **Zustimmung des Arbeitgebers** zur Freistellung oder Arbeitszeitverkürzung erforderlich. Die Gewährung eines bedingten Rechtsanspruchs auf individuelle Weiterbildungsphasen dürfte die Verhandlungsposition der Individuen aber bereits deutlich verstärken, denn der Arbeitgeber müsste gute Gründe vorbringen, um diesen ablehnen zu können. Unterstützend könnte eine breite gesellschaftliche Akzeptanz des Instruments wirken, ähnlich wie etwa die Elternzeit oder des Anspruchs auf Teilzeit. Wichtiges Kriterium für die individuelle Weiterbildung im Rahmen des hier vorgeschlagenen Instruments bleibt aber, dass ein plausibles Weiterbildungsziel formuliert und eine zertifizierbare Qualifikation erworben wird, die nicht betriebsspezifisch ist und auf der dann später mit weiteren Bausteinen aufgebaut werden könnte. Betrieblich-spezifische Weiterbildung bleibt unzweifelhaft Aufgabe der Betriebe.

## 5.2 Finanzielle Förderung für berufliche Weiterbildung in der „Mitte des Erwerbslebens“ ausbauen

Während einer verkürzten (oder auf Null reduzierten) Arbeitszeit und bei aktiver, erfolgreicher Beteiligung an Weiterbildung in einem förderfähigen Kurs oder Programm könnte eine **Lohnersatzleistung** gewährt werden, deren Höhe dem Arbeitslosengeld bzw. dem Kurzarbeitergeld entsprechen könnte, ähnlich der Lösung in Österreich. Das setzt wie andere Leistungen der Arbeitslosenversicherung eine Mindestdauer der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung voraus, begrenzt dieses Instrument also auch auf abhängig Beschäftigte.

Dies entspricht dem Charakter der Bildungsteilzeit als einer Phase verminderter Arbeitstätigkeit, für die eine Lohnersatzleistung wie bei Teilarbeitslosigkeit oder Kurzarbeit gewährt wird. Eine solche Lösung würde der Lebenslage von abhängig beschäftigten Erwerbstätigen „in der Mitte des Berufslebens“ entgegenkommen und für diesen Fall eine Abkehr von der Logik einer bedürftigkeitsgeprüften Existenzsicherung nach Art des (Aufstiegs-)BAföG oder des im Koalitionsvertrag angedeuteten Lebenslagen-BAföG bedeuten, aber gleichwohl eine Eigenbeteiligung – in Gestalt entgangenen Arbeitsentgelts – während der Weiterbildung implizieren. Bei geringer Entlohnung oder bei Teilzeitarbeit könnte, ausgehend von Beobachtungen hoher Selektivität solcher Lösungen in Österreich, eine höhere Lohnersatzrate oder eine Mindestzahlung die Aufnahme einer Weiterbildung attraktiver machen, ohne für diese Gruppe ein eigenes Instrument vorhalten zu müssen. Das laut Koalitionsvertrag geplante Lebenschancen-BAföG würde sich dieser Logik nach an nicht sozialversicherungspflichtig beschäftigte Personen richten, insbesondere Selbstständige, und ihnen eine äquivalente Lösung bieten.

Bei einer ausgedehnten Qualifizierungsphase, insbesondere zur Unterstützung beim Erwerb eines neuen beruflichen Profils, käme eine längere und umfangreichere Freistellung in Frage, welche auch längere Phasen der Teilzeit- oder Vollzeitqualifikation umfassen könnte. Dies würde eine Vereinbarung über eine längere oder wiederholte/erneuerte Freistellung oder Teilzeitphase (mit einem Rückkehrrecht) erfordern – oder eben eine arbeitnehmerseitige Kündigung. Diese wäre dann mit einem mehrjährigen **Weiterbildungsstipendium** zu verbinden, welches auf ein flexibleres, für verschiedene Lebenslagen und Weiterbildungsbestrebungen offenes BAföG-Modell, wie im Koalitionsvertrag angesprochen, hinauslaufen könnte, sich aber auch am österreichischen Fachkräftestipendium oder den schwedischen Modellen orientieren könnte. Ein solches Stipendium könnte als allgemeines Förderinstrument für längere und aufwändigere Weiterbildung eingesetzt werden. Auch hier könnte eine Lohnersatzleistung in Höhe des fiktiven Arbeitslosengeldes (ggf. ohne Bedürftigkeitsprüfung) in Frage kommen, um es für Beschäftigte attraktiver zu machen, die bereits beruflich etabliert sind, bei denen also eine reine BAföG-Leistung erhebliche finanzielle Einbußen mit sich bringen würde. Eine solche Leistung wäre allerdings nicht in jedem Fall als reine Transferzahlung aus Mitteln der Arbeitslosenversicherung zu gestalten, sondern könnte mit Darlehensanteilen verbunden werden, um die individuelle Motivation und die absehbaren individuellen Erträge mit einzubeziehen (möglicherweise differenziert nach dem Grad des „Handlungsdrucks“ durch Umbrüche und Engpässe am Arbeitsmarkt). Im Vergleich zum bereits reformierten und erweiterten Zugang zu Weiterbildung nach dem Qualifizierungschancengesetz und dem „Arbeit-von-morgen-Gesetz“ (Anspruch auf Weiterbildung bei Betroffenheit durch Strukturwandel) würde das eine breitere Öffnung und einen individuelleren Zugang für Erwerbstätige allgemein unabhängig von der Antragstellung der Betriebe und dem konkreten Problemdruck bedeuten. Dabei könnten die Fördersätze bzw. Darlehensanteile danach differenziert werden, inwieweit Engpässe am Arbeitsmarkt angesprochen werden.

Auch könnten Phasen der Weiterbildung zusätzlich zu den diskutierten Lohnersatzleistungen und Stipendien prinzipiell mit Guthaben auf einem individuellen und möglicherweise aus verschiedenen Quellen gespeisten **Ansparkonto** kombinierbar sein, was mit dem im Koalitionsvertrag angedeuteten „Freiraumkonto“ gemeint sein dürfte. Der internationale Vergleich zeigt, dass Kontenmodelle nicht für eine vollständige Finanzierung größerer Weiterbildungsaktivitäten ausreichen. Hier könnten auch tarifliche Langzeitkonten mit einer Ausrichtung auf Weiterbildungsphasen, soweit vorhanden, einen Beitrag leisten – oder eben das geplante Freiraumkonto, welches die Idee eines Kontos potenziell auf alle Beschäftigten oder erwerbsfähigen Personen ausweiten würde. Damit könnten Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung oder aus Steuermitteln durch Guthaben auf dem Konto aufgestockt oder Weiterbildungsphasen verlängert werden.

### 5.3 Durch modulare Weiterbildung und Beratung flexiblere Pfade für die berufliche Entwicklung schaffen

Generell sollte in Deutschland eine **flexible, offene Gestaltung von beruflichen Entwicklungspfaden** leicht möglich werden, nicht nur innerhalb des (schrittweisen) Erlernens fest gefügter Berufsbilder (in Engpassbereichen) oder vertikaler Aufstiegsqualifizierung wie nach dem gegenwärtig bestehenden Aufstiegs-BAföG. Gerade individuell passende, aber auch ungewöhnliche Kombinationen können die Beweglichkeit und Anpassungsfähigkeit auf dem Arbeitsmarkt vergrößern. So wären diese Instrumente offener und flexibler als das bisherige Aufstiegs-BAföG,

dem wesentlichen Element derzeitiger Förderung von individueller Weiterbildung. Auch dies ist im Koalitionsvertrag angedeutet. Damit ist tendenziell eine große, aber nicht unbegrenzte Autonomie bei der Auswahl förderfähiger Qualifikationsgänge verbunden. Das Finden einer im Einzelfall sinnvollen und realisierbaren Weiterbildung, gegebenenfalls auch mit Blick auf einen längeren Entwicklungspfad, ist jedoch eine komplexere Angelegenheit und bedarf der Aushandlung; dies kann nicht durch ein statistisches Prognosetool ersetzt werden.

Die Option auf eine Freistellung und Förderung von individueller Weiterbildung in Vollzeit oder Teilzeit wird attraktiv, wenn verschiedene Elemente, die sich einerseits an individuellen Erfahrungen und Neigungen und andererseits an der betrieblichen und arbeitsmarktlichen Umgebung orientieren, absolviert und gegebenenfalls in der Folge **kombiniert** werden können. Das kann eine schrittweise Erweiterung des bisherigen Berufsbildes oder auch das Erlernen eines weiteren oder neuen Berufs durch verschiedene, kumulativ erworbene Teil- oder Zusatzqualifikationen umfassen. Mit dieser Option, ergänzende, **zertifizierbare Qualifikationen** zu erwerben, könnten die Individuen ihr Kenntnisprofil um einen oder mehrere Bausteine erweitern, ohne gleich einen vollständig neuen Beruf erlernen zu müssen. Es sollte aber möglich sein, diese Bausteine schrittweise zu ergänzen.

Dabei sollte auch die Möglichkeit bestehen, bereits vorhandene, informell in der Praxis erworbene Kenntnisse anerkennen zu lassen. Eine angemessene, breit verfügbare **Validierung** könnte eine formale Schulung vielfach entbehrlich machen. Mit Blick auf die soziale Selektivität von Weiterbildung wäre die systematische Validierung informell erworbener Qualifikationen von besonderer Bedeutung. Deutschland hat im Kontext von Flucht und Migration bereits Erfahrungen mit solchen Verfahren gesammelt, die man auf die Gesamtbevölkerung übertragen könnte. Es ist davon auszugehen, dass viele Menschen in ihrem Berufsalltag Erfahrungen sammeln, die den Bereich ihrer formalen Qualifikation (sofern vorhanden) überschreiten. Mit einer systematischen Validierung solcher Teilqualifikationen würde man den Status dieser Menschen aufwerten und ihre Verdienstmöglichkeiten verbessern. Gleichzeitig könnten aber auch Anreize geschaffen werden, zusätzliche Bildungsangebote zu absolvieren, um in Kombination mit vorhandenen praktischen Qualifikationen einen (neuen) Abschluss zu erlangen.

Zudem kommt der **Modularität von Weiterbildungs-Bausteinen** eine zentrale Rolle zu. In Bezug auf diese Art von Individualisierung und Flexibilität lohnt ein Blick nach Skandinavien, etwa nach Dänemark. Das Land macht vor, wie wertvoll es ist, wenn die Akteure in der Erwachsenenbildung einen verbindlichen Rahmen in Form von modularisierten Kompetenzprofilen setzen. Dieser schafft Transparenz für alle Betriebe und Arbeitnehmer und ermöglicht es einzelnen Bildungseinrichtungen, ihre Angebote in ein Gesamtsystem mit hoher Portabilität zu integrieren. Nur so kann sichergestellt werden, dass individuelle Bildungspläne flexibel genug sind, um verschiedenen Realitäten Rechnung zu tragen. Es wäre für Deutschland zum Beispiel überaus wünschenswert, dass eine 2022 in München absolvierte Weiterbildung 2024 in Hamburg wieder aufgegriffen werden und so kumulativ zu einem formalen Bildungsabschluss beitragen kann. Die Möglichkeit, kompatible und kumulierbare Module zu erwerben und bereits in der Arbeitspraxis erworbene Qualifikationen zertifizieren zu lassen, erhöht die Attraktivität der Freistellung und Teilzeit für Zwecke der Weiterbildung enorm.

Deshalb sind die derzeit in Deutschland laufenden **Abstimmungsprozesse zwischen den Stakeholdern** zur Verbesserung der Situation bei diesen wesentlichen Dimensionen zu beschleunigen. Prinzipiell erscheint dies in Deutschland mit seiner Tradition der sozialpartnerschaftlichen Ausarbeitung von Berufsbildern und Ausbildungsinhalten realistisch. Allerdings bedarf eine Bewegung in Richtung des dänischen Systems ein hohes Maß an Autonomie in der Bewertung und Anerkennung früherer Qualifizierungsmaßnahmen. Eine solche Autonomie beruht in Dänemark sicherlich auch auf dem hohen wechselseitigen Vertrauen der Akteure auf eine verantwortungsvolle Umsetzung.

Ebenso hängt die Gewährung der individuellen Förderung von Weiterbildung davon ab, dass eine fundierte Beratung über passende Weiterbildungsangebote genutzt und eine entsprechende Auswahl getroffen wurde, welche Belange des Arbeitsmarktes sowie individuelle Erfahrungen und Präferenzen bestmöglich vereinbart. Hier sind die Erfahrungen aus Österreich zu beachten, wo Beratung zunächst vernachlässigt wurde. Wichtig ist eine **niederschwellige Orientierung und Beratung**, nicht abstrakt bezogen auf allgemeine Trends am Arbeitsmarkt, sondern unter Berücksichtigung des individuellen, betrieblichen und regionalen Umfelds. Diese Zugänge, Ansprache und Unterstützung sind vor allem wichtig, um einer stark sozial selektiven Wahrnehmung der Weiterbildungsoptionen vorzubeugen und auch jene Gruppen anzusprechen, die bislang bedingt durch verschiedene Barrieren der

Weiterbildung distanziert gegenübergestanden haben. Die aktuell in Deutschland im Aufbau befindlichen Beratungsstrukturen und die Online-Angebote zur Weiterbildung gehen in diese Richtung, müssen sich aber in der Praxis noch bewähren und in der Lebenswirklichkeit der Menschen ankommen.

Entscheidend ist der **erste Zugang aus dem Arbeitsumfeld** heraus, also durch betriebliche Akteure wie Personalverantwortliche, Vorgesetzte, aber auch Weiterbildungsmentoren oder Betriebsräte. In größeren Betrieben mit betrieblicher Mitbestimmung oder bei einer tarifvertraglichen Einbettung ist dies vergleichsweise leicht zu realisieren, etwa durch die bestehenden Modelle des Weiterbildungs-Mentoring. Auch Personalverantwortliche können auf Möglichkeiten und Optionen hinweisen und erste Anstöße geben, insbesondere wenn ihre Arbeit in eine professionelle Personalpolitik und Kompetenzbedarfsplanung auf betrieblicher Ebene eingebettet ist. Dies ist eher in größeren Unternehmen der Fall. Ergänzend könnte in kleineren und mittleren Unternehmen, die oft weniger verbandlich organisiert und mitbestimmt sind und wo die Personalentwicklung weniger formal organisiert ist, eine **„aufsuchende“ Beratung und Orientierung** etwa durch die Bundesagentur für Arbeit oder ähnliche Akteure in Frage kommen, um eine erste Sensibilisierung für Qualifizierungs- und Weiterbildungsmöglichkeiten im Sinne der Beschäftigten und des Unternehmens zu erreichen. Darauf aufbauend wäre die Entwicklung individueller Entwicklungspfade mit Teilzeit- oder Vollzeitphasen der Weiterbildung dann mit dem Arbeitgeber sowie der für die Gewährung der Lohnersatzleistung zuständigen fördernden Stelle, insbesondere der Bundesagentur für Arbeit, zu vereinbaren. Damit wäre auch das Einholen einer Zweitmeinung verbunden, und mögliche betriebliche und individuelle Präferenzen könnten mit Erwägungen aus Sicht des regionalen oder berufsfachlichen Arbeitsmarktes abgeglichen werden, ohne eine zu starre Ausrichtung auf „Engpassberufe“ vorzunehmen. Dabei würde ein **Qualitätssiegel für Beratung** helfen, geeignete Stellen bei unterschiedlichen Trägern zu identifizieren.

Die in Dänemark bestehende Möglichkeit, bisherige Erfahrungen online zu registrieren und eine **Prognose möglicher Weiterbildungspfade** und ihrer Dauer zu erstellen, ist ein überaus sinnvoller Anstoß. Online-Angebote zur Übersicht über Weiterbildungsmöglichkeiten und Trendanalysen des Arbeitsmarktes, etwa durch Auswertungen von Vakanzen und der dort genannten arbeitgeberseitigen Anforderungen und Berufsbilder, können diese individuelle Orientierung unterstützen, reichen aber für die konkrete Ausgestaltung wohl nicht aus. Hierzu ist auch die Ansprache im Arbeitsumfeld oder im Zuge einer größeren öffentlichen Kampagne – auch unter Bewerbung der Förder- und Beratungsmöglichkeiten – notwendig, welche heute nur wenig allgemein bekannt sein dürften.

Generell sind diese Optionen auf **graduelle Erweiterung und Ergänzung** beruflich nutzbarer Qualifikationen ausgerichtet, was angesichts von sich kontinuierlich vollziehenden Veränderungen am Arbeitsmarkt und im betrieblichen Umfeld in vielen Fällen angemessen und ausreichend sein dürfte. Bereits heute verändern sich Berufsbilder im Zeitverlauf, sowohl was die formalen Inhalte der Berufsausbildung als auch die in der Praxis ausgeübten Tätigkeiten angeht. Somit ist die Anpassungsfähigkeit über die Zeit in vielen Fällen gegeben. Auch technologisch bedingte Veränderungen von Berufsbildern verlaufen selten abrupt, sondern erlauben eine schrittweise Anpassung bzw. Fortentwicklung innerhalb eines überschaubaren Zeitrahmens.

## 5.4 Transformationshilfen weiterentwickeln

Das gegenwärtig bereits bestehende Weiterbildungsinstrumentarium bietet auch Möglichkeiten für eine umfassende Qualifizierung im Strukturwandel. Hier sind in den letzten Jahren wesentliche Erweiterungen hinsichtlich der Förderung der Weiterbildung von Erwerbstätigen mit Mitteln der Arbeitsmarktpolitik vorgenommen worden. Eine erneute Ausweitung erscheint hierbei weniger dringlich als eine bessere Nutzung in der Praxis. Dies kann vor allem eine Vereinfachung beim Zugang bedeuten.

Aus unseren Gesprächen und den vorliegenden Befunden lassen sich zwar kein generelles Qualifizierungsdefizit oder massive Umschulungsbedarfe in der Breite des Arbeitsmarktes – etwa im Zuge der digitalen Transformation – in Deutschland ableiten. In den Fällen, in denen es regional oder sektoral innerhalb kurzer Zeit zu massiven Einbrüchen oder Umbrüchen kommt, die nicht antizipiert werden konnten, etwa durch rapide technologische Veränderungen, sind jedoch intensivere und koordinierte Weiterbildungsanstrengungen notwendig, und diese werden im Bereich betroffener und sozialpartnerschaftlich organisierter Sektoren wie dem Automobilsektor auch vereinbart. Die zeitlich sehr flexible, aber auch reversible Kurzarbeit erscheint dabei – in der für die konjunkturelle Stabilisierung

genutzten Gestalt – nicht der geeignete Ansatzpunkt zu sein, wie die bisherigen Erfahrungen mit der geförderten Weiterbildung während Kurzarbeit zeigen.

In einem solchen Krisenfall können vielmehr **Arbeitsstiftungen und Umstrukturierungsbeiräte** nach Art Österreichs oder Schwedens interessante Hinweise liefern. Wichtig ist hier die Kofinanzierung durch die beteiligten Parteien – insbesondere Unternehmen und öffentliche Hand –, vor allem auf regionaler Ebene, die Entwicklung jeweils passender Weiterbildungsangebote für die Betroffenen und die Ausrichtung an jeweils realistischen Entwicklungsoptionen im regionalen oder beruflichen Umfeld. Verglichen mit dem bislang bestehenden Instrument der Transfergesellschaften sprechen die internationalen Beispiele für eine langfristigere, strategischere und stärker auf Weiterbildung und damit den Übergang in eine neue Aktivität ausgerichtete Unterstützung. Das bedeutet im Vergleich zum bisherigen Stand in Deutschland beispielsweise einen längeren Zeitraum für die Förderung von Transfermaßnahmen. Auch werden diese Instrumente in Schweden oder Österreich durch die damit betrauten Akteure so bereitgehalten, dass sie sich im Bedarfsfall jeweils leicht aktivieren und auf die jeweilige Situation anpassen lassen. Der gezielte Einsatz und die angemessene Kofinanzierung dürften die Zielgenauigkeit erhöhen und Mitnahmeeffekte breiter gestreuter Interventionen vermeiden helfen. Weiterhin bietet es sich an, die Umstrukturierung stärker auf Pfade von abgebenden hin zu aufnehmenden Unternehmen auszurichten.

Dabei sollte aber auch ein Verbleib im Unternehmen nach erfolgreicher Weiterbildung und betrieblicher Transformation nicht von vornherein ausgeschlossen werden, sodass auch hier strategisch geplante **Transformationsphasen** (mit verminderter Arbeitszeit) für die jeweils sinnvolle Weiterbildung ihre Bedeutung haben könnten. Generell liegt die Entwicklung eines tragfähigen Geschäftsmodells – und damit auch die Durchführung passender betrieblicher Umstrukturierungs- und Weiterbildungsschritte – in der Verantwortung der Betriebe. Eine öffentliche Unterstützung wäre angemessen, wenn nachvollziehbar ist, dass die betrieblichen Kapazitäten nicht ausreichen, um ein tragfähiges Geschäfts- und Beschäftigungsmodell aus eigener Kraft zu realisieren. Hier wäre eine Beteiligung der Unternehmen wichtig, um Mitnahmeeffekte zu minimieren, ebenso eine Verpflichtung zur weiteren Beschäftigung nach Abschluss der Qualifizierung.

## Literatur

- Anlauff, W.; Feldes, W. (2021): *Demografietarifverträge – Genese, Wirkungen und Perspektiven eines Gestaltungskonzeptes*. In: Richter, Götz (Hrsg.): *Eine Bilanz nach 20 Jahren Forschung und Praxis*, 1. Aufl., S. 253–278.
- Bauer, Philipp; Boockmann, Bernhard; Brändle, Tobias; Gensicke, Miriam; Hartmann, Josef; Kreider, Irina; Pfeiffer, Iris; Zühlke, Anne (2019): *Evaluation des Bundesprogramms Bildungsprämie (BiP)*. <https://www.fbb.de/unsere-arbeit/publikationen/evaluation-des-bundesprogramms-bildungspraemie-bip/>
- Becker, Rolf (2017): *Berufliche Weiterbildung im Strukturwandel. Eine APK-Längsschnittanalyse für die zwischen 1956 und 1978 Geborenen in Westdeutschland*. In: Stephan Lessenich (Hrsg.): *Geschlossene Gesellschaften. Verhandlungen des 38. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Bamberg 2016*.
- Bellmann, Lutz; Grunau, Philip; Leber, Ute; Noack, Martin (2013): *Weiterbildung atypisch Beschäftigter*. Bertelsmann Stiftung.
- Bellmann, Lutz; Dämmert, Sandra; Leber, Ute (2018): *Konstanz altersgerechter Maßnahmen trotz steigender Beschäftigung Älterer*. WSI-Mitteilungen, 71, 20–27.
- Bellmann, Lutz; Gleiser, Patrick; Kagerl, Christian; Kleifgen, Eva; Koch, Theresa; Kruppe, Thomas; König, Corinna; Lang, Julia; Leber, Ute; Pohlan, Laura; Roth, Duncan; Schierholz, Malte; Stegmaier, Jens; Aminian, Armin (2020): *Weiterbildung in der Covid-19-Pandemie stellt viele Betriebe vor Schwierigkeiten* (Serie „Corona-Krise: Folgen für den Arbeitsmarkt“). In: IAB-Forum, 09.12.2020.
- Berger, Klaus; Moraal, Dick (2012): *Tarifliche Weiterbildungspolitik in den Niederlanden und in Deutschland*. WSI-Mitteilungen, 5, 382–390.
- Bernhard, Sarah; Lang, Julia; Kruppe, Thomas (2017): *Langfristige Wirkungen von geförderter beruflicher Weiterbildung*. In: Möller, Joachim; Walwei, Ulrich (Hrsg.): *Arbeitsmarkt Kompakt. Analysen, Daten, Fakten*. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- BIBB (2012): *Tarifvertragliche Regulierung von Weiterbildung: Ansatzpunkte und Erfahrungen*. Expertenworkshop „Perspektiven für Weiterbildungsforschung und -politik: Weiterbildung und Sicherung des Arbeitskräftebedarfs im demografischen Wandel“ am 09.03.2012 am SOFI Göttingen. Bundesinstitut für Berufsbildung, Bonn.
- BMAS und BMBF (2021): *Umsetzungsbericht Nationale Weiterbildungsstrategie*. <https://www.bmas.de/DE/Service/Publikationen/a805-umsetzungsbericht-nationale-weiterbildungsstrategie.html>
- BMBF (2019): *Weiterbildungsverhalten in Deutschland 2018*. Ergebnisse des Adult Education Survey – AES-Trendbericht. [https://www.bmbf.de/SharedDocs/Publikationen/de/bmbf/1/31516\\_AES-Trendbericht\\_2018.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmbf.de/SharedDocs/Publikationen/de/bmbf/1/31516_AES-Trendbericht_2018.pdf?__blob=publicationFile&v=2)
- BMBF (2021): *Weiterbildungsverhalten in Deutschland 2020*. [https://www.bmbf.de/SharedDocs/Publikationen/de/bmbf/1/31690\\_AES-Trendbericht\\_2020.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmbf.de/SharedDocs/Publikationen/de/bmbf/1/31690_AES-Trendbericht_2020.pdf?__blob=publicationFile&v=4)
- Bock-Schappelwein, Julia; Famira-Mühlberger, Ulrike; Huemer, Ulrike (2017): *Instrumente der Existenzsicherung in Weiterbildungsphasen in Österreich*. WIFO-Monatsberichte 90(5), 393-402.
- Bock-Schappelwein, Julia; Famira-Mühlberger, Ulrike; Huemer, Ulrike (2020): *Bildungskarenz und Bildungsteilzeit in Österreich*. BMAS EU-2020 Reader.
- Bock-Schappelwein, Julia; Böheim, René; Leoni, Thomas (2021): *IZA COVID-19 Crisis Response Monitoring: Austria* (December 2021).
- Boockmann, Bernhard; Maier, Anastasia; Schäfttstadt, Christin (2021): *Vereinbarungen der Sozialpartner zur Weiterbildung – ein Blick in ausgewählte Branchen*. Bertelsmann Stiftung.
- Bosch, Gerhard (2019): *Öffentliche Finanzierung von Weiterbildung im Strukturwandel*. HBS Working Paper 158.

- Bundesministerium für Arbeit (2021): *Dokumentation Aktive Arbeitsmarktpolitik in Österreich 2014–2021*. [https://www.bma.gv.at/dam/jcr:b8ea790e-fbe8-4aac-8515-6ff0a5165f0b/FINAL\\_Aktive%20AMP%20in%20%C3%96sterreich%202014%20-%202021\\_Dokumentation.pdf](https://www.bma.gv.at/dam/jcr:b8ea790e-fbe8-4aac-8515-6ff0a5165f0b/FINAL_Aktive%20AMP%20in%20%C3%96sterreich%202014%20-%202021_Dokumentation.pdf)
- Busse, Gerd; Seifert, Hartmut; Bispinck, Reinhard (2009): *Tarifliche und betriebliche Regelungen zur beruflichen Weiterbildung: Eine explorative Studie. Gutachten für das Bundesministerium für Bildung und Forschung*. edition der Hans-Böckler-Stiftung Nr. 233.
- Card, David; Kluge, Jochen; Weber, Andrea (2018): *What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations*. *Journal of the European Economic Association*, 16(3), 894–931. <https://doi.org/10.1093/jeea/jvx028>
- Cedefop (o.J.): *Learning account of Upper Austria*. <https://www.cedefop.europa.eu/en/tools/financing-adult-learning-db/search/learning-account-upper-austria>
- Cedefop (2017): *Skills Panorama: Skills anticipation in Finland*. <https://www.cedefop.europa.eu/en/data-insights/skills-anticipation-finland?msclid=ed797cedbaf011ecbc7de1aa35b6e1a5>
- Danmarks Evalueringsinstitut (2018): *Realkompetencevurdering (RKV) på voksen-, efter- og videreuddannelsesområdet i Danmark. Udviklingen fra 2010 til 2018*. <https://www.uvm.dk/-/media/filer/uvm/publikationer/2019/jan/180125-rapport-om-evaluering-af-rkv-2018-med-summary--final-.pdf> (Zugriff 28.9.2021).
- Danzer, Lisa; Lechner, Ferdinand; Riesenfelder, Andreas (2020): *Evaluierung des Fachkräftestipendiums: Ergebnisse einer aktuellen Studie im Auftrag des AMS Österreich*, AMS info, No. 467, Arbeitsmarktservice Österreich (AMS), Wien.
- Dauth, Christine (2020): *Regional discontinuities and the effectiveness of further training subsidies for low-skilled employees*. *ILR Review*, 73(5), 1147–1184.
- Dauth, Christine; Toomet, Ott (2016): *On government-subsidized training programs for older workers*. *Labour*, 30(4), 371–392.
- Dengler, Katharina; Matthes, Britta (2018): *Substituierbarkeitspotenziale von Berufen: Wenige Berufsbilder halten mit der Digitalisierung Schritt*. IAB-Kurzbericht Nr. 4/2018, Nürnberg.
- Dengler, Katharina; Matthes, Britta (2021): *Auch komplexere Tätigkeiten könnten zunehmend automatisiert werden*. IAB-Kurzbericht Nr. 13/2021, Nürnberg.
- Desjardins, Richard (2017): *Political economy of adult learning systems*. London, Oxford, New York: Bloomsbury Academic.
- Dohmen, Dieter; Cordes, Michael (2019): *Kosten der Weiterbildung in Deutschland – Verteilung der Finanzlasten auf Unternehmen, Privatpersonen, öffentliche Hand*. FiBS, Berlin. [https://www.fibs.eu/fileadmin/user\\_upload/Literatur/FiBSForum\\_061\\_Kosten\\_Weiterbildung.pdf](https://www.fibs.eu/fileadmin/user_upload/Literatur/FiBSForum_061_Kosten_Weiterbildung.pdf)
- Eder-Gregor, Beatrix; Speta, Eva-Maria; Bäck, Karl (2019): *Barrierefreie Erwachsenenbildung*. Graz: CONEDU – Verein für Bildungsforschung und -medien.
- Egger-Subotitsch, Andrea; Liebeswar, Claudia; Stark, Martin (2017): *Die Bedeutung von Insolvenzstiftungen für regionale Arbeitsmärkte am Beispiel der „Quelle-Stiftung“ in Oberösterreich*. AMS info nr. 362. Wien.
- Eichhorst, Werner; Marx, Paul; Schmidt, Tanja; Tobsch, Verena; Wozny, Florian; Linckh, Carolin (2019): *Geringqualifizierte in Deutschland*. Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung. IZA Forschungsbericht 91. Bonn.
- Eurofound (2020): *Job Security Councils*. <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/emcc/erm/support-instrument/job-security-councils>
- European Commission/EACEA/Eurydice (2021): *Adult education and training in Europe: Building inclusive pathways to skills and qualifications*. Eurydice Report. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Eurostat (2021): *Adult Education Survey (AES) methodology*. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Adult\\_Education\\_Survey\\_\(AES\)\\_methodology](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Adult_Education_Survey_(AES)_methodology)

- Fernandes, Sofia; Kerneis, Klervi (2020): *Towards an individual right to adult learning for all Europeans*. FEPS.
- Filla, Wilhelm (2013): *Öffentliche Förderungen als Steuerungsinstrument für Erwachsenenbildung. Von Kaiser Franz Joseph I. zu den Leistungsvereinbarungen*. In: Magazin erwachsenenbildung.at. Das Fachmedium für Forschung, Praxis und Diskurs, 18. Wien. <https://erwachsenenbildung.at/magazin/13-18/meb13-18.pdf>
- Heinrich Böll Stiftung (2019): *Weiterbildung 4.0. Solidarische Lösungen für das lebenslange Lernen im digitalen Zeitalter*. Böll Brief Teilhabegesellschaft 8. [https://www.boell.de/sites/default/files/boell.brief\\_tg8\\_weiterbildung\\_4.0.pdf?dimension1=division\\_bw](https://www.boell.de/sites/default/files/boell.brief_tg8_weiterbildung_4.0.pdf?dimension1=division_bw)
- Heß, Pascal; Janssen, Simon; Leber, Ute (2019): *Digitalisierung und berufliche Weiterbildung: Beschäftigte, deren Tätigkeiten durch Technologien ersetzbar sind, bilden sich seltener weiter*. IAB-Kurzbericht Nr. 16/2019, Nürnberg.
- Hiesmair, Manuela; Niederberger, Karl (2012): *Wenn die Arbeitslosigkeit zur einmaligen Chance für die Weiterentwicklung wird: Social Return on Investment (SROI) der VOEST-ALPINE-STAHLSSTIFTUNG*. Institut für Erwachsenen- und Berufsbildung, Universität Linz.
- Husted, Bodil (2019): *European inventory on validation of non-formal and informal learning 2018 update: Denmark*. [http://libserver.cedefop.europa.eu/vetelib/2019/european\\_inventory\\_validation\\_2018\\_Denmark.pdf](http://libserver.cedefop.europa.eu/vetelib/2019/european_inventory_validation_2018_Denmark.pdf)
- IG Metall (2016): *Bildungsvereinbarung für die Weiterbildung abschließen*. <https://www.igmetall.de/tarif/tarifruenden/metall-und-elektro/bildungsvereinbarung-fuer-die-weiterbildung-abschliessen> (abgerufen am 03.06.2021).
- IG Metall (2018): *Gewerkschaftliche Weiterbildungsmentoren*. Broschüre.
- Janssen, Simon; Leber, Ute; Arntz, Melanie; Gregory, Terry; Zierahn, Ulrich (2018): *Betriebe und Arbeitswelt 4.0: Mit Investitionen in die Digitalisierung steigt auch die Weiterbildung*. IAB-Kurzbericht Nr. 26/2018, Nürnberg.
- Klaus, Anton; Kruppe, Thomas; Lang, Julia; Roesler, Konrad (2020): *Geförderte Weiterbildung Beschäftigter: Trotz erweiterter Möglichkeiten noch ausbaufähig*. IAB-Kurzbericht Nr. 24/2020, Nürnberg.
- Klöß, Hans-Peter (2021): *Berufliche Weiterbildung in Deutschland: Status Quo und Weiterentwicklung*. IW Policy Paper 12/2021.
- Kruppe, Thomas; Lang, Julia (2018): *Labour market effects of retraining for the unemployed: the role of occupations*. Applied Economics 14, 1578–1600.
- Kruppe, Thomas; Mühlhan, Jannek; Weber, Enzo; Wiemers, Jürgen (2019): *Gesamtfiskalische Wirkungen von Weiterbildungsförderung: Öffentliche Ausgaben generieren hohe Rückflüsse*. IAB-Kurzbericht Nr. 8/2019, Nürnberg. <https://www.iab-forum.de/nur-jeder-zehnte-betrieb-nutzt-die-weiterbildungsfoerderung-der-bundesagentur-fuer-arbeit/>
- Kruppe, Thomas; Osiander, Christopher (2020): *Kurzarbeit im Juni 2020: Rückgang auf sehr hohem Niveau*. In: IAB-Forum, 30.06.2020.
- Kruppe, Thomas; Weber, Enzo; Wiemers, Jürgen (2020): *Qualifizierung senkt die Nettokosten der Kurzarbeit*. In: IAB-Forum, 24.08.2020. <https://www.iab-forum.de/qualifizierung-senkt-die-nettokosten-der-kurzarbeit/> (abgerufen am 18.05.2021).
- Kuczera, Malgorzata; Jeon, Shinyoung (2019): *Vocational Education and Training in Sweden*. OECD.
- Lassnigg, Lorenz; Gottwald, Regina; Hofer, Helmut; Kuschej, Hermann; Zaussinger, Sarah (2011): *Evaluierung der Bildungskarenz 2000–2009: Studie des IHS im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz*. Wien.
- Mühge, Gernot (2017): *Qualifizierung und Teilqualifizierung in Transfergesellschaften*. Hans Böckler Stiftung Study 371.
- Nationale Weiterbildungsstrategie: *Strategiepapier* (2019).

- Nedelkoska, Ljubica; Quintini, Glenda (2018): *Automation, skills use and training*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 202, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/1815199X>
- Oberfichtner, Michael; Schnabel, Claus (2019): *The German model of industrial relations: (Where) does it still exist?* Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 239(1), 5–37.
- Osiander, Christopher; Stephan, Gesine (2018): *Unter welchen Bedingungen würden sich Beschäftigte weiterbilden? Ergebnisse eines faktoriellen Surveys*. IAB-Discussion Paper 04/2018, Nürnberg.
- OECD (2019a): *Getting Skills Right: Future-Ready Adult Learning Systems*. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/25206125>
- OECD (2019b): *Individual Learning Accounts. Panacea or Pandora's Box?* OECD Publishing, Paris.
- OECD (2019c): *Continuous Learning in Working Life in Finland*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2021): *Getting Skills Right: Continuing Education and Training in Germany*. OECD Publishing, Paris.
- Ö-CERT (2020): *Qualitätsrahmen für die Erwachsenenbildung in Österreich*. Eine Kooperation des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Forschung und der Länder gemäß Art. 15a B-VG. Leitfaden für die Ö-Cert-Bewerbung.
- Papouschek, Ulrike (2017): *BezieherInnen von Fachkräftestipendium, Weiterbildungsgeld und Bildungsteilzeitgeld*. Forschungsbericht. Wien.
- Pfeifer, Iris; Dauser, Dominique; Gagern, Saskia; Hauenstein, Timo; Kreider, Irina; Wolf, Markus (2019): *Weiterbildungsförderung in Deutschland*. Forschungsinstitut Betriebliche Bildung (f-bb), Nürnberg. [https://www.f-bb.de/fileadmin/PDFs-Publikationen/190805\\_f-bb-Dossier\\_WB.pdf](https://www.f-bb.de/fileadmin/PDFs-Publikationen/190805_f-bb-Dossier_WB.pdf)
- Prischl, Alexander; Ledwinka, Sylvia (2020): *Arbeitsstiftungen – ein bewährtes, sozialpartnerschaftliches Modell zur Krisenbewältigung am Arbeitsmarkt, ÖGB*.
- Rahner, Sven; Schulze, Michael; Ehlert, Martin (2020): *Weiterbildungsoffensive in und nach der Krise: Jetzt erst recht! WSI Mitteilungen*, 73(6), 513–518. [https://www.wsi.de/data/wsimit\\_2020\\_06\\_rahner.pdf](https://www.wsi.de/data/wsimit_2020_06_rahner.pdf)
- Rat der Arbeitswelt (2021): *Vielfältige Ressourcen stärken – Zukunft gestalten*. Arbeitsweltbericht 2021, Kapitel 5.2.
- Schneider, Hilmar; Brenke, Karl; Jesske, Birgit; Kaiser, L. C., Rinne, Ulf; Schneider, Marc; Steinwede, Jacob; Uhlenдорff, Arne (2007): *Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission Bericht 2006*. IZA Forschungsbericht 10.
- Seyda, Susanne; Placke, Beate (2020): *IW-Weiterbildungserhebung 2020 – Weiterbildung auf Wachstumskurs*. IW-Trends, Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung, 47(4), 105–123.
- Stadler, Erik; Kausel, Matthias (2015), *Evaluierung Fachkräftestipendium 2015; Endbericht im Auftrag des Arbeitsmarktservice*, marketmind, Wien.
- Stettes, Oliver (2009): *Germany: Collective bargaining and continuous vocational training*. Eurofound. <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2009/germany-collective-bargaining-and-continuous-vocational-training> (abgerufen am 30.06.2021).
- Winter-Ebmer, Rudolf (2006): *Coping with a structural crisis: evaluating an innovative redundancy-retraining project*. International Journal of Manpower, 27(8), 700–721.
- World Economic Forum (2017): *Accelerating Workforce Reskilling for the Fourth Industrial Revolution*. White Paper.
- Wotschack, Philip (2020): *When Do Companies Train Low-Skilled Workers? The Role of Institutional Arrangements at the Company and Sectoral Level*. British Journal of Industrial Relations, 58, 587–616. <https://doi.org/10.1111/bjir.12503>

## Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh  
Telefon +49 5241 81-0

Katharina Bilaine  
Project Manager  
Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft  
Telefon +49 5241 81-81485  
katharina.bilaine@bertelsmann-stiftung.de

Eric Thode  
Director  
Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft  
Telefon +49 5241 81-81581  
eric.thode@bertelsmann-stiftung.de

[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)