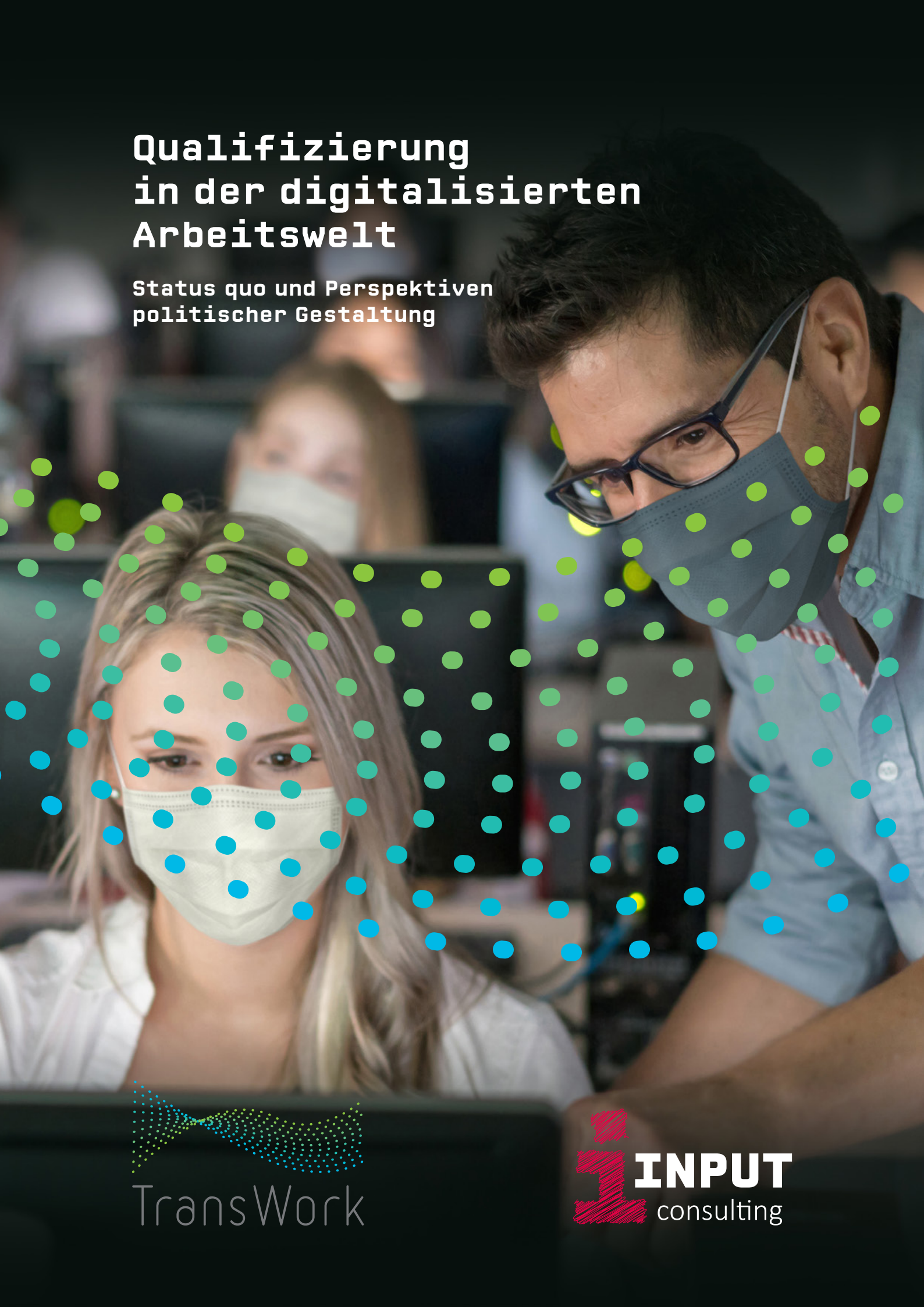
Qualifizierung in der digitalisierten Arbeitswelt

Status quo und Perspektiven politischer Gestaltung



TransWork

INPUT consulting

Impressum:

INPUT Consulting – Gemeinnützige Gesellschaft für Innovationstransfer,
Post und Telekommunikation mbH
Theodor-Heuss-Straße 2
70174 Stuttgart
www.input-consulting.de

Autoren:
Mario Daum
Claus Zanker

Umschlaggestaltung:
Regine Lieb, klip.de

Die vorliegende Publikation entstand im Rahmen des Verbundprojekts „TransWork – Transformation der Arbeit durch Digitalisierung“, Teilvorhaben „Entwicklung von Gestaltungs- und Regulierungslösungen vernetzter Arbeitsformen“.
Das Forschungs- und Entwicklungsprojekt TransWork wird mit Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) in der Fördermaßnahme »Arbeit in der digitalisierten Welt« gefördert und vom Projektträger Karlsruhe (PTKA) betreut.
Förderkennzeichen des Teilvorhabens „Entwicklung von Gestaltungs- und Regulierungslösungen vernetzter Arbeitsformen“: 02L15A161.
Die Verantwortung für den Inhalt dieser Publikation liegt bei den Autoren.

Diese und weitere Publikationen von INPUT Consulting finden Sie zum Download unter https://www.input-consulting.de/publikationen.html

GEFÖRDERT VOM

Bundesministerium für Bildung und Forschung

BETREUT VOM

PTKA Projektträger Karlsruhe
Karlsruher Institut für Technologie

Förderschwerpunkt Arbeit in der digitalisierten Welt

Stuttgart, April 2021

Inhalt

0. Einleitung 3

1. Beschäftigung und Qualifikationen im digitalen Wandel 5
1.1 Digitalisierung und die Folgen für die Arbeitsplätze 5
1.1.1 Automatisierung und Substitution 5
1.1.2 Neue Arbeitsplätze und kompensatorische Effekte 7
1.2 Digitalisierung und die Folgen für die berufliche Weiterbildung 12
1.2.1 Befunde zur Weiterbildung in Betrieben 12
1.2.2 Determinanten der Weiterbildungsbeteiligung 14
1.3 Zwischenfazit 17

2. Berufliche Weiterbildungspolitik: Status quo, Positionen und Reformbedarf 19
2.1 Grundlagen und Kontext des Weiterbildungsrechts 19
2.2 Gesetzliche Regelungen und Initiativen 21
2.2.1 Arbeitslosenversicherungsschutz- und Weiterbildungsstärkungsgesetz 21
2.2.2 Qualifizierungschancengesetz 23
2.2.3 Arbeit-von-Morgen-Gesetz 25
2.2.4 Politische Initiative: Nationale Weiterbildungsstrategie 27

3. Defizite und Perspektiven staatlicher Weiterbildungspolitik ... 29
3.1 Neuausrichtung der Weiterbildungspolitik 29
3.2 Defizite und Reformperspektiven 30

4. Zusammenfassung 33

Literaturverzeichnis 37
Abbildungsverzeichnis 40

0. EINLEITUNG

Die digitale Transformation sorgt seit einigen Jahren für einen tiefgreifenden Wandel des Arbeitsmarkts und der Wirtschaft und sie stellt neue Herausforderungen an die Regulierung und Gestaltung von Arbeit. Die Folgen der Digitalisierung für die Arbeit sind vielfältig. Relativ schnell galt die digitale Transformation als Jobkiller. Im Zentrum dieser Debatte standen verschiedene Studien, die für unterschiedliche Berufe ein großes Automatisierungspotenzial ermittelten. Weitere Analysen zeigten, dass Arbeitsplätze durch den Technikeinsatz nicht einfach ersetzt werden, vielmehr verändern sich die Tätigkeiten in den Berufsfeldern und Branchen und somit die qualifikatorischen Anforderungen an die Arbeitnehmer*innen. Die berufliche Weiterbildung wird als der zentrale Schlüssel gesehen, um bei diesem Strukturwandel die Beschäftigungsfähigkeit und Arbeitnehmer*innen und ein hohes Beschäftigungsniveau zu gewährleisten. Die Politik hat die Bedeutung der berufliche Weiterbildung für die digitale Transformation erkannt und bereits eine Reihe von Gesetzesreformen eingeleitet und umgesetzt. Ziel ist hierbei, die durch den Strukturwandel stark betroffenen Beschäftigtengruppen und Unternehmen rechtzeitig auf die Herausforderungen der Digitalisierung vorzubereiten. Und dennoch besteht weiterer politischer Handlungsbedarf.

Die vorliegende Veröffentlichung analysiert den Status quo und die Perspektiven der Gestaltung und Regulierung berulicher Weiterbildung im Kontext der Digitalisierung. Wir geben zunächst eine Übersicht der unterschiedlichen Erkenntnisse zu den Beschäftigungswirkungen infolge der digitalen Transformation und stellen im Weiteren die zentralen Aspekte und Herausforderungen der beruflichlichen Weiterbildung dar. Im zweiten Kapitel skizzieren wir die Grundlagen des deutschen Weiterbildungsrechts, um auf die zentralen Reformvorhaben der jüngsten Zeit im Kontext der digitalen Transformation einzugehen. Wir identifizieren die Ziele und Instrumente der jeweiligen Gesetze und stellen Bewertungen und Reformbedarfe vonseiten der Bundesagentur für Arbeit bzw. des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, des Deutschen Gewerkschaftsbundes und der Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeber dar. In Kapitel 3 erläutern wir weitere wissenschaftliche Befunde und Reformperspektiven der Weiterbildungspoltik in Deutschland. Das abschießende vierte Kapitel erhält die Zusammenfassung unserer Analyse. Methodisch gründen unsere Arbeiten und Ergebnisse auf einer Sekundäranalyse der wissenschaftlichen Literatur und politischen Debatte, die wir bis April 2021 berücksichtigen konnten.

Die Publikation erfolgt im Rahmen des vom Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderten Projekts „TransWork – Transformation der Arbeit durch Digitalisierung“, das als Verbundvorhaben gemeinsam vom Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation IAO (Stuttgart), ifaa – Institut für angewandte Arbeitswissenschaft e.V. (Düsseldorf), RWTH Aachen, Institut für Arbeitswissenschaft (IAW), ver.di-Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (Berlin) und INPUT Consulting gGmbH (Stuttgart) durchgeführt wird. Das Teilvorhaben „Entwicklung von Gestaltungs- und Regulierungslösungen vernetzter Arbeitsformen“ wird im TransWork-Projektverbund von INPUT Consulting gGmbH bearbeitet. Der Bericht ergänzt die bereits erschienenen Analysen zum Status quo und den Regulierungsbedarfen von orts- und zeitflexibler Arbeit (Daum und Zanker 2020a) sowie zum Beschäftigtendatenschutz (Rose 2021). Die besonderen Gestaltungserfordernisse auf der betrieblichen Ebene zu Fragen mobilen Arbeitens, des Beschäftigtendatenschutzes und der beruflichen Weiterbildung sind Inhalt einer weiteren und abschließenden Publikationen von INPUT Consulting innerhalb des Transwork-Projekts (vgl. Zanker et al. 2021).

1. BESCHÄFTIGUNG UND QUALIFIKATIONEN IM DIGITALEN WANDEL

1.1 DIGITALISIERUNG UND DIE FOLGEN FÜR DIE ARBEITSPLÄTZE

1.1.1 AUTOMATISIERUNG UND SUBSTITUTION

Die Folgen der Digitalisierung für Arbeit und Beschäftigung sind grundsätzlich nicht neu. Auch frühere technische Veränderungen hatten tiefgreifende Folgen für die Arbeitsplätze und die beruflichen Tätigkeiten. In der aktuellen Diskussion wird jedoch die Frage aufgeworfen, ob es sich bei der Digitalisierung um eine technologische Innovation handelt, die weitaus gravierende Folgen für Arbeitswelt haben wird, als zurückliegende (informations-)technologische Entwicklungssprünge. Diese Annahme ergibt sich aus der hohen Entwicklungsdynamik digitaler Technologien, mit einem exponentiellen Wachstum der Leistungsfähigkeit von Algorithmen und künstlicher Intelligenz, von Rechnerleistungen, Speicherkapazitäten und Netzwerken. Waren bei früheren informationstechnologischen Innovationen meist einfache, routinegeprägte Tätigkeiten von der Automatisierung betroffen, so verschieben sich die Grenzen des technologisch Machbaren durch Big-Data, intelligente Algorithmen und Anwendungen Künstlicher Intelligenz immer weiter in den Bereich (hoch-)qualifizierter Arbeit (vgl. Brynjolfsson und McAfee 2014).

Die Frage, wie sich die Digitalisierung auf Arbeit und Beschäftigung auswirkt, war in den letzten Jahren Gegenstand verschiedener Studien.[1] Carl Benedict Frey und Michael Osborne, zwei Ökonomen der Universität Oxford, hatten im Jahr 2013 eine Untersuchung vorgelegt, in der sie die technische Machbarkeit einer „Computerisierung" menschlichen Arbeit analysiert und quantifiziert haben (vgl. Frey und Osborne 2013). Frey und Osborne kommen auf Grundlage ihrer Datenbankauswertungen zu 700 Berufen in den USA und Expertenbefragungen zum Ergebnis, dass 47 Prozent der untersuchten Berufe in den nächsten zwei Jahrzehnten eine hohe Automatisierungswahrscheinlichkeit von mehr als 70 Prozent haben und diese durch Technik ersetzt werden könnten. Die Bandbreite des Automatisierungsrisikos bewegt sich über alle untersuchten Berufe hinweg zwischen 0,3 Prozent z.B. für Sozialarbeiter*innen und 99 Prozent bei Datenerfassern (ebd., S. 38). Die Unterschiede bei einer technisch möglichen Automatisierung von Berufen ergeben sich vor allem durch die Existenz von „Engineering Bottlenecks", also technisch bedingten Engpassfaktoren, an denen digitale Technologien und Robotik bislang scheitern. Zu diesen Engpassfaktoren für die Technologie zählen kreative Intelligenz, soziale Intelligenz sowie Wahrnehmung und Feinmotorik, also Fähigkeiten, in denen der Mensch der Technologie (noch) überlegen ist.

Automatisierung bedeutet in diesem Zusammenhang nicht zwangsläufig die vollständige Verdrängung menschlicher Arbeit durch Maschinen oder IT-Systeme. Meist sind vom Technikeinsatz einzelne Aufgabenbereiche betroffen, die teilweise ersetzt („substituiert") werden und das Tätigkeitsportfolio der entsprechenden Beschäftigten verändern. Dabei stellt sich eine neue

[1] Für einen Überblick siehe Effenberger et al. (2018).

Arbeitsteilung zwischen maschineller und menschlicher Arbeit ein: „Die neuen Technologien werden dann als Arbeitsmittel genutzt. Mensch und Maschine werden komplementär im Produktionsprozess eingesetzt. Neue Technologien können daher Arbeitsplätze verändern, ohne sie zu beseitigen und die gewonnenen Freiräume können von den Beschäftigten genutzt werden, um schwer automatisierbare Aufgaben durchzuführen“ (Bonin et al. 2015, S. 19f.). Die Nutzung digitaler Technologien wirkt somit allgemein in zwei Richtungen: Zum einen als Instrument, um (geistige und manuelle) Prozesse zu automatisieren und menschliche Arbeit durch Technik zu ersetzen. Zum anderen erfolgt der Technikeinsatz, um Arbeitsabläufe der Beschäftigten zu optimieren. Technik ist im letzteren Fall ein Werkzeug zur Assistenz menschlicher Arbeit.

Für den deutschen Arbeitsmarkt hat vor allem eine Studie des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) die quantitativen Auswirkungen von Digitalisierung und Automatisierung auf die Beschäftigung analysiert. Auf Basis der Expertendatenbank BERUFENET der Bundesagentur für Arbeit haben Dengler und Matthes (2015a) den Anteil an Tätigkeiten in verschiedenen Berufen bestimmt, der bereits heute schon von Computern bzw. computergesteuerten Maschinen potenziell erledigt werden könnte. Für jede in der amtlichen Berufsklassifizierung erfasste Berufsgruppe wurde differenziert nach qualifikatorischem Anforderungsniveau (Helfer*in, Fachkraft, Spezialist*in, Expert*in) das „Substituierbarkeitspotenzial“ ermittelt, also der Anteil an Tätigkeiten, der bereits heute potenziell durch digitale Technik ersetzt werden könnte. Obwohl dieses Substituierbarkeitspotenzial in erster Linie nur Auskunft darüber gibt, in welchem Umfang einzelne Tätigkeiten aus technischer Sicht bereits heute automatisiert werden können, macht diese Kenngröße aber auch „(zukünftige) Beschäftigungsrisiken in den verschiedenen Berufen deutlich“ und sagt zudem „etwas darüber aus, wie stark sich dieser Beruf – höchstwahrscheinlich – in den nächsten Jahren verändern wird“ (Dengler und Matthes 2015a, S. 14). Im Ergebnis zeigt die Analyse des IAB, dass sich das Substituierbarkeitspotenzial stark zwischen den einzelnen Berufssegmenten unterschiedet.

Bei Fertigungsberufen des produzierenden Gewerbes können der Studie zufolge im Durchschnitt rund 70 Prozent der Tätigkeiten schon heute potenziell durch Technik ersetzt werden: „Damit kann man große Potenziale der Nutzung von Computertechnologien insbesondere für die Berufe in der Industrieproduktion konstatieren“ (Dengler und Matthes 2015a, S. 14). In allen anderen Berufsgruppen liegt das ermittelte Substituierbarkeitspotenzial unter 50 Prozent – am niedrigsten fällt es mit weniger als zehn Prozent im Berufssegment „Soziale und kulturelle Dienstleistungsberufe“ aus. Letzterer Befund überrascht wenig, „denn es ist nur schwer vorstellbar, dass viele der dort ausgeübten Tätigkeiten – wie Kinder erziehen oder unterrichten – von Computern übernommen werden“ (Dengler und Matthes 2015a, S. 14). Dem tätigkeitsbezogenen Ansatz folgend, zeigt sich bei der Studie jedoch ein stark unterschiedliches Substituierbarkeitspotenzial in Abhängigkeit vom qualifikatorischen Anforderungsniveau der einzelnen Tätigkeiten. So bewegt sich das Substituierbarkeitspotenzial in den bereits erwähnten Fertigungsberufen zwischen knapp 80 Prozent bei Helfertätigkeiten und rund 25 Prozent bei Aufgaben hochqualifizierter Expert*innen, die in der Regel über einen Hochschulabschluss verfügen.

Die unterschiedlichen Substituierbarkeitspotenziale ergeben sich im Wesentlichen durch die verschiedenen Anteile von kognitiven oder manuellen Routineaufgaben in den einzelnen Tätigkeiten. Während Routineaufgaben einfach in standardisierte Arbeitsschritte zerlegt und durch Algorithmen abgearbeitet werden können, ist dies bei Nichtroutineaufgaben nur sehr eingeschränkt möglich. Dies gilt unabhängig vom Anforderungsniveau. Deshalb überrascht auf den ersten Blick das annähernd gleiche durchschnittliche Substituierbarkeitspotenzial zwischen Helfer- und Fachkraftberufen von rund 45 Prozent, lässt sich aber durch teilweise geringe Routineanteile bei Helfertätigkeiten und eine höhere Standardisierung der Aufgaben von Fachkräften erklären. „Erst

eine weiterführende oder akademische Ausbildung schützt etwas besser davor, durch Computer potenziell ersetzt werden zu können. Das Substituierbarkeitspotenzial in den Spezialist*innenberufen – für die in Deutschland typischerweise eine Meister- oder Technikerausbildung oder auch ein weiterführender Fachschul- oder Bachelorabschluss Zugangsvoraussetzung ist – beträgt ein gutes Drittel. Noch niedriger, bei rund 19 Prozent, liegt das Substituierbarkeitspotenzial in den Expertenberufen, für die in der Regel ein mindestens vierjähriges abgeschlossenes (Fach-)Hochschulstudium erforderlich ist“ (Dengler und Matthes 2015b, S. 4).

Mit der fortschreitenden technischen Entwicklung können immer mehr berufliche Tätigkeiten durch Computer und computergesteuerten Maschinen ersetzt werden. Zu den Technologien, die in den letzten Jahren Marktreife erlangt haben und durch deren Anwendung in Unternehmen menschliche Arbeit teilweise oder ganz ersetzt werden kann, zählen kollaborative Roboter (mobile Industrie- und Serviceroboter), KI-Systeme (z.B. Chatbots), 3D-Druck (z.B. Zahntechnik, Ersatzteilfertigung) oder der Einsatz virtueller Realität (Datenbrillen). Solche technologischen Innovationen haben dazu geführt, dass der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, die in einem Beruf mit hohem Substituierbarkeitspotenzial arbeiten, innerhalb wenigen Jahren von 15 Prozent auf 25 Prozent gestiegen ist (vgl. Dengler und Matthes 2018). Wie bereits erwähnt führt Automatisierung meist nicht zum Verlust von Arbeitsplätzen, sondern häufig zur Veränderung von Berufen, in denen einzelnen Tätigkeiten durch digitale Technologien ersetzt und die damit verbundenen Kompetenzen bei der Ausübung des Berufs nicht mehr benötigt werden. Gleichzeitig bringt die Digitalisierung durch den Umgang mit neuen Produktionsverfahren, veränderten Arbeitsprozessen sowie der Bedienung digitaler Arbeitsmittel neue Aufgaben mit sich, welche neue Kenntnisse erfordern. Eher selten verschwinden durch die Digitalisierung ganze Berufe oder entstehen vollständig neue. Das ermittelte Substituierbarkeitspotenzial und seine Veränderung im Zeitverlauf ist somit ein Indikator, für den durch Digitalisierung verursachten beruflichen Wandel.

1.1.2 NEUE ARBEITSPLÄTZE UND KOMPENSATORISCHE EFFEKTE

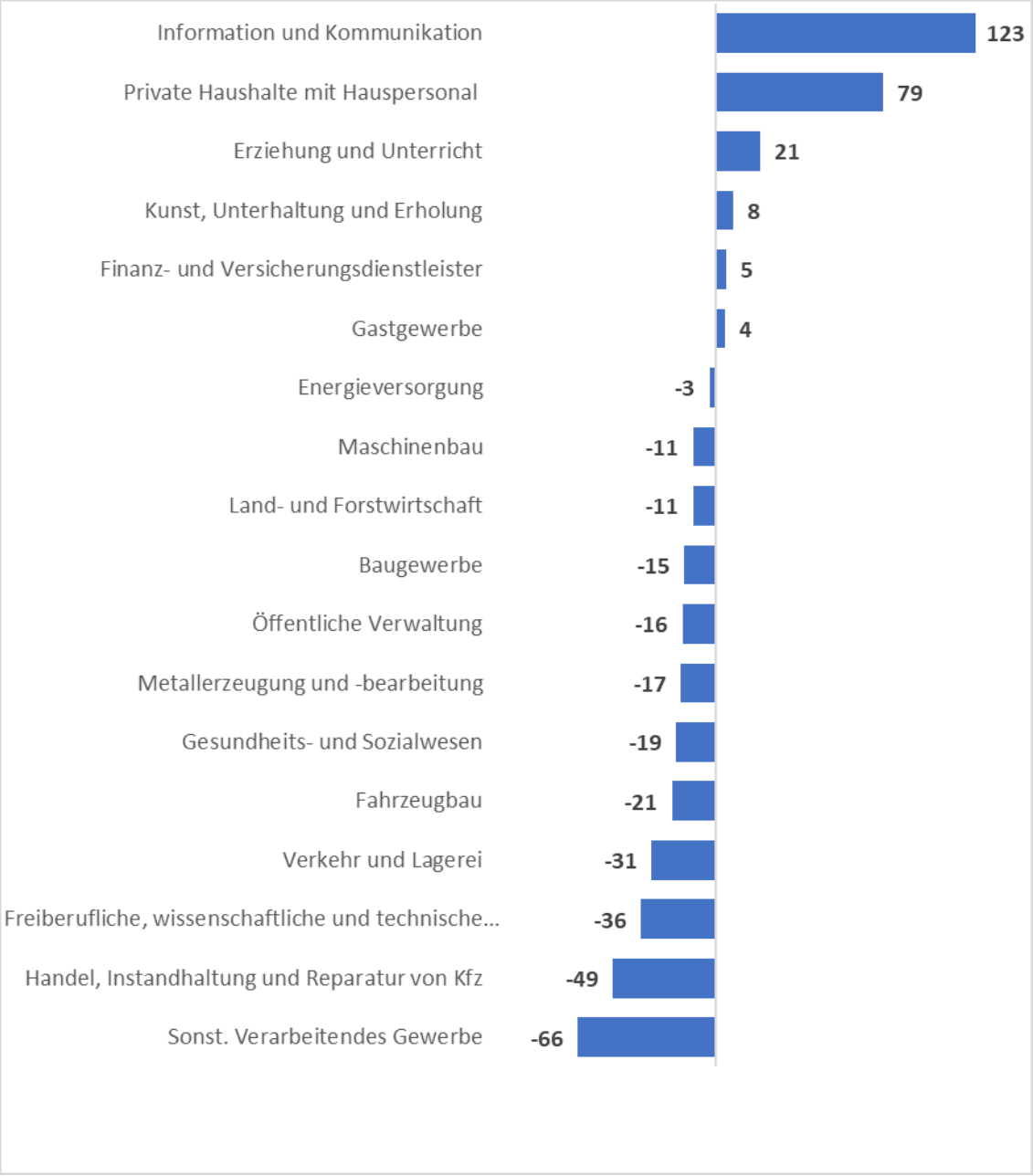
Eine vielfach geäußerte Kritik an Studien zu den Automatisierungswahrscheinlichkeiten durch digitale Technologien bezieht sich auf die Fragestellung dieser Arbeiten, die nur die möglichen Beschäftigungsverluste in den Blick nehmen und somit das „Vorzeichen des Effektes vorgegeben ist. Es stellt sich mithin gar nicht erst die Frage, ob Arbeitsplätze verloren gehen, sondern nur noch wie viele“ (Effenberger et al. 2018, S. 8). Deshalb sind bei der Betrachtung der Beschäftigungswirkungen der Digitalisierung auch die kompensatorischen Effekte durch neu entstehende Arbeitsplätze und Beschäftigungsmöglichkeiten zu berücksichtigen. Eine im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums durchgeführte Analyse verschiedener Studien zur Arbeitsmarktentwicklung kommt zum Ergebnis, dass alle Untersuchungen insgesamt keine oder leicht positive Effekte der Digitalisierung auf die Beschäftigung in Deutschland zeigen (Effenberger et al. 2018, S. 17). Die Autor*innen weisen aber darauf hin, dass „selbst bei einer möglichen per Saldo ausgeglichenen Beschäftigungsbilanz deutliche strukturelle Veränderungen zu erwarten [sind]“ (Effenberger et al. 2018, S. 16). Dies bestätigen auch die zuletzt vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales vorgelegten Prognosen zur Entwicklung des Arbeitskräftebedarfs nach Branchen, Berufen und Qualifikationen (vgl. Zika et al. 2019). Vergleicht man hierbei die Wirkungen des auf eine beschleunigte technische Entwicklungsdynamik basierenden Szenarios „Digitalisierte Arbeitswelt“[2] mit einer Fortschreibung des bisherigen Strukturwandels in der Arbeitswelt („Basisprojektion“),

[2] Zu den Annahmen des Szenarios „Digitalisierte Arbeitswelt“ vgl. Zika et al. 2019, S. 9.

so werden diesen Prognosen zufolge im Jahr 2035 in einer digitalisierten Arbeitswelt 1,46 Millionen Arbeitsplätze nicht mehr benötigt, gleichzeitig werden 1,4 Millionen Arbeitsplätze zusätzlich entstehen. Insgesamt wären in einem solchen Szenario 2,86 Millionen Arbeitsplätze in direkter Weise positiv oder negativ von der Digitalisierung betroffen, das entspricht 6,7 Prozent aller Beschäftigten in Deutschland. Darüber hinaus wird sich die Digitalisierung aber auch auf viele andere bestehende Arbeitsplätze und Tätigkeiten auswirken (vgl. Zika et al. 2018, S. 2).

Wenngleich sich in der gesamtwirtschaftlichen Betrachtung Beschäftigungsverluste und neu entstehende Arbeitsplätze durch Digitalisierung nahezu die Waage halten, zeigt das Szenario „Digitalisierte Arbeitswelt", dass eine Reihe von Wirtschaftszweigen sehr unterschiedlich stark positiv oder negativ betroffen ist. Einige Branchen profitieren von den Wachstumspotenzialen durch Produktinnovationen sowie Kosten- und Preissenkungseffekten der Digitalisierung erheblich. Dazu gehören, wie in Abbildung 1 ersichtlich ist, vor allem Herstellerbranchen für digitale Technik und Dienste, die sich im Wirtschaftszweig „Information und Kommunikation" wiederfinden. Dort wird bis 2035 in einem Szenario „Digitalisierte Arbeitswelt" im Vergleich zur Basisprojektion ein zusätzlicher Zuwachs von 123.000 Arbeitsplätzen (+9,8 Prozent) prognostiziert. Der ebenfalls starke Anstieg der Arbeitsplätze im Bereich von Dienstleistungen für die Haushaltsführung wird auf die zusätzliche Nachfrage auf diesem Gebiet aufgrund gestiegener Einkommen, die durch die Digitalisierung zustande kommen, zurückgeführt. Von einer stärkeren Digitalisierung profitiert im Hinblick auf die Anzahl der Arbeitsplätze zudem die Branche „Erziehung und Unterricht". Von einem durch eine forcierte Digitalisierung verursachten Beschäftigungsabbau hingegen sind vor allem Branchen betroffen, in denen digitale Technologien zur Automatisierung von Arbeitsprozessen genutzt werden. Im Szenario „Digitalisierte Arbeitswelt" sinkt der Bedarf an Arbeitskräften im Vergleich zur Basisprojektion vor allem in verschiedenen Branchen des verarbeitenden Gewerbes, aber auch der Handel, das Gesundheits- und Sozialwesen sowie bei Verkehr und Lagerei. Aber auch die öffentliche Verwaltung gehören zu den Branchen, in den eine Digitalisierung weitergehende Rationalisierungspotenziale eröffnet.

Abbildung 1: Auswirkungen einer zunehmenden Digitalisierung auf die Zahl der Erwerbstätigen im Szenario einer Digitalisierten Arbeitswelt im Vergleich zur Basisprojektion. Veränderung der Anzahl der Erwerbstätigen 2015-2035 in ausgewählten Branchen (Zahlen in 1.000)

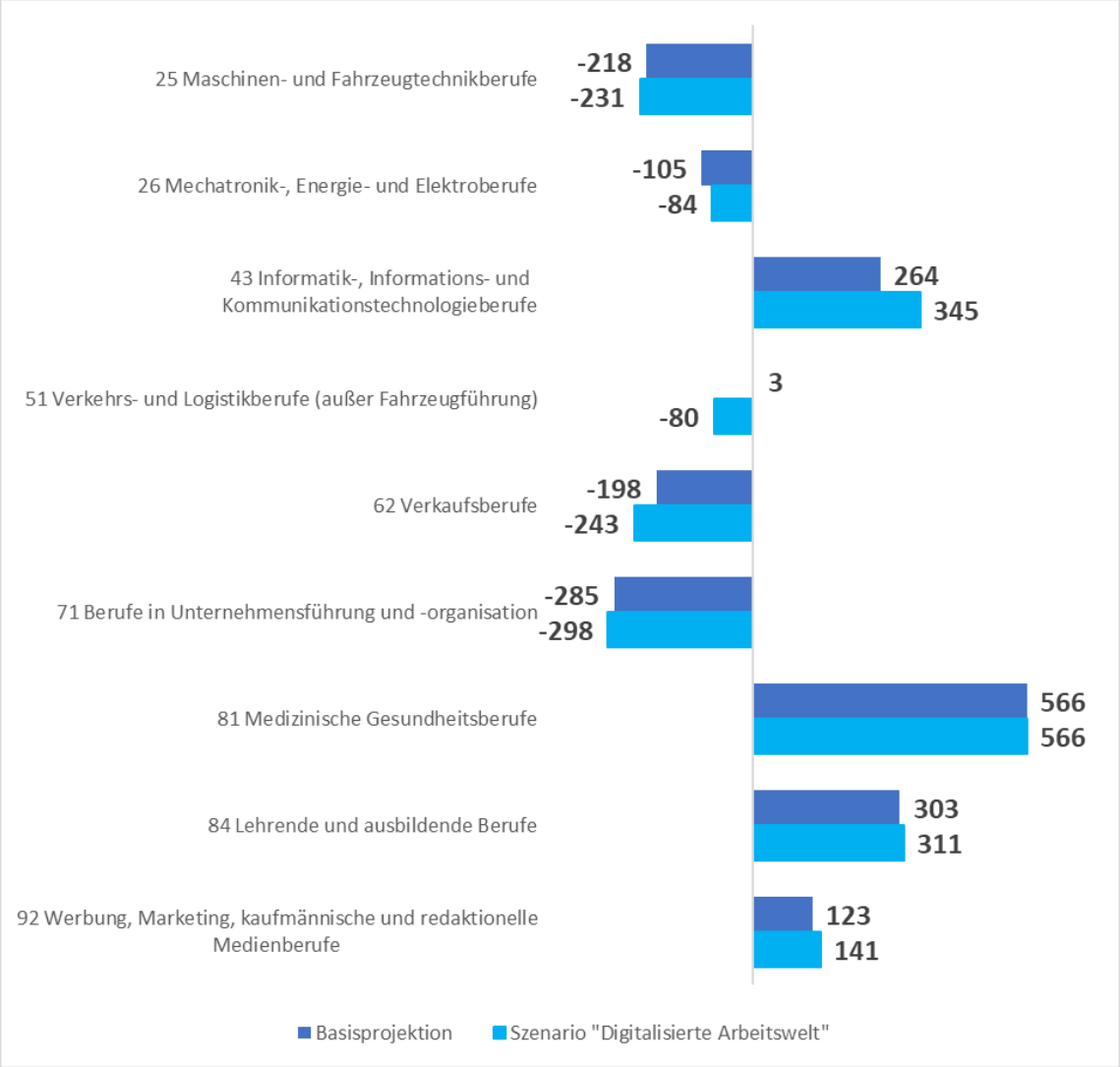


Quelle: QuBe-Projekt [www.qube-projekt.de] in: Zika et al. 2018, S. 3, eigene Darstellung

Von einer beschleunigten Digitalisierung erhöht sich nicht nur in der IKT-Branche der Bedarf an Arbeitsplätzen. Auch in vielen anderen Wirtschaftszweigen wächst die Nachfrage nach einschlägig qualifizierten Beschäftigten in Informations- und kommunikationstechnologischen Berufsgruppen stark an. Bis 2035 wird ein zusätzlicher Bedarf von 345.000 Arbeitskräften im Szenario „Digitalisierte Arbeitswelt" prognostiziert, was einem Zuwachs von 42 Prozent zum Basisjahr 2015 entspräche. Die Nachfrage nach Maschinen- und Fahrzeugtechnikberufen, in Verkaufsberufen oder in klassischen Büroberufen der Unternehmensorganisation geht den Prognosen zufolge stark zurück. Im Szenario einer weiterreichenden Digitalisierung ist der erwartete Arbeitskräftebedarf in diesen Berufen noch deutlicher stärker rückläufig als in der zum Vergleich dargestellten

Basisprojektion. Wie der Abbildung 2 zu entnehmen ist, wächst in den nächsten Jahren auch der Bedarf an medizinischen Gesundheitsberufen sehr stark an, ebenso wie die Nachfrage nach lehrenden und ausbildenden Berufen. Der Unterschied zwischen den Szenarien ist jedoch eher gering, so dass hier andere Faktoren – wie beispielsweise der demografische Wandel – einen größeren Einfluss auf den erwarteten Arbeitskräftebedarf haben dürften als die Digitalisierung.

Abbildung 2: Prognostizierter Arbeitskräftebedarf nach Berufen: Veränderung im Vergleich der Basisprojektion zum Szenario „Digitalisierte Arbeitswelt" (Veränderung der Erwerbstätigenzahl 2015-2035, Zahlen in 1.000)



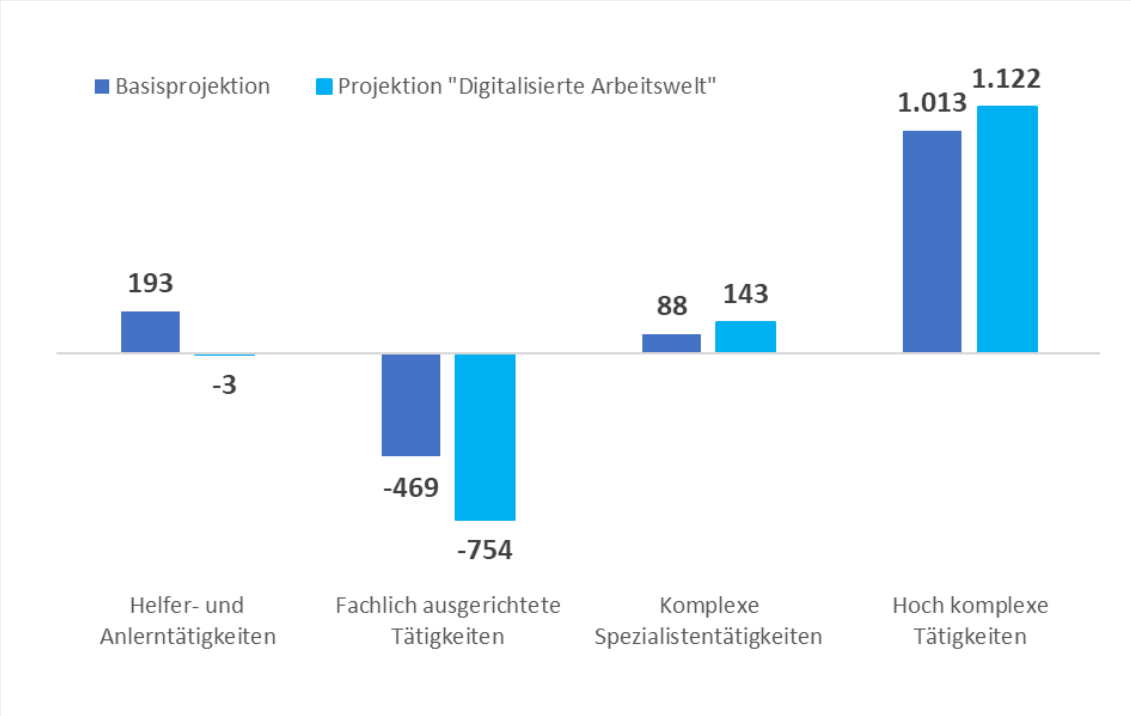
Quelle: BIBB-IAB Qualifikations- und Berufsprojektionen [www.qube-projekt.de], 6. Welle. Datenbankabruf aus dem QuBe-Datenportal [Bundesinstitut für Berufsbildung], eigene Berechnung und Darstellung

Die Automatisierung von Arbeitsprozessen auf der einen Seite und das Entstehen neuer Aufgaben und Tätigkeiten auf der anderen wird einen umfassenden beruflichen und qualifikatorischen Wandel zur Folge haben, der nahezu alle Arbeitsplätze und Tätigkeiten erfassen wird - unabhängig davon, wie das erwartete Arbeitsplatzsaldo der Digitalisierung in den jeweiligen Branchen und Berufsgruppen tatsächlich ausfällt. Dies zeigt sich vor allem bei der Entwicklung des Arbeitskräftebedarfs nach beruflichen und qualifikatorischen Anforderungen. So zeichnet sich eine hohe Nachfrage nach Personal im Bereich von komplexen Expertentätigkeiten ab, in denen in der Regel ein Hochschulabschluss vorausgesetzt wird (siehe Abbildung 3). Hier wird bei Fortschreibung des

derzeitigen digitalen Entwicklungspfades ein Anstieg von gut einer Million neuer Arbeitsplätze erwartet. In der Projektion „Digitalisierte Arbeitswelt“ mit einer beschleunigten und umfassenderen Anwendung digitaler Technologien wird bei diesem Anforderungsniveau sogar ein Beschäftigungsplus bis 2035 von mehr 1,1 Millionen Arbeitsplätzen prognostiziert. Geringer fällt der Arbeitsplatzzuwachs für Spezialist*innentätigkeiten aus; dieser erhöht sich jedoch im Szenario einer digitalisierten Arbeitswelt deutlich im Vergleich zur Basisprojektion. Deutliche Unterschiede sind bei den Helfer- und Anlerntätigkeiten und den fachlich ausgerichteten Tätigkeiten feststellbar. Während bei Helferberufen in der Basisprojektion ein Zuwachs von 193.000 Arbeitsplätzen erwartet wird, wird bei der Projektion „Digitalisierte Arbeitswelt“ mit einem Rückgang solcher Tätigkeiten von 3.000 Arbeitsplätzen gerechnet. Bei Arbeitsplätzen, die eine Fachkraft-Qualifizierung erfordern, wird in beiden Szenarien ein Rückgang prognostiziert, der bei einer weitergehenden Digitalisierung mit einem Minus von 754.000 Arbeitsplätzen jedoch deutlich stärker ausfällt als in der Basisprojektion (-469.000).

Diese prognostizierten Verschiebungen der beruflichen Anforderungen muss aber nicht zwangsläufig zum Beschäftigungsverlust bei den negativ betroffenen Helfer*innen oder Fachkräften führen. Diese Verschiebungen im Anforderungsniveau kann für diese Beschäftigten auch ein „Upgrading“ ihrer beruflichen Aufgaben durch die Nutzung digitaler Technologien zur Folge haben. Dies ist dann eine realistische Option für die von diesem Wandel betroffenen Beschäftigten, wenn sie rechtzeitig auf neue berufliche Anforderungen vorbereitet und für diese qualifiziert werden.

Abbildung 3: Prognostizierter Arbeitskräftebedarf nach beruflichen Anforderungen: Veränderung im Vergleich der Basisprojektion zum Szenario „Digitalisierte Arbeitswelt“ (Veränderung der Erwerbstätigenzahl 2015 – 2035, in Tausend)



Quelle: BIBB-IAB Qualifikations- und Berufsprojektionen [www.qube-projekt.de], 6. Welle. Datenbankabruf aus dem QuBe-Datenportal (Bundesinstitut für Berufsbildung), eigene Berechnung und Darstellung

1.2 DIGITALISIERUNG UND DIE FOLGEN FÜR DIE BERUFLICHE WEITERBILDUNG

1.2.1 BEFUNDE ZUR WEITERBILDUNG IN BETRIEBEN

Da sich viele Tätigkeiten und Berufe durch die Digitalisierung stark ändern und eine Reihe bisheriger Aufgaben durch Technik ersetzt und wegfallen wird, hat die beruflichen Qualifizierung als Instrument zur Erhaltung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit eine große Bedeutung für die Beibehaltung und nachhaltige Sicherung der Chancen auf dem (betrieblichen) Arbeitsmarkt (vgl. Bellmann und Leber 2019, S. 86). Der technologische Wandel und die Digitalisierung der Arbeitsprozesse machen eine ständige Anpassung der Kompetenzen der Beschäftigten erforderlich. Neue digitale Arbeitsmittel, veränderte und komplexere betriebliche Geschäftsprozesse aber auch arbeitsorganisatorische Veränderungen, die z.B. mit neuen Formen der Zusammenarbeit zwischen Mensch und Technik einhergehen, erfordern neues Wissen. Dieses muss durch die Weiterbildung der Beschäftigten aktualisiert und an die neuen beruflichen Anforderungen angepasst werden. Bei der Einführung neuer Technologien am Arbeitsplatz geht es nicht nur um fachliche Kenntnisse im Umgang mit digitalen Anwendungen. Gefragt sind im Kontext neuer, digitalisierter Arbeitsprozesse und veränderter Arbeitsorganisation auch digitale Kompetenzen. Diese umfassen sozial-kommunikative und personale Kompetenzen wie die Fähigkeit zur Selbstorganisation, der selbständige Wissenserwerb, Flexibilität sowie Kommunikations- und Kooperationsfähigkeit. Die neue digitale Berufswelt erfordert vermehrt Problemlösungskompetenz und die Fähigkeit, Gelerntes auf neuartige Kontexte zu übertragen (vgl. Schönfeld und Schürger 2020, S. 30; Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2020, S. 323).

Die wachsende Bedeutung der beruflichen Weiterbildung zeigt sich im Anteil von Unternehmen, die ihren Mitarbeiter*innen Qualifizierungsmaßnahmen anbieten. Zwischen 2001 und 2018 hat sich der Anteil weiterbildender Unternehmen von 37 Prozent auf 54 Prozent erhöht. In Abhängigkeit von betrieblichen Merkmalen und der Branchenzugehörigkeit zeigen sich jedoch deutliche Unterschiede im Anteil weiterbildungsaktiver Unternehmen, die in Abbildung 4 dargestellt sind. Betriebliche Weiterbildungsangebote hängen stark von der Betriebsgröße ab. In Kleinunternehmen bis 9 Beschäftigten führen 44 Prozent der Betrieb berufliche Weiterbildungsmaßnahmen durch, in der Größenklasse von 10 bis 49 Beschäftigte sind es 73 Prozent aller Unternehmen und annähernd alle Betriebe mit über 250 Beschäftigten (97 Prozent) bieten ihren Beschäftigten betriebliche Weiterbildungsmaßnahmen an. Die geringeren Weiterbildungsaktivitäten kleinerer Unternehmen dürften insbesondere mit ihren begrenzten personellen und finanziellen Ressourcen zusammenhängen. In Deutschland fallen rund 3,1 Millionen Unternehmen mit 5,7 Millionen Beschäftigten in diese Größenkategorie.

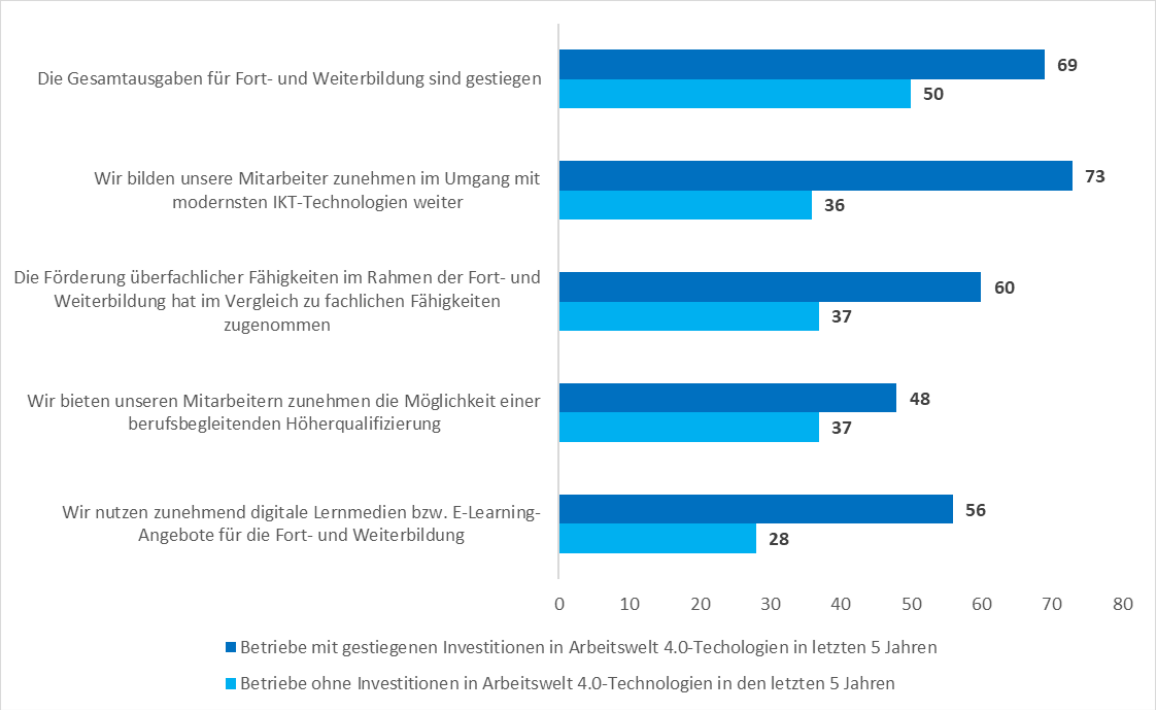
Abbildung 4: Anteil weiterbildungsaktiver Betriebe nach Betriebsgröße, Branche und Beschäftigungsmerkmalen (2018, in Prozent)

Insgesamt	**54**
Betriebsgröße	
1 bis 9 Beschäftigte	44
10 bis 49 Beschäftigte	73
50 bis 249 Beschäftigte	92
250 und mehr Beschäftigte	97
Branche	
Bergbau/Energie/Wasser/Abfall	70
Nahrung/Genuss	46
Investitions-/Gebrauchsgüter	54
Information/Kommunikation	54
Organisationen ohne Erwerbscharakter	53
Öffentliche Verwaltung	85
Land-/Forstwirtschaft	38
Verbrauchsgüter	34
Produktionsgüter	60
Baugewerbe	41
Handel/Reparatur von KFZ	49
Verkehr und Lagerei	46
Beherbergung und Gastronomie	20
Finanz- und Versicherungsdienstleistungen	72
Wirtschaftliche, wissenschaftliche und freiberufliche Dienstleistungen	61
Erziehung und Unterricht	87
Gesundheits- und Sozialwesen	81
Sonstige Dienstleistungen	54
Anteil Beschäftigter mit einfachen Tätigkeiten	
0 bis 25 %	60
26 bis 50 %	48
51 bis 75 %	35
76 bis 100 %	34

Quelle: IAB-Betriebspanel, gewichtete Daten

Das Angebot betrieblicher Weiterbildung unterscheidet sich zudem nach den beruflichen Anforderungen der Tätigkeiten in den Betrieben. Unternehmen, in denen über 50 Prozent der Beschäftigten einfache Tätigkeiten ausführen, bieten zu einem weitaus geringeren Anteil Weiterbildungsmaßnahmen (35 Prozent) an als Unternehmen mit einem eher geringen Anteil einfacher Tätigkeiten (60 Prozent weiterbildungsaktive Unternehmen). Große Unterschiede in den Weiterbildungsaktivitäten sind zudem nach Branche festzustellen, diese variieren zwischen 20 Prozent weiterbildungsaktiver Unternehmen im Hotel- und Gaststättengewerbe und 87 Prozent in der Branche Erziehung und Unterricht. Hohe Anteile weiterbildungsaktiver Unternehmen gibt es zudem in der öffentlichen Verwaltung (85 Prozent) und im Gesundheits- und Sozialwesen (81 Prozent), aber auch in den Branchen Finanzdienstleistungen und Versicherungen (72 Prozent) sowie bei Bergbau, Energie, Wasser und Abfall (71 Prozent). Einen unterdurchschnittlichen Anteil weiterbildungsaktiver Unternehmen weisen die Branchen Verbrauchsgüter (34 Prozent), die Land- und Forstwirtschaft (38 Prozent), das Baugewerbe (41 Prozent), Verkehr und Lagerei sowie Nahrung und Genuss (jeweils 46 Prozent) und der Handel (49 Prozent) auf.

Abbildung 5: Einschätzung der Betriebe mit unterschiedlichem Digitalisierungsgrad zur Weiterbildung. Anteil der Betriebe, die der jeweiligen Aussage eher oder voll zustimmen (2016, in Prozent)



Quelle: IAB-ZEW-Betriebsbefragung zur „Arbeitswelt 4.0“ aus Jannsen et al. 2018, S. 5

Die weiterbildungsstarken Branchen zeichnen sich einerseits durch eine hohe Zahl gesetzlicher Vorgaben und tarifvertraglicher oder betrieblicher Vereinbarungen zur betrieblichen Weiterbildung aus. Zudem zeigt sich, dass vor allem Betriebe, die einem starken technologischen Wandel unterliegen und viel in Digitalisierung investieren, weitaus stärker auch in Weiterbildung investieren als andere Unternehmen. Eine Untersuchung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) und des Zentrums für Europäischen Wirtschaftsforschung (ZEW) zeigt, dass 69 Prozent der Betriebe, die in den letzten fünf Jahren in digitale Technologien investiert haben, ihre Ausgaben für Qualifizierung erhöhten, während Unternehmen, die solche Investitionen nicht vorgenommen haben, nur zu 50 Prozent von einem Anstieg der Gesamtausgaben für Weiterbildungsmaßnahmen berichten (siehe Abbildung 5). Betriebe mit einem höheren Digitalisierungsgrad qualifizieren ihre Beschäftigten vor allem im Umgang mit modernen Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT), vermitteln aber auch überfachliche Kompetenzen und nutzen zu einem deutlichen höheren Anteil digitale Lernmedien und E-Learning-Angebote für die Fort- und Weiterbildung im Vergleich zu den Unternehmen, die weniger in digitale Technologien investiert haben (vgl. Jannsen et al. 2018, S. 5)

1.2.2 DETERMINANTEN DER WEITERBILDUNGSBETEILUNG

Trotz der offensichtlichen Notwendigkeit und des betrieblichen wie auch individuellen Nutzens betrieblicher Weiterbildung ist die Inanspruchnahme von beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen sehr unterschiedlich zwischen und innerhalb der Betriebe verteilt. Nach den in Abbildung 6

dargestellten Daten des Adult Education Surveys[3] haben für das Jahr 2018 40 Prozent aller Beschäftigten an mindestens einer Weiterbildungsaktivität innerhalb von 12 Monaten teilgenommen. Differenziert nach den personenbezogenen Merkmalen ist die Weiterbildungsbeteiligung bei Männern (44 Prozent) etwas höher als bei Frauen (36 Prozent), sie liegt bezogen auf das Alter in der Altersgruppe zwischen 45 und 54 Jahren mit 57 Prozent am höchsten. Beschäftigte mit Migrationshintergrund der 1. Generation (Geburtsort nicht Deutschland) weisen mit 30 Prozent eine geringe Weiterbildungsbeteiligung auf. Zwischen Voll- und Teilzeiterwerbstätigen sind kaum relevante Unterschiede bezüglich der Weiterbildungsbeteiligung erkennbar. Mit der Betriebsgröße, steigt auch der Anteil von Beschäftigten, die an Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmen. Es liegt nahe, dass dies einerseits mit stärkeren Weiterbildungsaktivitäten größerer Unternehmen zusammenhängt, aber auch mit betrieblichen oder tarifvertraglichen Regelungen zur Qualifikation der Beschäftigten und der Existenz einer betrieblichen Interessenvertretung. Beides wirkt sich positiv auf die Weiterbildungsbeteiligung aus und ist in größeren Unternehmen stärker verbreitet als in Kleinbetrieben.

Deutliche Unterschiede in der Weiterbildungsbeteiligung zeigen sich insbesondere in Bezug auf die Ausbildung und die Stellung im Beruf. Während 36 der Un- und Angelernten an betrieblichen Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmen, liegt der Anteil von Fachkräften bei 55 Prozent, Führungskräfte nehmen sogar zu 70 Prozent regelmäßig an Qualifizierungsmaßnahmen teil. Erwerbstätige mit einem niedrigen Bildungsabschluss sind deutlich unterrepräsentiert bei der betrieblichen Weiterbildung und nur 17 Prozent der Beschäftigten ohne Berufsabschluss nehmen an Qualifizierungsmaßnahmen teil. Bei Beschäftigten mit einer abgeschlossenen Ausbildung liegt der Anteil bei 40 Prozent, den höchsten Anteil weisen Arbeitnehmer*innen mit Meister- oder Fachschulausbildung auf, wo knapp 60 Prozent mindestens eine betriebliche Qualifizierung pro Jahr erhalten haben.

Statistische Regressionsanalysen zeigen, dass ein hoher Bildungsabschluss (Meister, Fachschul oder Hochschulabschluss) einen besonders hohen Einfluss auf die Weiterbildungsbeteiligung hat. Der in der Tabelle dargestellte Unterschied bei der Teilnahme an betrieblichen Qualifizierungen zwischen Männer und Frauen ist als eigenständiges Merkmal von eher geringer Bedeutung wie auch der Migrationshintergrund. Dass sich hier beispielsweise Unterschiede zwischen Migrant*innen in erster und zweiter Generation zeigen, ist eher dem Umstand geschuldet, dass es hier (Aus-)Bildungsunterschiede gibt, die wiederum ein wichtiges Kriterium hinsichtlich der Frage der Teilnahme an einer beruflichen Qualifizierungsmaßnahme darstellen.

[3] In der Adult Education Survey werden EU-weit die Bildungsaktivitäten von Erwachsenen erhoben. Die Befragung erhebt die Bildungsbeteiligung in den Bereichen nicht berufsbezogene Weiterbildung, individuelle berufliche Weiterbildung und betriebliche Weiterbildung. Für die vorliegende Arbeit wurden nur die Zahlen zur betrieblichen Weiterbildung herangezogen. Der Bericht zum Weiterbildungsverhalten in Deutschland 2018 basiert auf der Befragung von 5.836 Personen zwischen 18 und 69 Jahren.

Abbildung 6: Beteiligung an betrieblichen Weiterbildungsmaßnahmen nach persönlichen, beruflichen und betrieblichen Merkmalen (2018, in Prozent)

Beteiligung an betrieblicher Weiterbildung gesamt Anteil Beschäftigte, die mindestens an einer betrieblichen Weiterbildungsaktivität in den letzten 12 Monaten teilgenommen haben	**40**
Geschlecht	
Männer	44
Frauen	36
Alter	
18 – 24 Jahre	45
25 – 34 Jahre	51
35 – 44 Jahre	57
45 – 54 Jahre	52
55 – 64 Jahre	45
65 – 69 Jahre	-
Migrationshintergrund	
Kein Migrationshintergrund	43
Geburtsland nicht Deutschland (1. Generation)	30
Geburtsland der Eltern nicht Deutschland (2. Generation)	42
Arbeitszeitumfang	
Vollzeiterwerbstätige	52
Teilzeiterwerbstätige	49
Betriebsgröße	
1 bis 9 Beschäftigte	48
10 bis 19 Beschäftigte	49
20 bis 49 Beschäftigte	46
50 bis 249 Beschäftigte	58
250 bis 999 Beschäftigte	61
1.000 und mehr	62
Berufliche Position	
Un-/Angelernte	36
Fachkräfte	55
Führungsebene	70
Höchster Schulabschluss	
Niedrig	30
Mittel	42
Hoch	48
Höchster beruflicher Abschluss	
Kein Berufsabschluss	17
Lehre/Berufsfachschule	40
Meister/Fachschule	59
(Fach-)Hochschule	52

Quelle: Adult Education Survey (AES), Zahlen aus Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) 2019, eigene Zusammenstellung und Darstellung

Ungeachtet mancher Unschärfen bei der Frage nach den Gründen für eine hohe oder geringe Beteiligung an betrieblicher Weiterbildung zeigt sich, dass vor allem solche Beschäftigte an Qualifizierungsmaßnahmen teilnehmen, die bereits über eine hohe schulische und berufliche Qualifikation und eine eher hohe berufliche Stellung im Betrieb verfügen. Dieser als „Matthäus-Effekt“ („Wer hat, dem wird gegeben“) bezeichnete ungleiche Zugang zu Bildung im Betrieb erweist sich insbesondere im Kontext der Digitalisierung als besonders problematisch. Zwar steigen, wie gezeigt, die Anforderungen in vielen Berufen und Tätigkeiten. Wenn allerdings nur bereits gut Qualifizierte in den Genuss der erforderlichen Anpassungsqualifikationen und der Vermittlung

digitaler Kompetenzen gelangen, besteht die Gefahr, dass niedrigqualifizierte Arbeitnehmer*innen, die jedoch oft das höchste Risiko bei der Automatisierung ihrer Tätigkeiten haben, qualifikatorisch abgehängt und ihre Beschäftigungsfähigkeit im digitalen Wandel zu verlieren drohen (vgl. Heß et al. 2019). Solchen Entwicklungen entgegenzusteuern und eine stärkere Seggration von Weiterbildungschancen zwischen Betrieben unterschiedlicher Größen und Branchen und zwischen verschiedenen Beschäftigtengruppen zu vermeiden, ist Aufgabe und Gegenstand staatlicher Weiterbildungspolitik.

1.3 ZWISCHENFAZIT

Die digitale Transformation hat Verschiebungen am Arbeitsmarkt und in der Beschäftigungsstruktur zur Folge. Wie dargestellt gibt es Berufsgruppen, die bereits heute ein großes Automatisierungs- bzw. Substitutionspotenzial besitzen. Zwar bedeutet dieser Sachverhalt nicht unbedingt, dass dadurch die Berufsbilder gänzlich verschwinden, doch Bestandteile und routinegeprägte Aufgaben in den Berufen werden sich dadurch nachhaltig verändern oder wegfallen. Zugleich kommen neue Tätigkeiten hinzu. Das bedeutet, dass der technologische Fortschritt nicht zwangsläufig die vollständige Verdrängung menschlicher Arbeit bedingt. Aus gesamtwirtschaftlicher Betrachtung stehen den prognostizierten Arbeitsplatzverlusten auch neugeschaffene Arbeitsplätze gegenüber. Hier sind jedoch Verschiebungen zwischen Sektoren und Branchen zu erwarten, die den Arbeitsmarkt und die Beschäftigungsstruktur tiefgreifend verändern können. Insgesamt steigt die Nachfrage nach qualifizierten Beschäftigten. Zugleich wird deutlich, dass informationstechnologische Kenntnisse und Qualifikationen zur Grundausstattung in vielen Berufen werden.

Der beruflichen Weiterbildung und berufsbegleitenden Qualifizierung kommen eine entscheidende Rolle zu, wenn es darum geht, die Menschen, den Arbeitsmarkt als Ganzes und die Wirtschaft mit ihren Unternehmen auf die bereits sich abzeichnenden und prognostizierten Herausforderung vorzubereiten. Betroffen sind im Grunde alle Beschäftigten und Betriebe gleichermaßen und doch können Personengruppen und Betriebe sowie Branchen identifiziert werden, die besondere Bedarfe aufweisen. In den vergangenen Jahren wurde mehrfach betont, dass die im Bereich der Weiterbildung bestimmende Marktlogik nicht oder nur teilweise funktioniert. So gibt es trotz des empirisch belegten Nutzens von Qualifizierungsmaßnahmen deutliche Unterschiede bei Branchen und Unternehmen, die Weiterbildungen anbieten, und bei Personen(gruppen), die an Maßnahmen teilhaben.

2. BERUFLICHE WEITERBILDUNGSPOLITIK: STATUS QUO, POSITIONEN UND REFORMBEDARF

In den vorangestellten Abschnitten wurde dargestellt, wie sich der Arbeitsmarkt und die Beschäftigungsstruktur durch die digitale Transformation verändert und dass die Qualifizierung und Weiterbildung ein Schlüssel für Politik, Wirtschaft und Beschäftigte ist, um die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft sowie die individuelle Beschäftigungsfähigkeit gleichermaßen auf einem hohen Niveau zu erhalten. Den beschriebenen Unterschieden in der Weiterbildungsbeteiligung bei Personengruppen und bei der Weiterbildungsaktivität von Unternehmen und in Branchen kann lediglich durch politische Initiativen und gesetzliche Regelungen begegnet werden, um so Anreize zu setzen, die die Teilnahmequote insgesamt und vor allem bei den benachteiligten Gruppen und Unternehmen steigern können.

In diesem Abschnitt werden gesetzlichen Grundlagen bei der Förderung beruflicher Weiterbildung erläutert. Danach werden die drei zentralen Reformen, deren Ziele und Instrumente vorgestellt und der eventuell bestehende Reformbedarf identifiziert.

2.1 GRUNDLAGEN UND KONTEXT DES WEITERBILDUNGSRECHTS

Die staatliche Regulierung im Bildungsbereich wird maßgeblich durch das föderative System der Bundesrepublik Deutschland geprägt. Der Bildungsbereich, insbesondere die Allgemeinbildung, wird dabei den Bundesländern zugeordnet. Daraus folgt zugleich, dass den Bundesländern im Bereich der Weiterbildung zwar die Kompetenz der gesetzlichen Normierung obliegt, doch der Bund kann konkurrierend Gesetze erlassen, „wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht“ (Art. 72 Abs. 2 GG) (vgl. hierzu Krug und Nuissl 2004, S. 4). Angesichts dieser nicht immer eindeutigen Aufteilung der Zuständigkeiten bestehen die verschiedenen Bildungsbereiche (Schul-, Berufsausbildung, allgemein und berufliche Weiterbildung) unvermittelt nebeneinander und basieren auf unterschiedlichen Rechtsgrundlagen, Verantwortlichkeiten und Finanzierungsquellen (Deutscher Bundestag 2020, S. 1).

Der Bereich der beruflichen Weiterbildung gilt bis heute als derjenige Bildungsbereich, der am wenigsten reguliert ist. Wesentliche Vorschriften wie das Berufsbildungsgesetz (BBiG, 1969), das Arbeitsförderungsgesetz (AFG, 1969) sowie verschiedene Weiterbildungs- und Bildungsurlaubsgesetze stammen aus den 1960/1970er Jahren, als Weiterbildung erstmals als Bestandteil es öffentlich zu fördernden Bildungsbereichs betrachtet wurde (vgl. Nuissl 2018, S. 504, siehe dazu auch die Infokästen 1 + 2).

INFO-BOX 1: BERUFSBILDUNGSGESETZ (BBIG)

Das im Jahr 1969 verabschiedete Berufsbildungsgesetz (BBiG) gilt als eines der ersten Bundesgesetze im Bildungsbereich. Bis dato war die berufliche Bildung, soweit sie im Betrieb und nicht in Schulen stattfand, nahezu ausschließlich eine Selbstverwaltungsaufgabe der Wirtschaft, deren rechtliche Grundlagen sich in der Gewerbeordnung, Handwerksordnung, im Handelsgesetzbuch und in unterschiedlichen Landesgesetzen wiederfanden (Schmude 1979). Im Kontext heftiger gesellschaftlicher und politischer Diskussionen um Bildung und Ausbildung im Jahr 1969 wurde das BBiG vom Bundestag verabschiedet (vgl. Herkner 2018). Herkner (2018) bezeichnet das BBiG als ein herausragendes Ergebnis, da es erstmals einen bundesweiten systematischen Ordnungsrahmen geschaffen hatte. Das Berufsbildungsgesetz regelt die betriebliche Berufsausbildung (Duales System), die Berufsausbildungsvorbereitung, die Fortbildung sowie die berufliche Umschulung. Im Kern geht es dabei um Fragen der Ordnung, Durchführung und Zuständigkeiten. 2005 und zuletzt 2020 wurde das Berufsbildungsgesetz novelliert, jedoch wurde dabei „auf die Chance verzichtet, Regelungen und Normierungen zur beruflichen Weiterbildung (…) vorzunehmen“ (Dobischat und Düsseldorff 2020, S. 582). Der Deutsche Gewerkschaftsbund hat dies kritisiert und konstatiert, dass mit den „vorgeschlagenen Neuregelungen kein wirklicher Beitrag zur Aufwertung der geregelten beruflichen Fortbildung geleistet wird“, da die Aufstiegsfortbildung als sogenanntes Premiumformat nicht mit expliziten Curricula in den Rechtsverordnungen versehen werden soll (Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) 2019, S. 5–6).

INFO-BOX 2: BEZAHLER BILDUNGSURLAUB

Im Jahr 1976 ratifizierte die Bundesrepublik Deutschland das Übereinkommen 140 der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) über den bezahlten Bildungsurlaub. Die ILO verfolgt damit das Ziel, Strukturen zu schaffen, die u.a. zur Förderung einer geeigneten fortdauernden Bildung und Berufsbildung dienen, die den Arbeitnehmer*innen helfen, sich den zeitbedingten Erfordernissen anzupassen. Zudem gab es bereits in den 1960er Jahren Befunde, die aufzeigten, dass die Weiterbildungsbeteiligung höchst selektiv war, wogegen man ebenfalls angehen wollte (Zeuner 2017, S. 5).

Aufgrund des föderativen Systems in der Bildungspolitik der Bundesrepublik folgte nach der Ratifizierung kein allgemeines Gesetz auf Bundesebene, das für alle Arbeitnehmer*innen Gültigkeit besitzt. Daher bestehen sehr unterschiedliche Rechtsgrundlagen zum Bildungsurlaub in Deutschland. So gibt es getrennte Regelungen für Bundes- und Landesbeamt*innen sowie 14 Gesetze der Bundesländer zum Bildungsurlaub für Arbeitnehmer*innen (vgl. OECD 2021, S. 129). Die länderspezifischen Gesetze sehen meist eine fünf Tage Freistellung pro Jahr bzw. 10 Tage innerhalb zwei Jahren für die persönliche Weiterbildung vor.

Die bundespolitischen Initiativen sowie der Bildungsföderalismus führte in den vergangenen Jahrzehnten dazu, dass die Weiterbildung in der Bundesrepublik Deutschland durch eine Vielzahl ineinander verschränkter gesetzlicher und anderer Regelungen geordnet wird, die verschiedene Ziele verfolgen und teils die Weiterbildungsbereiche nicht vollumfänglich erfassen (Nuissl 2018, S. 505; Grotlüschen und Haberzeth 2018). Die berufliche Weiterbildung findet vor allem im betrieblichen Rahmen statt. Durch gesetzliche Regelungen wird die Beteiligung von bestimmten Beschäftigtengruppen an Maßnahme der beruflichen Weiterbildung gefördert, um damit gezielt die Beschäftigungschancen älterer oder gering qualifizierter sowie der durch den Strukturwandel besonders betroffenen Arbeitnehmer*innen zu erhöhen. Auch werden von diesen im dritten Sozialgesetzbuch zusammengefassten Normen vor allem kleine und mittlere Unternehmen bei der Fortbildung von Beschäftigten unterstützt. Im Kontext des durch die Digitalisierung verursachten Strukturwandels in den Unternehmen hat der Bundesgesetzgeber in den zurückliegenden Jahren eine Reihe von Initiativen ergriffen und Neuregelungen verabschiedet, um die berufliche Weiterbildung in Deutschland zu stärken.

2.2 GESETZLICHE REGELUNGEN UND INITIATIVEN

2.2.1 ARBEITSLOSENVERSICHERUNGSSCHUTZ- UND WEITERBILDUNGSSTÄRKUNGS-GESETZ

Regelungszweck und -instrumente

Mit dem im Jahr 2016 verabschiedeten „Gesetz zur Stärkung der beruflichen Weiterbildung und des Versicherungsschutzes in der Arbeitslosenversicherung“ (AWStG) adressiert die Bundesregierung in ihrer Gesetzesbegründung die schlechten Arbeitsmarktchancen von älteren und geringqualifizierten Arbeitnehmer*innen bei einer gleichzeitig wachsenden Nachfrage nach Fachkräften: „Schon seit einiger Zeit ist sichtbar, dass trotz guter Arbeitsmarktentwicklung insbesondere gering qualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Langzeitarbeitslose und ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt haben. Dieser Personenkreis verfügt zudem im internationalen Vergleich über zu geringe Grundkompetenzen […]. Zu geringe Grundkompetenzen erschweren eine berufliche Nachqualifizierung. Angesichts des Strukturwandels ist es erforderlich, Qualifizierungs-, Aufstiegs- und Fachkräftepotenziale durch eine Fortentwicklung der Arbeitsförderung stärker zu erschließen und insbesondere gering qualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Langzeitarbeitslose und ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verstärkt für eine berufliche Weiterbildung zu gewinnen.“ (Deutscher Bundestag 2016a, S. 1)

Um die formulierten Ziele bezüglich der beruflichen Bildung zu erreichen, hat der Gesetzgeber mit dem AWStG u.a. folgende (z.T. zeitlich befristete) Änderungen im SGB III vorgenommen. [4]

(1) *Förderung von Geringqualifizierten beim Erwerb von Grundkompetenzen:* Arbeitnehmer*innen, die über keinen Berufsabschluss verfügen, erhalten zur Vorbereitung auf eine abschlussbezogene berufliche Weiterbildung Förderleistungen zum Erwerb notwendiger

[4] Die hier erläuterten Gesetze enthalten zudem eine Reihe von Regelungen für die Weiterbildung von Arbeitslosen, die jedoch nicht Gegenstand unserer Analyse sind und deshalb im Weiteren unberücksichtigt bleiben.

Grundkompetenzen in den Bereichen Lesen, Schreiben, Mathematik und Informations- und Kommunikationstechnologien (§ 81 Abs. 3a SGB III).

(2) *Weiterbildungsförderung in Klein- und Mittelstandsunternehmen:* Stärkung der Möglichkeiten zur Kofinanzierung von Weiterbildungsmaßnahmen durch die Bundesagentur für Arbeit und den Arbeitgeber. Öffnung der Weiterbildungsförderung für Arbeitnehmer*innen unter 45 Jahren (§ 131a Abs. 1 SGB III i.V.m. § 82 SGB III)

(3) *Stärkung von Motivation und Durchhaltevermögen:* Teilnehmer*innen erhalten beim Bestehen einer durch Ausbildungsverordnung vorgeschriebenen Zwischenprüfung eine Prämie von 1.000 Euro, beim Bestehen der Abschlussprüfung eine Prämie von 1.500 Euro (§ 131a Abs. 2 und 3 SGB III).

Diskussion und Bewertungen

Bundesagentur für Arbeit

Die Bundesagentur für Arbeit (BA) sah in ihrer Stellungnahme im Gesetzgebungsverfahren die Einführung einer Fördermöglichkeit bei Teilnahme an beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen, die ausschließlich Grundkompetenzen vermitteln, kritisch und verwies auf die Initiative „Erstausbildung junger Erwachsener“, die fortgesetzt werden sollte. Die Modifizierung der Fördermöglichkeiten für Klein- und mittelständische Unternehmen wurde grundsätzlich begrüßt, da eine solche Flexibilisierung Impulse für die Weiterbildung von Beschäftigten in diesen Unternehmen stärkt und die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer erhöht werden kann (vgl. Deutscher Bundestag 2016b, S. 36-42).

Deutscher Gewerkschaftsbund

Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) begrüßte die Aufwertung der abschlussbezogenen Förderung und die damit einhergehende Klarstellung durch den Gesetzgeber, dass die abschlussorientierte Weiterbildung für eine dauerhafte Eingliederung in den Arbeitsmarkt erforderlich sei. Jedoch äußerte der DGB Kritik an der ordnungspolitischen Problematik, dass die Arbeitslosenversicherung für den Erwerb von Grundkompetenzen aufkomme, die im Rahmen der allgemeinen Schulbildung zu vermitteln seien. Der DGB unterstützte dennoch die neugefassten Sonderregelungen zur Förderung der Weiterbildung von Beschäftigten durch die Arbeitslosenversicherung, da diese damit ihrem präventiven Auftrag, die Entstehung von Arbeitslosigkeit vorzubeugen, nachkomme (vgl. Deutscher Bundestag 2016b, S. 22-25).

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeber

Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeber (BDA) bewertete die Förderung von Weiterbildungsmaßnahmen zum Erwerb von Grundkompetenzen äußerst kritisch, da dies nicht Aufgabe der Arbeitslosenversicherung, sondern eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe sei. In bestimmten Fällen könnten solche Maßnahmen jedoch gefördert werden, aber nur, wenn die Förderung an eine konkrete abschlussorientierte Qualifizierung gekoppelt sei. Insgesamt befürchtet die BDA den Ausbau der Bundesagentur für Arbeit zu einer „Bundesagentur für Arbeit und Weiterbildung“, die als „Reparaturbetrieb für Versäumnisse im Schulsystem missbraucht“ würde (Deutscher Bundestag 2016, S. 12). Die Flexibilisierung der Weiterbildungsförderung in klein- und mittelständischen Betrieben in Form der Erweiterung des WeGebAU-Programms begrüßte die BDA, mahnte jedoch, dass eine breitangelegte Förderung der Qualifizierung Beschäftigter aus Mitteln der Arbeitslosenversicherung mit dem Sinn und Zweck einer Risikoversicherung nicht

vereinbar sei. Deshalb sollten Mittel aus der Arbeitslosenversicherung lediglich als Anstoß zur Steigerung der Weiterbildungsbeteiligung und -bereitschaft der begrenzten Gruppe von Geringqualifizierten und älteren Beschäftigten in KMU genutzt werden (vgl. Deutscher Bundestag 2016b, S. 11-14).

2.2.2 QUALIFIZIERUNGSCHANCENGESETZ

Regelungszweck und -instrumente

Im Entwurf des „Gesetzes zur Stärkung der Chancen für Qualifizierung und für mehr Schutz in der Arbeitslosenversicherung (Qualifizierungschancengesetz)“ konstatierte die Bundesregierung eine beschleunigte wirtschaftliche und strukturelle Veränderung des Arbeitsmarkts, die durch den demografischen und technologischen Wandel getrieben ist. Auch das Qualifizierungschancengesetzes zielt auf eine Verbesserung der beruflichen Weiterbildung Geringqualifizierter und will die Beschäftigungschancen Langzeitarbeitsloser verbessern: „Wenn sich Berufe langsamer ändern als die potenziellen Einsatzmöglichkeiten neuer Technologien, entscheidet die Qualifikation der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in immer stärkerem Maße über Arbeitsmarkt- und Beschäftigungschancen. Nach wie vor haben Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose trotz der guten Beschäftigungsentwicklung Schwierigkeiten, einen Arbeitsplatz zu finden.“ (Deutscher Bundestag 2019, S. 1).

Zweck des am 1.1.2019 in Kraft getretenen Qualifizierungschancengesetz ist die Ausweitung der staatlichen Förderleistung für Weiterbildung und die Erweiterung der bisherigen Zielgruppe. Einer der zentralen Bestandteile des Qualifizierungschancengesetzes ist die Stärkung der Weiterbildungsförderung für bereits Beschäftigte. Damit einher geht die Abkehr vom bisherigen reaktiven hin zu einem präventiven Ansatz der Weiterbildungsförderung. Dadurch sollen frühzeitig die Beschäftigten auf die künftigen Anforderungen und Aufgaben auf dem Arbeitsmarkt vorbereitet werden, um so die Fachkräftebasis und die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft für das digitale Zeitalter zu stärken. Bis dato wurde die Weiterbildungsförderung über das Programm „Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Unternehmen“ (WeGebAU) von der Bundesagentur für Arbeit umgesetzt. Dieses Programm wurde in das Qualifizierungschancengesetzes integriert. Unter dem WeGebAu-Programm umfasste der förderfähige Personenkreis gering Qualifizierte und Beschäftigte, die mindestens 45 Jahre alt und in einem Unternehmen mit weniger als 250 Personen beschäftigt waren. Hinzu kam die Möglichkeit, auch qualifizierte Mitarbeiter*innen unter 45 Jahren zu fördern, sofern der Arbeitgeber sich zur Hälfte an den Lehrgangskosten beteiligt.

Durch das Qualifizierungschancengesetzes steht gemäß § 82 Abs. 1 SGB III allen Beschäftigten unabhängig von Ausbildung, Lebensalter und Betriebsgröße die Weiterbildungsförderung offen. Voraussetzung ist, dass die Maßnahme außerhalb des Betriebs durchgeführt wird und mindestens vier Wochen dauert. Nicht förderfähig sind Maßnahmen, zu deren Ausführung Arbeitgeber verpflichtet sind. Die abgeschlossene Berufsausbildung der Arbeitnehmer*innen muss mindestens vier Jahre zurückliegen. Zudem dürfen diese in den vorangegangenen vier Jahren nicht an einer geförderten Weiterbildung teilgenommen haben. Die letzten beiden Voraussetzungen entfallen, wenn Arbeitgeber*innen weniger als 250 Personen beschäftigen oder Arbeitnehmer*innen mindestens 45 Jahre alt oder schwerbehindert im Sinne des § 2 Abs. 2 SGB IX sind. Abhängig von der Betriebsgröße und dem geförderten Personenkreis müssen sich die Arbeitgeber*innen

teilweise an den Weiterbildungskosten beteiligen (vgl. § 82 Abs. 2 SGB III). Zudem können gemäß § 82 Abs. 3 SGB III Arbeitgeber*innen in Abhängigkeit von der Betriebsgröße einen Arbeitsentgeltzuschuss für die Arbeitszeit erhalten, die auf die Weiterbildung entfällt.

Das Qualifizierungschancengesetz eröffnet den Arbeitnehmer*innen das Recht auf eine Weiterbildungsberatung (§ 29 Abs. 2 SGB III). Der Gesetzgeber beabsichtigt damit, im Rahmen der Beratungen einerseits die Qualifizierungsbedarfe in den Betrieben offenzulegen (vgl. § 34 Abs. 1 SGB III) und andererseits Arbeitslosigkeit einzelner Arbeitnehmer*innen präventiv vorzubeugen.

Diskussion und Bewertungen

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Nach Einschätzung des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung ist es aufgrund fehlender empirischer Evidenz schwierig zu belegen, dass eine flächendeckende Weiterbildungsförderung aus Effizienzgründen erforderlich ist. Bislang wurden Gruppierungen gefördert, deren Weiterbildungswahrscheinlichkeit eher geringer ist wie z.B. bei Geringqualifizierten und in kleineren Unternehmen. Eine leicht zugängliche, ergebnisoffene und individuelle Weiterbildungsberatung könnte nach Auffassung des IAB in Zukunft eine immer wichtigere Rolle spielen, um die individuelle Weiterbildungsmotivation zu erhöhen. Jedoch werden dafür auch finanzielle Mittel nötig, die eine unmittelbare Umsetzung des Beratungsergebnisses tatsächlich auch ermöglicht. Zudem müssen bei der Beratung individuelle Kompetenzen, Stärken und Entwicklungswünsche berücksichtigt werden. Eine möglichst schnelle Integration in Arbeit darf nicht das prioritäre Ziel der Beratung sein. Wichtig ist das Ziel, bestehende soziale Ungleichheiten beim Weiterbildungszugang zu reduzieren (vgl. Deutscher Bundestag 2018, S. 23-32).

Deutscher Gewerkschaftsbund

Grundsätzlich wird die Weiterentwicklung des WeGebAU-Programms und damit die Erweiterung der Weiterbildungsförderung ausdrücklich begrüßt, doch wird befürchtet, dass es zu problematischen Abgrenzungsschwierigkeiten (zum AFGB) kommen kann. Nach Auffassung des DGB fehlt die Förderkonstellation, in der ein Beschäftigter eigeninitiativ eine Weiterbildung anstreben kann, etwa durch eine proaktive Veränderung der Arbeitstätigkeit bis hin zu einem neuen Arbeitgeber.

Der DGB begrüßt die flächendeckende Einführung einer Weiterbildungsberatung, fordert für Beschäftigte, deren Beschäftigungsende absehbar ist, einen Freistellungsanspruch gegenüber ihrem Noch-Arbeitgeber zur Teilnahme an der Beratung. Zugleich wird gefordert, dass das Recht auf Weiterbildungsberatung mit einem Recht auf Förderung einer Weiterbildungsmaßnahme verknüpft wird, sofern die Beratung zum Ergebnis hat, dass eine Qualifizierung für den Verbleib auf dem Arbeitsmarkt notwendig ist.

Darüber hinaus forderte der DGB eine Klärung, wie das allgemeine Initiativrecht der Betriebsräte für Weiterbildung gestärkt werden könne. Der DGB forderte die Einführung eines Weiterbildungsgeldes in den Rechtskreisen SGB II und SGB III, um die Teilnahme an Weiterbildungen zu honorieren und um die finanziellen Rahmenbedingungen zu verbessern. Zudem soll die durch das AWStG eingeführte und bis 2020 befristete Weiterbildungsprämie (vgl. § 131a Abs. 3 SGB III) nach Ansicht des DGB entfristet werden (vgl. Deutscher Bundestag 2018, S. 45-50).

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeber

Grundsätzlich begrüßte die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeber (BDA), dass sich das Bundesministerium für Arbeit und Soziales vorgenommen hat, das Thema Weiterbildung zu forcieren und entsprechende Vorschläge vorgelegt hat. Zugleich betonte die BDA aber, dass Weiterbildung Kernaufgabe von Arbeitgebern und Arbeitnehmern ist und bleiben muss. Die Zielsetzung der Arbeitslosenversicherung müsse nach Auffassung der BDA die Prävention von Arbeitslosigkeit sein und den Fokus auf die Zielgruppe der Geringqualifizierten und älteren Beschäftigten sowie der KMU legen. Dementsprechend sei die Zielgruppe im Qualifizierungschancengesetz viel zu weit gefasst. Konkret forderte die BDA die Begrenzung der Weiterbildungsförderung auf Unternehmen mit bis zu 2.000 Beschäftigten, die Befristung der Ausweitung bei Unternehmen bis zu 2.000 Mitarbeiter*innen, die Eingrenzung der Zielgruppe auf Beschäftigte, denen Arbeitslosigkeit oder in absehbarer Zeit eine umfassende Entwertung der Qualifikation droht (vgl. Deutscher Bundestag 2018, S. 15-22).

2.2.3 ARBEIT-VON-MORGEN-GESETZ

Regelungszweck und -instrumente

Das „Gesetz zur Förderung der beruflichen Weiterbildung im Strukturwandel und zur Weiterentwicklung der Ausbildungsförderung (Arbeit-von-Morgen-Gesetz)“ knüpft an das Qualifizierungschancengesetz an und erweitert die Fördermöglichkeiten von Weiterbildung im Rahmen des dritten Sozialgesetzbuchs. Die Zielsetzung ist die Weiterentwicklung der Förderinstrumente der Arbeitsmarktpolitik, um die Menschen rechtzeitig auf die Anforderungen des Arbeitsmarkts durch den Strukturwandel vorbereiten zu können. „Eine zentrale Herausforderung in diesen Transformationsprozessen besteht darin, Arbeitskräfte in den betroffenen Branchen und Regionen beim Übergang in neue Beschäftigungsmöglichkeiten zu unterstützen und durch den Strukturwandel bedingte Arbeitslosigkeit zu vermeiden. Zugleich besteht ein Ziel darin, Fachkräfte in den Unternehmen zu halten und dort für neue Aufgaben weiter zu qualifizieren.“ (vgl. Deutscher Bundestag 2020a, S. 1) Lebensbegleitendes Lernen und Weiterbildung werden dabei als Schlüsselmaßnahmen angesehen und sollen besonders gestärkt werden. Um die Ziele zu erreichen, hat der Gesetzgeber eine Reihe an bestehenden Instrumenten erweitert und neue Instrumente eingeführt.

So soll u.a. der Zuschuss zur Weiterbildungsförderung gemäß § 82 Abs. 4 SGB III um fünf Prozentpunkte erhöht, sofern eine Betriebsvereinbarung über die berufliche Weiterbildung besteht oder ein Tarifvertrag vorliegt, der berufsbezogene berufliche Weiterbildungen zum Gegenstand hat. Dies hat zudem das Ziel sozialpartnerschaftliche Lösungen im Bereich der Weiterbildung zu unterstützen und zu stärken. Durch Einfügung des § 82 Abs. 5 SGB III wurden zudem die Zuschussmöglichkeiten bei Lehrgangskosten sowie bei Zuschüssen zum Arbeitsentgelt um 10 Prozentpunkte erhöht, sofern bei mindestens 20 Prozent der Belegschaft qualifikatorische Anpassungen erforderlich sind. Dies trifft auch auf Betriebe zu, die vor gravierenden betrieblichen Veränderungen stehen und in denen kurzfristig ein Anteil von mindestens 20 Prozent der Beschäftigten umfänglich nachqualifiziert werden muss.

Eine wesentliche Veränderung ist die Einführung eines Rechtsanspruches auf die Förderung einer Weiterbildung, die auf den nachträglichen Erwerb eines Berufsabschlusses zielt (vgl. § 81 Abs. 2 SGB III). Dies war bislang eine Ermessensleistung und wurde durch das Arbeit-von-Morgen-Gesetz zu einer Pflichtleistung. Allerdings ist der Rechtsanspruch an bestimmte Bedingungen geknüpft,

wie beispielsweise die Eignung der Person für den angestrebten Beruf, die Erfolgswahrscheinlichkeit und die nach Abschluss der Berufsausbildung einzuschätzenden Beschäftigungschancen.

Diskussion und Bewertungen

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

In seiner Stellungnahme im Rahmen einer öffentlichen Expertenanhörung im Rahmen des Gesetzgebungsverfahren erachtet das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) die Aufstockung der Zuschüsse insbesondere vor dem Hintergrund der Anpassungsnotwendigkeiten im Qualifikationsbedarf der Beschäftigungen grundsätzlich für nachvollziehbar. Durch das Gesetz werden Anreize für die Sozialpartner gesetzt, die Weiterbildung von Beschäftigten generell stärker in entsprechenden Vereinbarungen zu verankern. Die höheren Zuschussmöglichkeiten, vor allem für Betriebe, bei denen ein hoher Beschäftigtenanteil qualifiziert werden muss, haben das Potenzial, die Betriebe bei der Bewältigung gravierender Veränderungen zu. Kritisch sieht das IAB, dass die Regelungen Förderung erst aktivieren, wenn Beschäftigte bzw. Betriebe ins Hintertreffen geraten sind und damit defizitorientierte Kriterien anlegen, die sich als ungeeignet herausstellen könnten, um einen umfassenden strukturellen Wandel erfolgreich zu bewältigen.

Die Einräumung eines Rechtsanspruchs auf den Zugang zu Weiterbildungen, die zu einem nachträglichen Erwerb eines Berufsabschlusses führen, ist grundsätzlich positiv zu bewerten. Notwendig werden jedoch geeignete Kriterien bezüglich des am Arbeitsmarkt tatsächlich verwendbaren Berufsabschlusses. Ohne objektive Kriterien bleibt die Einschätzung weiterhin eine Ermessensentscheidung der Vermittlungs- bzw. Integrationsfachkräfte. Inwieweit dadurch die Rechtsposition geändert wurde und sich dies auf die Inanspruchnahme auswirkt, bleibt nach Aussage des IAB abzuwarten (vgl. Deutscher Bundestag 2020b, S. 114- 153).

Deutscher Gewerkschaftsbund

Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) begrüßt in seiner Stellungnahme die Regelung, den Zuschuss zur Weiterbildungsförderung zu erhöhen, sofern eine Betriebsvereinbarung über die berufliche Weiterbildung besteht oder ein Tarifvertrag vorliegt, der berufsbezogene berufliche Weiterbildungen zum Bestand hat. Darüber hinaus hätte der DGB eine Ergänzung gewünscht, dass auch das Vorliegen eines von den Betriebsparteien vereinbarten Qualifizierungsplans berücksichtigt worden wäre. Die Ermöglichung von Sammelanträgen in der Weiterbildung wird ebenfalls positiv bewertet, da die neuen Fördermöglichkeiten einfacher und praxistauglicher gestaltet wurden.

Die Einführung eines Rechtsanspruches auf die Förderung einer Weiterbildung, die auf den nachträglichen Erwerb eines Berufsabschlusses zielt, wird vom DGB begrüßt, der dies als Stärkung der Rechtsposition der Antragstellenden und allgemein als einen arbeitsmarktpolitischen Meilenstein zur Verbesserung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit und Prävention von Langzeitarbeitslosigkeit wertet. Zugleich wird auf die engen Restriktionen verwiesen, die, je nach Auslegung, wiederum zu einer Ermessensentscheidung und somit zu einer Einschränkung des Rechtsanspruchs führen kann. Hier wird seitens des DGB eine Klarstellung gefordert (vgl. Deutscher Bundestag 2020b, S. 29-50).

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeber

Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeber geht in ihrer Stellungnahme nicht auf § 82 Abs. 4 und 5 SGB III ein und bezieht sich lediglich auf die Möglichkeit der Einreichung von Sammelanträgen, die als richtig und dringend notwendig im Sinne des Bürokratieabbaus erachtet werden. Nach Auffassung der BDA ist die Wirksamkeit der Weiterbildungsprämie nicht nachgewiesen und eine Verlängerung aus diesem Grund nicht gerechtfertigt. Dagegen sei es richtig, wie auch der DGB vorschlug, den Ansatz des monatlichen Qualifizierungsbonus und damit das in Bremen laufende Modellprojekt zu prüfen.

Die BDA sieht die Einführung eines Rechtsanspruches auf die Förderung einer Weiterbildung, die auf den nachträglichen Erwerb eines Berufsabschlusses zielt als grundsätzlich sinnvoll an, erwähnt zugleich, dass dies bereits gelebte Praxis sei. Insbesondere bei Geringqualifizierten sehe die BDA dadurch die Unterstützung zur Integration in den Arbeitsmarkt (vgl. Deutscher Bundestag 2020b, S. 76-83).

2.2.4 POLITISCHE INITIATIVE: NATIONALE WEITERBILDUNGSSTRATEGIE

Die Regierungsparteien haben 2018 im Koalitionsvertrag festgehalten, dass das lebensbegleitende Lernen eine Grundvoraussetzung sein wird, um der Digitalisierung der Wirtschafts- und Arbeitswelt erfolgreich zu begegnen. CDU/CSU und SPD haben das Ziel formuliert, breiten Bevölkerungsteilen einen beruflichen Aufstieg zu erleichtern, die Fachkräfte-basis zu stärken und die Beschäftigungsfähigkeit in einer sich wandelnden Arbeitswelt nachhaltig zu fördern. Als Instrument, um dieses Ziel zu erreichen, wurde eine Nationale Weiterbildungsstrategie gemeinsam mit den Sozialpartnern und in enger Abstimmung mit den Ländern (und allen anderen Akteuren) entwickelt. Diese Nationale Weiterbildungs-strategie wurde 2019 vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) und dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) gemeinsam mit den Sozialpartnern und den Ländern verabschiedet und hierin auch zehn Handlungsziele vereinbart:

1. Die Transparenz von Weiterbildungsmöglichkeiten und -angeboten unterstützen.
2. Förderlücken schließen, neue Anreize setzen, bestehende Fördersysteme an-passen.
3. Lebensbegleitende Weiterbildungsberatung flächendeckend vernetzen und Qualifizierungsberatung insbesondere für KMU stärken.
4. Die Verantwortung der Sozialpartner stärken.
5. Die Qualität und Qualitätsbewertung von Weiterbildungsangeboten prüfen und stärken.
6. Erworbene Kompetenzen von Arbeitnehmer*innen in der beruflichen Bildung sichtbar machen und anerkennen.
7. Fortbildungsabschlüsse und Weiterbildungsangebote entwickeln.
8. Bildungseinrichtungen als Kompetenzzentren für berufliche Weiterbildung strategisch weiterentwickeln.
9. Das Personal in der Weiterbildung stärken und für den digitalen Wandel qualifizieren.
10. Die strategische Vorausschau stärken und die Weiterbildungsstatistik optimieren.

Beide Bundesministerien haben nach zwei Jahren einen Umsetzungsbericht zur Nationalen Weiterbildungsstrategie vorgelegt (vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) 2021), welcher durch einen OECD-Länderbericht zur beruflichen Weiterbildung in Deutschland begleitet wurde (vgl. OECD 2021). Anhand der zehn Handlungsfelder wurden die zentralen Ergebnisse vorgestellt und weitere Entwicklungspotenziale aufgezeigt. Vor allem der OECD-Länderbericht gibt konkrete Hilfestellungen für die politischen Normsetzungsakteure und zeigt Defizite und weitere Regulierungsperspektiven auf. Der nicht vorhandene gesetzliche Rahmen für die berufliche Weiterbildung und damit die Schaffung eines solchen ist einer der zentralen Handlungsempfehlung der Autor*innen (vgl. OECD 2021, S. 16).

3. DEFIZITE UND PERSPEKTIVEN STAATLICHER WEITERBILDUNGSPOLITIK

3.1 NEUAUSRICHTUNG DER WEITERBILDUNGSPOLITIK

Die berufliche Weiterbildungspolitik ist und war in den letzten 50 Jahren Teil der aktiven Arbeitsmarktpolitik und gehört zu den wichtigsten Instrumenten eines sozialverträglichen Strukturwandels. In Deutschland wurde 1969 mit dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG) erstmals ein Rechtsanspruch auf berufliche Weiterbildung für Arbeitslose und vom Strukturwandel betroffene Beschäftigte geschaffen und berufliche Aufstiegsqualifikationen durch die Zahlung eines Unterhaltsgelds finanziell unterstützt (vgl. Bosch 2020, S. 4). Nach den Ölkrisen der 1970er Jahre mit stagnierender Wirtschaftsleistung und hoher Arbeitslosigkeit erfolgte eine arbeitsmarktpolitische Neuorientierung, die auf eine „sozialverträgliche" Reduktion des Arbeitskräfteangebots, den Ausbau eines „zweiten", öffentlich geförderten Arbeitsmarkts und die Vermittlung Arbeitsloser in langjährige Trainingskurse setzte (Weishaupt 2019, S. 673–674). Im Bereich der Weiterbildungspolitik mündete die politische Neuausrichtung in eine Reduzierung von Förderleistungen und Zugang zu Weiterbildungsangeboten, der Fokus der Förderung lag nur noch auf Arbeitslose und von Arbeitslosigkeit bedrohte Beschäftigte. Die Förderung beruflicher Weiterbildung durch die Bundesagentur für Arbeit wurde nach Eingliederung des AFG in das Sozialgesetzbuch III nach 1997 zur reinen Ermessungsleistung (Bosch 2020, S. 4).

Mitte der 2000er Jahre setzte ein langsamer Wandel des politischen Paradigmas ein. Mit der 2006 eingeführten Weiterbildungsinitiative „WeGebAU" („Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter älterer Arbeitnehmer in Unternehmen"), dem 2007 aufgelegten Programm „IFlaS" („Initiative zur Flankierung des Strukturwandels"), der 2012 verabschiedeten Demografiestrategie der Bundesregierung und der „Initiative 2. Chance" (jetzt „Zukunftsstarter") brach allmählich ein Umdenken in der deutschen Arbeits- und Sozialpolitik an. Dieser paradigmatische Wandel gewann im Kontext des Diskurses zur digitalen Transformation der Arbeitswelt immer mehr an Bedeutung.

Gegenwärtig scheint die politische Überzeugung der 1960er Jahre insbesondere auch in der Qualifizierungs- und Weiterbildungspolitik wieder Einkehr gefunden zu haben. Die OECD, der Internationale Währungsfonds, die Internationale Arbeitsorganisation und die Europäische Kommission haben jeweils die Notwendigkeit von Politikinstrumenten zur Unterstützung individueller beruflicher Weiterbildungen unterstrichen (Rahner et al. 2020). In Deutschland stellte bereits der Dialogprozess „Arbeiten 4.0" der zentrale Ausgangspunkt für den paradigmatischen Wandel dar. Das Werkheft 03 zum Themenkomplex „WeiterLernen" fasste wesentliche Facetten des aktuellen Diskurses zusammen (vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) 2017).

Schließlich führten die oben dargestellten gesetzlichen Änderungen im Bereich der Weiterbildungspolitik und die flankierende Nationale Weiterbildungsstrategie zu einem Politikansatz einer sozialinvestiven und vorausschauenden Gestaltung der Zukunft der Arbeit (Rahner et al. 2020, S. 517). Dies geschah im Übrigen auch unter vergleichbaren ökonomischen, technologischen und gesellschaftlichen Herausforderungen wie in den 1960er Jahren. Erkennbar wurde bei der Darlegung der jeweiligen Bewertungen durch Arbeitgeber und Gewerkschaften eine deutliche

Schnittmenge, was wiederum auf einen breiten Konsens und damit auf den beschriebenen Paradigmenwechsel in der aktiven Arbeitsmarktpolitik hindeutet.

3.2 DEFIZITE UND REFORMPERSPEKTIVEN

Trotz einer Neuausrichtung staatlicher Weiterbildungspolitik mit den dargestellten Gesetzesänderung lässt sich weiterer Reformbedarf identifizieren. Aus der wissenschaftlichen Debatte können drei zentrale Handlungsansätze identifiziert werden, die konkrete Reformperspektiven aufzeigen.

Ein System der transparenten Zuständigkeiten

Der OECD-Länderbericht zur Bildung und Weiterbildung in Deutschland stellt fest, dass das deutsche System der beruflichen Weiterbildung eines der komplexesten Systeme innerhalb der OECD darstellt. Aus Sicht der Autor*innen wird deshalb empfohlen, einen einheitlichen Regulierungsrahmen für die berufliche Weiterbildung zu schaffen, der bundeseinheitlich gilt (vgl. OECD 2021, S. 16). Die weitgehende institutionelle Trennung in betriebliche Weiterbildung, individuelle berufliche Weiterbildung und die Weiterbildung als Teil der aktiven Arbeitsmarktpolitik für Arbeitslose und von Arbeitslosigkeit bedrohter Beschäftigte kann dazu beitragen, dass die Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen gehemmt wird. Durch diese Trennung fehlt es an übergreifenden Standards, Zielen und Konzepten der beruflichen Weiterbildung (Bläsche et al. 2017, S. 8). Als Vorbild für eine stärkere Integration der Verantwortlichkeiten für die beruflichen Weiterbildung können Dänemark oder den Niederlanden gelten. Staat, Unternehmen, Gewerkschaften, Beschäftigte und Bildungsträger sind dort in „ein komplexes System kombinierter Verantwortlichkeiten für die berufliche Weiterbildung eingebunden, was die Zusammenarbeit beim Aufbau eines effektiven und nachhaltigen Konzepts des lebenslangen Lernens vereinfach“ (Moraal und Schönfeld 2012, S. 330).

Für das Weiterbildungssystem in Deutschland schlägt Kruppe (2020b, S. 305) vor, die klaren und funktionierenden Regelungen und Verantwortlichkeiten der Erstausbildung auch in den Bereich der Weiterbildung zu übertragen. Nach diesem Vorschlag würde die Zuständigkeit für die berufliche Weiterbildung in öffentlicher Verantwortung liegen und die Ausgestaltung übernähme der Hauptausschuss des Bundesinstituts für berufliche Bildung (BIBB). Eine solche Institution, die es in ähnlicher Form auch bei der beruflichen Aufstiegsfortbildung gibt, hätte die Aufgabe, „sich darüber zu verständigen, welche Kompetenzen und Qualifikationen künftig überregional gebraucht werden, die dafür erforderlichen Weiterbildungsmodule zu entwickeln und sich mit dem Hauptausschuss für die Erstausbildung auszutauschen“ (Kruppe 2020b, S. 305).

Finanzierung und Beteiligung der beruflichen Weiterbildung stärken

Die Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen ist maßgeblich von der Frage der Finanzierung abhängig. Zwar wurden durch die zuvor dargestellten Gesetze einige Hürden bereits gesenkt, wie beispielsweise durch den Rechtsanspruch, einen fehlenden Berufsabschluss nachzuholen. Jedoch fehlt ein Konzept, das für alle Menschen eine grundlegende Regelung vorsieht und darüber hinaus zusätzliche Angebote für diejenigen eröffnet, die unterproportional an Weiterbildungen

teilnehmen. Die Reformvorschläge von Bosch (2019, 53ff) setzen hierbei bei bestehenden und entwickelten Strukturen an. Im Detail nimmt er zwei existierende Systeme zum Ausgangspunkt und schlägt vor, diese mit Blick auf bestehende Systeme in Schweden, Österreich und Frankreich weiterzuentwickeln (Bosch 2019, 56ff). So sollte das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BaföG) zu einem System der individuellen Förderung lebenslangen Lernens ausgebaut werden. Langfristig sollte auf Basis der Vorschläge der Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens" aus dem Jahr 2004, das BAföG und Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG) zu einem einheitlichen „Bildungsförderungsgesetz" zusammenzufassen. Einige Vorschläge, die Bosch im Jahr 2019 vorlegte, wurden bereits durch das durch die große Koalition vorgelegte und verabschiedete Arbeit-von-Morgen-Gesetz aufgegriffen und umgesetzt. Andere Reformvorschläge wurden von den Bundestagsfraktionen DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in eine Gesetzesinitiative überführt (vgl. Bauer et al. 2020; Deutscher Bundestag 2020b).[5]

Die Arbeitsversicherung als neues Dach beruflicher Weiterbildung

Bereits im Zuge der Debatte im Kontext des vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales initiierten Dialogprozesses „Arbeiten 4.0" wurde zum Erhalt der individuellen Beschäftigungsfähigkeit die Rolle und Bedeutung der Bundesagentur für Arbeit, insbesondere in Bezug auf die berufliche Weiterbildung, betont (BMAS 2017, S. 100–105). Unter anderem auf Basis der Vorschläge von Schmid (2008) wurde die Notwendigkeit der Weiterentwicklung der Arbeitslosenversicherung hin zu einer Arbeitsversicherung betont und erste Gestaltungsschritte skizziert, die zum Teil durch das AWStG, Qualifizierungschancengesetz und Arbeit-von-Morgen-Gesetz umgesetzt wurden (BMAS 2017, S. 110–113). „Die Weiterentwicklung der Arbeitslosenversicherung zur Arbeitsversicherung stellt einen Reformansatz dar, der zusätzliche Weiterbildungsmöglichkeiten für Arbeitnehmer*innen finanziell fördert und damit präventive, über temporäre Förderprogramme hinausgehende Elemente in der aktiven Arbeitsmarktpolitik stärkt" (Hans et al. 2017, S. 31).

Rahner (2014) skizzierte mögliche Wege hin zu einer Arbeitsversicherung und verweist in seinem Bericht auf bereits bestehende Ideen und Konzepte und greift auf tarifpolitische Anknüpfungspunkte und Systeme aus Frankreich, den Niederlanden oder Österreich zurück. Während er noch die Weiterbildungsfonds aus dem französischen und niederländischen System sowie die Bildungskarenz, Bildungsteilzeit und das Fachkräftestipendium als Anknüpfungspunkte in die Diskussion einbrachte und das Gesamtkonstrukt der Arbeitsversicherung damit eher vage umriss, haben Hans et al. (2017) die Reformparameter konkretisiert und auf deren Basis eine Modellberechnung vorgenommen. Sie kommen auf Basis ihrer ökonomischen Machbarkeitsprüfung zu dem Ergebnis, dass mit der Einführung einer Arbeitsversicherung die Weiterbildungsbeteiligung von 21,7 Prozent im zugrundeliegenden Status quo auf 36 Prozent gesteigert werden kann (Hans et al. 2017, S. 31). Letztlich kommen die Autor*innen neben der positiven Entwicklung in Bezug auf die Weiterbildungsbeteiligung auch bei der finanziellen Betrachtung zu dem Ergebnis, dass „[e]ine investive und fördernde Ausweitung der Arbeitsmarktpolitik im Rahmen einer proaktiven

[5] Die Forderung von Bosch (2019), ein Recht auf Weiterbildung für Personen ohne Berufsabschluss einzuführen, fand Eingang in das Gesetz. Dagegen wurde auf Vorschlag der Bundestagsfraktionen DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ein Weiterbildungsgeld nicht eingeführt, allerdings die weitere befristete Verlängerung der Weiterbildungsprämien beschlossen. Bauer et al. (2020) haben in ihrer Stellungnahme konstatiert, dass eine monatliche Zuzahlung zum Arbeitslosengeld die Motivation erhöhen könnte und aus Gründen der Gerechtigkeit begründbar ist.

Arbeitsversicherung […] unter realistischen Annahmen […] mit einem Einnahmenüberschuss verbunden [wäre]“ (ebd.).

Auch Kruppe (2020b, S. 305) sieht in der Einführung einer Arbeitsversicherung die Chance, die Finanzierung der individuellen Weiterbildungskosten zentral zu regeln (vgl. Kruppe 2020a, S. 11). Nach seinem Dafürhalten soll die Arbeitsversicherung im Rahmen der Sozialversicherung durch ein Prozent der Bruttolöhne – jeweils hälftig von Arbeitnehmer*innen und Arbeitgeber*innen übernommen sowie durch ein Prozent aus Steuermitteln aufgestockt werden. Kruppe (2020b, S. 306) sieht in einer Arbeitsversicherung deutliche Vorteile gegenüber anderen Vorschlägen, wie dem ebenfalls in der Vergangenheit in die Diskussion gebrachten Chancenkonto mit festen Anspruchsbeträgen, da auch unterschiedliche Anreizstrukturen für bestimmte Personengruppen berücksichtigt werden könnten. Die Frage, welche Weiterbildungsmaßnahmen gefördert werden, sollte in diesem Modell der bereits zuvor erwähnte „Hauptausschuss für Weiterbildung“ am BIBB beantworten.

Insgesamt ist zu konstatieren, dass die Ideen, Konzepte und Vorschläge, wie eine Arbeitsversicherung ausgestaltet sein soll und welche Bestandteile sie hat, zu Genüge in der Literatur und zum Teil auch in der politischen Diskussion vorhanden sind. Zugleich wurden durch das AWStG, das Qualifizierungschancengesetz und das Arbeit-von-Morgen-Gesetz wesentliche Schritte in Richtung einer Arbeitsversicherung vonseiten des Gesetzgebers begangen, doch letztlich fehlt zur vollständigen Umsetzung noch ein mehrheitsfähiges Gesamtkonzept. Es bleibt somit abzuwarten, ob sich nach der Bundestagswahl 2021 eine Mehrheit für ein Konzept „Arbeitsversicherung“ findet, die dieses umsetzen kann.

4. ZUSAMMENFASSUNG

Beschäftigung und Qualifizierung in der digitalisierten Arbeitswelt

Die digitale Transformation, der Einsatz von Algorithmen, intelligente Fabriken und Künstliche Intelligenz haben einen tiefgreifenden Wandel in der Arbeitswelt zur Folge. Auf Grundlage unterschiedlicher und in diesem Beitrag dargelegter Untersuchungen, Prognosen und Szenarien wurde in den vergangenen Jahren deutlich, dass in der gesamtwirtschaftlichen Betrachtung die Digitalisierung nicht zu umfassenden Arbeitsplatzverlusten und der Verdrängung von menschlicher Arbeitskraft führen wird. Jedoch wird sich Arbeit nachhaltig verändern. Dies führt zu Verschiebungen zwischen Branchen und zu Veränderungen der Berufsbilder.

Den prognostizierten 1,46 Millionen Arbeitsplätzen, die es in 15 Jahren durch den digitalen Fortschritt nicht mehr geben wird, stehen 1,4 Millionen Arbeitsplätze dagegen, die neu entstehen. Bestimmte Branchen sind durch diesen Wandel stärker als andere betroffen. So ist beispielsweise im Bildungs- und Erziehungsbereich sowie in der Informations- und Kommunikationstechnologiebranche von einem Mehrbedarf an Beschäftigten auszugehen, im produzierenden Gewerbe und im Handel werden künftig weniger Arbeitskräfte benötigt werden als heute. Neben dem Wandel zwischen den Branchen, werden sich auch die Berufe als solche verändern, da bestimmte Tätigkeiten durch den Technikeinsatz wegfallen werden.

Die Ergebnisse aus den mittlerweile unzähligen Analysen und Studien lassen einen zentralen Schluss zu: Die digitale Transformation verändert den Arbeitsmarkt, den Arbeitskräftebedarf und die Arbeitstätigkeiten. Die Antwort auf diesen Wandel ist naheliegend und knüpft an das Paradigma der aktiven Arbeitsmarktpolitik an, dem Strukturwandel durch berufliche Weiterbildung zu begegnen, die betroffenen Beschäftigten mit den künftig benötigten Qualifikationen auszustatten und somit deren Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten. Jedoch zeigt sich, dass die Weiterbildungsbeteiligung sehr unterschiedlich ist. Vor allem geringqualifiziert Arbeitnehmer*innen weisen eine niedrige Weiterbildungsbeteiligung auf, während diese aber von Automatisierung und der Veränderung ihrer Arbeitstätigkeiten durch Digitalisierung besonders stark betroffen sind.

Reformanstrengungen und Initiativen des Gesetzgebers

Aufgabe der Politik ist es, die Weiterbildungsbeteiligung generell und vor allem für Menschen, die der Gefahr ausgesetzt sind, durch die digitale Transformation abgehängt zu werden, zu erhöhen. Diese Anforderung wurde vom Gesetzgeber bereits erkannt. Die zentralen Vorhaben waren hierbei die Verabschiedung des Gesetzes zur Stärkung der beruflichen Weiterbildung und des Versicherungsschutzes in der Arbeitslosenversicherung (AWStG) im Jahr 2016, das Qualifizierungschancengesetz im Jahr 2019 und das Arbeit-von-Morgen-Gesetzes im Jahr 2020. Zudem wurde 2019 die Nationale Weiterbildungsstrategie verabschiedet. Die Reformanstrengungen der vergangenen fünf Jahre stellten als „sozialinvestive Richtungsentscheidung“ einen Paradigmenwechsel in der beruflichen Weiterbildungspolitik hin zu einer „Renaissance starker Staatlichkeit“ dar (Rahner et al. 2020, S. 513; 517).

Sukzessive reformierte der Gesetzgeber auf Bundesebene das bislang wenig regulierte Politikfeld der Weiterbildung und war bestrebt, den Empfängerkreis der Weiterbildungsförderung zu

vergrößern, Ansprüche und Rechte einzuräumen und ein System finanzieller Anreize zu schaffen, um die Weiterbildungsbeteiligung zu erhöhen. Darüber hinaus beabsichtigte der Gesetzgeber auch die Stärkung der Sozialpartnerschaft:

- *Ausweitung der Weiterbildungsförderung und Abbau der bürokratischen Hürden*
  Mit dem AWStG konnte eine Förderung auch für Beschäftigte unter 45 Jahren in klein- und mittelständischen Unternehmen beantragt werden. Zugleich wurde die Kofinanzierung durch die Bundesagentur für Arbeit und den Arbeitgeber gestärkt. Das Qualifizierungschancengesetz öffnete die Weiterbildungsförderung aus dem Rechtskreis des SGB III für alle Beschäftigten, unabhängig von Ausbildung, Lebensalter und Betriebsgröße, unter der Voraussetzung, dass die Maßnahme außerhalb des Betriebs durchgeführt wird und mindestens vier Wochen dauert. Darüber hinaus wurde unter bestimmten Voraussetzungen die Beteiligung an den Weiterbildungskosten durch den Staat und in Form von Arbeitsentgeltzuschüsse erhöht.
- *Recht auf Weiterbildung*
  Durch die Verabschiedung des Arbeit-von-Morgen-Gesetzes wird ein Recht auf Weiterbildung eingeführt. Dieser Rechtsanspruch bezieht sich allerdings nur auf den nachträglichen Erwerb eines Berufsabschlusses. Bislang war dies eine Ermessensleistung, welche jedoch weiterhin an Bedingungen geknüpft wird, die wenig objektiv sind und nicht in Gänze als staatliche Pflichtleistung erachtet werden kann.
- *Recht auf Weiterbildungsberatung*
  Das Qualifizierungschancengesetz räumt Beschäftigten und Unternehmen ein Recht auf Beratung ein, das unabhängig von drohender Arbeitslosigkeit genutzt werden kann. Dadurch sollen einerseits Betriebe durch eine Qualifizierungsanalyse auf mögliche Weiterbildungsmaßnahmen hingewiesen werden und andererseits die individuelle Weiterbildungsmotivation von Beschäftigten erhöht werden.
- *Finanzielle Anreize*
  Mit dem AWStG wurde eine Weiterbildungsprämie bei Bestehen der Zwischen- und Abschlussprüfung in Höhe von 1.000 Euro bzw. 1.500 Euro gezahlt. Die bis zum 31.12.2020 befristete Leistung wurde durch das Arbeit-von-Morgen-Gesetz bis zum 31.12.2023 verlängert.
- *Stärkung der Sozialpartnerschaft*
  Basierend auf der ausgeweiteten Weiterbildungsförderung beabsichtigt der Gesetzgeber durch das Arbeit-von-Morgen-Gesetz eine Stärkung der Sozialpartnerschaft, indem er den Zuschuss zur Weiterbildungsförderung um fünf Prozentpunkte erhöht, sofern eine Betriebsvereinbarung oder ein Tarifvertrag über die berufliche Weiterbildung vorliegt.

Defizite und Regulierungsperspektiven

Trotz der bisherigen Reformanstrengungen zeigen sich an einigen Stellen nach wie vor Defizite und fehlende Entwicklungsperspektiven der deutschen Weiterbildungspolitik. Dies dürfte maßgeblich daran liegen, dass die deutsche Weiterbildungslandschaft auch weiterhin wenig reguliert, intransparent und segmentiert ist. Eine Reihe von europäischen Staaten können Vorbilder für eine integrierte Weiterbildungspolitik sein, mit der die viel beschworene Erhöhung der Weiterbildungsbeteiligungsquoten erreicht werden könnte. Die Empfehlungen aus dem OECD-Länderbericht können dabei als eine gute Ausgangslage für die weitere Reform und Regulierung des Bereichs der beruflichen Weiterbildung dienen (vgl. OECD 2021).

Ein wichtiges Reformkonzept ist die Weiterentwicklung der Arbeitslosenversicherung zu einer Arbeitsversicherung, die nicht nur Einkommensrisiken im Fall von Arbeitslosigkeit absichert, sondern auch die berufliche Weiterentwicklung und die Anpassung von Qualifikationen unterstützt. Modellrechnungen zeigen, dass sich damit die Weiterbildungsbeteiligung erhöhen ließe und somit ein zentrales Ziel der Weiterbildungspolitik erreicht würde. Beschäftigte würde klar definierte Ansprüche auf Weiterbildung erhalten, auf die sie sich berufen könnten und mit denen konkrete monetäre Leistungen verbunden sind. Festzulegen ist dabei, welche Weiterbildungsmaßnahmen in welcher Höhe bezuschusst bzw. durch die Versicherung übernommen werden.

Begleitet werden sollte die Weiterentwicklung der Weiterbildungslandschaft durch eine Institutionalisierung der beruflichen Weiterbildung nach dem Vorbild der beruflichen Erstausbildung. Hierdurch könnten klare Regelungen und Verantwortlichkeiten erreicht werden, die die Qualität der Weiterbildung nachhaltig verbessern. Ein wesentlicher Bestandteil, der bislang eher dem Markt überlassenen Weiterbildungslandschaft, könnte damit in die Zuständigkeit öffentlicher Verantwortung gelangen und die Segmentierung und institutionelle Trennung der Weiterbildung somit teilweise aufgelöst werden.

Andere Autor*innen plädieren dafür, den bisher eingeschlagenen Weg weiterzugehen und vor allem das System der Finanzierung auf Basis der bestehenden Regulierung weiterzuentwickeln. Bosch (2019) fordert dabei die Weiterentwicklung des Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) und des SGB II und III. Langfristig sieht er die Schaffung eines einheitlichen „Bildungsförderungsgesetzes“, das BAföG und AFBG zusammenführt, als das zentrale Reformziel in der staatlichen Finanzierung der beruflichen Weiterbildung.

LITERATURVERZEICHNIS

Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hg.) (2020): Bildung in Deutschland 2020. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung in einer digitalisierten Welt. Bielefeld.

Bauer, Frank; Bossler, Mario; Bruckmeier, Kerstin; Dietrich, Hans; Hohendanner, Christian; Jahn, Elke et al. (2020): Zur Bewältigung von aktuellen Herausforderungen: Ausbildung und berufliche Weiterbildung fördern, Arbeit in der Transformation zukunftsfest machen und Arbeitslosenversicherung stärken. Hg. v. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). Nürnberg (IAB-Stellungnahme, 3/2020).

Bellmann, Lutz; Leber, Ute (2019): Bildungsökonomik. 2., überarbeitete und aktualisierte Auflage. Berlin: de Gruyter Oldenbourg; Walter de Gruyter GmbH (De Gruyter Studium).

Bläsche, Alexandra; Brandherm, Ruth; Eckhardt, Christoph; Käpplinger, Bernd; Knuth, Matthias; Kruppe, Thomas et al. (2017): Qualitätsoffensive strukturierte Weiterbildung in Deutschland. Hg. v. Hans-Böckler-Stiftung (Working Paper Forschungsförderung, 025).

BMAS (2017): Weißbuch Arbeiten 4.0. Hg. v. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS). Berlin.

Bonin, Holger; Gregory, Terry; Zierahn, Ulrich (2015): Übertragung der Studie von Frey/Osborne (2013) auf Deutschland. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) (ZEW Kurzexpertise, Nr. 57).

Bosch, Gerhard (2019): Öffentliche Finanzierung von Weiterbildung im Strukturwandel. Vorschläge zu einem stimmigen Gesamtsystem. Hg. v. Hans Böckler Stiftung. Düsseldorf (Working Paper, 158).

Bosch, Gerhard (2020): Weiterbildungsbereitschaft endlich belohnen! Hg. v. Universität Duisburg-Essen. Duisburg (IAQ-Standpunkt, 02/2020).

Brynjolfsson, Erik; McAfee, Andrew (2014): The second machine age. Work, progress, and prosperity in a time of brilliant technologies. New York, NY: Norton.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (Hg.) (2017): Werkheft 03 - WeiterLernen. Berlin.

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (Hg.) (2019): Weiterbildungsverhalten in Deutschland 2018. Ergebnisse des Adult Education Survey – AES-Trendbericht. Bonn.

Daum, Mario; Zanker, Claus (2020a): Digitale Arbeitswelt - vernetzt, flexibel und gesund? Status quo und Perspektiven der Gestaltung und Regulierung von Orts-und Zeitflexibilität. Arbeitspapier des Projekts Transwork. Stuttgart.

Daum, Mario; Zanker, Claus (2020b): Vernetzt, flexibel und gesund? In: Mario Daum, Marco Wedel, Christian Zinke-Wehlmann und Hannah Ulbrich (Hg.): Gestaltung vernetzt-flexibler Arbeit. Beiträge aus Theorie und Praxis für die digitale Arbeitswelt. 1st ed. Berlin: Springer Vieweg, S. 9–27.

Dengler, Katharina; Matthes, Britta (2015a): Folgen der Digitalisierung für die Arbeitswelt. Substituierbarkeitspotenziale von Berufen in Deutschland. Hg. v. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). Nürnberg (IAB Forschungsbericht, 11/2015).

Dengler, Katharina; Matthes, Britta (2015b): In kaum einem Beruf ist der Mensch vollständig ersetzbar. Hg. v. IAB. Nürnberg (IAB-Kurzbericht, 24/2015).

Dengler, Katharina; Matthes, Britta (2018): Substituierbarkeitspotenziale von Berufen: Wenige Berufsbilder halten mit der Digitalisierung Schritt. Hg. v. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). Nürnberg (IAB-Kurzbericht, 4/2018).

Deutscher Bundestag (2016a): Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der beruflichen Weiterbildung und des Versicherungsschutzes in der Arbeitslosenversicherung (Arbeitslosenversicherungsschutz- und Weiterbildungsstärkungsgesetz – AWStG). Gesetzesentwurf der Bundesregierung. BT-Drucksache 18/8042. Berlin

Deutscher Bundestag (2016b): Materialien zur Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 09. Mai 2016 zum Entwurf eines Gesetzes Stärkung der beruflichen Weiterbildung und des Versicherungsschutzes in der Arbeitslosenversicherung (Arbeitslosenversicherungsschutz- und Weiterbildungsstärkungsgesetz - AWStG) BT-Drucksache 18/8042. Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen. Ausschuss für Arbeit und Soziales. Ausschussdrucksache 18(11)620. Berlin.

Deutscher Bundestag (Hg.) (2017): Bildungsurlaub - Rechtsgrundlagen. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages. Berlin.

Deutscher Bundestag (2018): Materialien zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 26. November 2018 zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung "Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Chancen für Qualifizierung und für mehr Schutz in der Arbeitslosenversicherung (Qualifizierungschancengesetz)" BT-Drs. 19/4948. Ausschuss für Arbeit und Soziales - Ausschussdrucksache 19(11)223. Berlin.

Deutscher Bundestag (Hg.) (2019): Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Chancen für Qualifizierung und für mehr Schutz in der Arbeitslosenversicherung (Qualifizierungschancengesetz). Gesetzentwurf der Bundesregierung. Berlin.

Deutscher Bundestag (Hg.) (2020a): Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der beruflichen Weiterbildung im Strukturwandel und zur Weiterentwicklung der Ausbildungsförderung. Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD. Berlin (Drucksache, 19/17740).

Deutscher Bundestag (Hg.) (2020b): Materialien zur Anhöhrung im schriftlichen Verfahren von Sachverständigen zum a) Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU und SPD. Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der beruflichen Weiterbildung im Strukturwandel und zur Weiterentwicklung der Ausbildungsförderung, BT-Drs. 19/17740. Berlin (Ausschussdrucksache, 19(11)579neu).

Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) (Hg.) (2019): Endgültige Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Bildung und Forschung. Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung und Stärkung der beruflichen Bildung. Berufsbildungsmodernisierungsgesetz (BBiMoG). Berlin.

Dobischat, Rolf; Düsseldorff, Karl (2020): Organisation, Recht und Finanzierung der beruflichen Weiterbildung. In: Rolf Arnold, Antonius Lipsmeier und Matthias Rohs (Hg.): Handbuch Berufsbildung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 579–595.

Effenberger, Alexandra; Garloff, Alfred; Würzburg, Horst (2018): Beschäftigungseffekte der Digitalisierung - Forschungsansätze und Empfehlungen. Hg. v. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi). Berlin (Diskussionspapier, 7).

Frey, Carl B.; Osborne, Michael A. (2013): The future of employment: how susceptible are jobs to computerisation?

Grotlüschen, Anke; Haberzeth, Erik (2018): Weiterbildungsrecht. In: Rudolf Tippelt und Aiga von Hippel (Hg.): Handbuch Erwachsenenbildung/Weiterbildung. 6., überarbeitete und aktualisierte Auflage. Wiesbaden: Springer VS (Springer Reference Sozialwissenschaften), S. 543–563

Hans, Jan Philipp; Hofmann, Sandra; Sesselmaier, Werner; Yollu-Tok, Aysel (2017): Umsetzung, Kosten und Wirkungen einer Arbeitsversicherung. Hg. v. Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn.

Herkner, Volkmar (2018): Verabschiedung des Berufsbildungsgesetzes (BBiG) von 1969 – Wendepunkt in der Geschichte beruflicher Bildung in der Bundesrepublik. Hg. v. Bundeszentrale für politische Bildung (BPB.

Heß, Pascal; Jannsen, Simon; Leber, Ute (2019): Beschäftigte, deren Tätigkeiten durch Technologien ersetzbar sind, bilden sich seltener weiter. Nürnberg (IAB-Kurzbericht, 16).

Jannsen, Simon; Leber, Ute; Arntz, Melanie; Gregory, Terry; Zierahn, Ulrich (2018): Betriebe und Arbeitswelt 4.0: Mit Investitionen in die Digitalisierung steigt auch die Weiterbildung. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). Nürnberg (IAB-Kurzbericht, 26).

Kruppe, Thomas (2020a): Finanzierung der Weiterbildung. Stellungnahme des IAB zur Anhörung in der Sitzung der Projektgruppe 7 der Enquete-Kommission Berufliche Bildung des Deutschen Bundestages am 23.11.2020. Hg. v. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). Nürnberg (IAB-Stellungnahme, 14/2020).

Kruppe, Thomas (2020b): Gestärkte Weiterbildung weiter stärken. In: *WSI-Mitteilungen* 73 (4), S. 304–306

Moraal, Dick; Schönfeld, Gudrun (2012): Berufliche Aus- und Weiterbildung in Unternehmen. In: *WSI-Mitteilungen* 65 (5), S. 329–337.

Nuissl, Ekkehard (2018): Ordnungsgrundsätze der Erwachsenenbildung in Deutschland. In: Rudolf Tippelt und Aiga von Hippel (Hg.): Handbuch Erwachsenenbildung/Weiterbildung. 6., überarbeitete und aktualisierte Auflage. Wiesbaden: Springer VS (Springer Reference Sozialwissenschaften), S. 499–520.

OECD (2021): Continuing Education and Training in Germany. Getting skills right. Paris: OECD Publishing.

Rahner, Sven (2014): Zukunftsaufgabe Weiterbildung. Stand der Debatte und internationale Anknüpfungspunkte zur Entwicklung einer Arbeitsversicherung. Hg. v. Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn.

Rahner, Sven; Schulze, Michael; Ehlert, Martin (2020): Weiterbildungsoffensive in und nach der Krise: Jetzt erst recht! In: *WSI-Mitteilungen* 73 (6), S. 513–518.

Rose, Edgar (2021): Arbeit 4.0 und Beschäftigtendatenschutz. Herausforderungen und rechtlicher Anpassungsbedarf. Hg. v. INPUT Consulting gGmbH. Stuttgart.

Schmid, Günther (2008): Von der Arbeitslosen- zur Beschäftigungsversicherung. Wege zu einer neuen Balance individueller ortung und Solidarität durch eine lebenslauforientierte Arbeitsmarktpolitik. Hg. v. Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn.

Schmude, Jürgen (1979): Zehn Jahre Berufsbildungsgesetz. Weiterarbeit an der Verbesserung der beruflichen Bildung. In: BWP - Zeitschrift des Bundesinstituts für Berufsbildung 8, S. 2–4.

Schönfeld, Gudrun; Schürger, Barbara (2020): Betriebliche Weiterbildung in Zeiten der Digitalisierung. Ergebnisse der Telefonbefragung der fünften CVTS-Zusatzerhebung. Bundesinstitut für Berufsbildung. Bonn.

Weishaupt, J. Timo (2019): Arbeitsmarktpolitik. In: Herbert Obinger und Manfred G. Schmidt (Hg.): Handbuch Sozialpolitik. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 669–696

Zanker, Claus; Brandl, Karl Heinz; Daum, Mario (2021): Digitalisierung im Betrieb gestalten: Ortsflexibles Arbeiten, Qualifizierung und Beschäftigtendatenschutz. Hg. v. INPUT Consulting gGmbH. Stuttgart.

Zeuner, Christine (2017): Bildungszeit für alle? Gedanken zur Bildungsfreistellung. Helmut-Schmidt-Universität. Hamburg.

Zika, Gerd; Helmrich, Robert; Maier, Tobias; Weber, Enzo; Wolter, Marc I. (2018): Arbeitsmarkteffekte der Digitalisierung bis 2035: Regionale Branchenstruktur spielt eine wichtige Rolle. Hg. v. IAB (IAB-Kurzbericht, 9).

Zika, Gerd; Schneemann, Christian; Kalinowski, Michael; Maier, Tobias; Winnige, Stefan; Grossmann, Anett et al. (2019): BMAS-Prognose "Digitalisierte Arbeitswelt". Kurzbericht. Hg. v. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS). Berlin (Forschungsbericht, 526/1K).

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Auswirkungen einer zunehmenden Digitalisierung auf die Zahl der Erwerbstätigen im Szenario einer Digitalisierten Arbeitswelt im Vergleich zur Basisprojektion. 2015-2035, ausgewählte Branchen [S. 9]

Abbildung 2: Prognostizierter Arbeitskräftebedarf nach Berufen: Veränderung im Vergleich der Basisprojektion zum Szenario „Digitalisierte Arbeitswelt“, Veränderung der Erwerbstätigenzahl 2015-2035 [S. 10]

Abbildung 3: Prognostizierter Arbeitskräftebedarf nach beruflichen Anforderungen: Veränderung im Vergleich der Basisprojektion zum Szenario „Digitalisierte Arbeitswelt“, 2015 – 2035 [S. 11]

Abbildung 4: Anteil weiterbildungsaktiver Betriebe nach Betriebsgröße, Branche und Beschäftigungsmerkmalen, 2018 [S. 13]

Abbildung 5: Einschätzung der Betriebe mit unterschiedlichem Digitalisierungsgrad zur Weiterbildung [S. 14]

Abbildung 6: Beteiligung an betrieblichen Weiterbildungsmaßnahmen nach persönlichen, beruflichen und betrieblichen Merkmalen, 2018 [S. 16]

forschen | entwickeln | beraten

INPUT consulting

INPUT Consulting
Gemeinnützige Gesellschaft für Innovationstransfer,
Post und Telekommunikation mbH

Theodor-Heuss-Str. 2
70174 Stuttgart

Fon: +49 (0) 711 2 62 40 80
Mail: info@input-consulting.de

www.input-consulting.de

©Andresr iStockphoto