

# WORKING PAPER FORSCHUNGSFÖRDERUNG

---

Nummer 025, Mai 2017  
–korrigierte Fassung–

## Qualitätsoffensive strukturierte Weiterbildung in Deutschland

Alexandra Bläsche, Ruth Brandherm, Christoph Eckhardt,  
Bernd Käpplinger, Matthias Knuth, Thomas Kruppe,  
Michaela Kuhnhenne und Petra Schütt

---

**ISSN 2509-2359**

© 2017 Hans-Böckler-Stiftung  
Hans-Böckler-Straße 39, 40476 Düsseldorf  
[www.boeckler.de](http://www.boeckler.de)

Alle Rechte vorbehalten.

Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt.

## Inhalt

---

Vorwort .....	4
1. Einführung – Definition Weiterbildung und Lebenslanges Lernen.....	6
2. Daten und Fakten zur Weiterbildung.....	9
2.1 Weiterbildungsbeteiligung.....	9
2.2 Entwicklung der betrieblichen Weiterbildung.....	11
2.3 Entwicklung der individuellen beruflichen Weiterbildung.....	12
2.4 Weiterbildung im Rahmen der Arbeitsförderung (SGB III/SGB III).....	13
2.5 Ergebnisse der Evaluationsforschung zu den Beschäftigungseffekten der Förderung beruflicher Weiterbildung.....	14
3. Mitten im Wandel: Herausforderungen an Weiterbildung in einer veränderten Arbeits- und Lebenswelt.....	18
4. Problemstellungen, Handlungsansätze und Forderungen.....	22
4.1 Betriebliche Weiterbildung und die Rolle der Sozialpartner.....	22
4.2 Individuelle berufliche Weiterbildung.....	25
4.3 Weiterbildung im Rahmen der Arbeitsförderung.....	27
4.4 Qualität in der beruflichen Weiterbildung im Rahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik .....	29
4.5 Beratung und Finanzierung für Weiterbildungsanlässe .....	31
5 Schlussfolgerungen.....	34
Literatur .....	35
Autorinnen und Autoren .....	39

## Vorwort

---

In der Weiterbildungspolitik ist insbesondere bezogen auf die Förderung von berufsbezogener Weiterbildung ein Kurswechsel nötig. Weiterbildung ist heute mehr denn je der Schlüssel für Fortschritt, Wachstum und Innovationen, aber auch für individuelle berufliche Entwicklungsmöglichkeiten und somit eine notwendige Zukunftsinvestition. Weiterbildung muss wieder stärker als öffentliche, staatliche Aufgabe verstanden werden, die im Rahmen einer vorsorgenden, investiven Sozialpolitik angelegt ist. Weiterbildung ist auch betriebliche und private Aufgabe, aber zur Bewältigung der großen Herausforderungen – beispielhaft genannt seien der demografische Wandel und die Digitalisierung –, die sich auf dem Arbeitsmarkt auswirken und den Bedarf an Weiterbildung verstärken, ist eine Neustrukturierung des Weiterbildungssektors in Richtung eines kohärenten Weiterbildungssystems erforderlich. Bisher ist der Bereich Weiterbildung nicht nur durch eine Vielfalt von Anbietern, Formaten, Programmen, Abschlüssen, sondern vor allem auch durch eine Vielzahl von Zuständigkeiten und den ihnen zugrundeliegenden gesetzlichen Regelungen gekennzeichnet.

Während im Arbeitsförderungsgesetz (AFG) von 1969 die berufliche Weiterbildungsförderung auf das Prinzip der aktiv vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik orientiert war, wurde sie im Zuge der Arbeitsmarktreformen im SGB III dem Primat der unmittelbaren Vermittlung in eine Beschäftigung untergeordnet (vgl. Dobischat 2004: 199-200). Nach diesem Paradigmenwechsel von der „aktiven“ zur „aktivierenden“ Arbeitsmarktpolitik, bei dem Weiterbildungserfordernisse zeitweilig in den Hintergrund gerieten, deutet sich derzeit eine Renaissance der beruflichen Weiterbildung an.

Erste Ansätze für eine erneute Umorientierung der öffentlichen Förderung von Weiterbildung zeigen sich im neuen Arbeitslosenversicherungs- und Weiterbildungsstärkungsgesetz sowie in der stärkeren Fokussierung der Bundesagentur für Arbeit auf eine lebensbegleitende Berufsberatung. Mit Blick auf die Erfordernisse eines „Lebenslangen Lernens“ reicht dies allerdings nicht aus und muss noch weiter entwickelt werden.

Notwendig ist ein strukturiertes Weiterbildungssystem. Dieses muss auf einer aufeinander abgestimmten, vereinheitlichten gesetzlichen Grundlage beruhen, berufsbezogene Weiterbildungsansprüche für jeden Einzelnen ermöglichen, sich deutlich stärker auf abschlussorientierte Weiterbildungsgelegenheiten ausrichten und gleichzeitig die Weiterentwicklung der Qualifizierungsinfrastruktur im Blick haben. Gefordert sind mehr Transparenz der Angebote – auch für eine erfolgreiche Durchlässigkeit – bessere Bera-

tungsqualität, stärkere Zusammenarbeit der Anbieter sowie entsprechende Rahmenbedingungen für Weiterbildungsanbieter und deren Personal. Perspektivisch geht es um eine Erweiterung des rechtlichen und finanziellen Rahmens für Weiterbildung, zu der die Weiterentwicklung der Arbeitslosenversicherung zu einer Arbeitsversicherung beitragen könnte.

Als wichtiger Schritt auf dem Weg zu einem kohärenten Weiterbildungssystem ist eine Evaluation des derzeitigen Weiterbildungsbildungssystems unter Einbezug der vorhandenen Beratungsangebote für berufsbezogene Weiterbildung und der Finanzierungsmöglichkeiten für berufliche Weiterbildung erforderlich. Im Ergebnis werden Vorschläge erwartet, wie das Weiterbildungssystem transparenter, flexibler in Bezug auf regionalspezifische Anpassungen und wirkungsvoller gestaltet werden kann. Es bedarf einer qualitativ hochwertigen und unabhängigen, flächendeckend institutionalisierten und in Teilen auch institutionell geförderten öffentlichen Beratungsstruktur, die professionelle und qualitätsgesicherte Beratung für jeden Ratsuchenden anbietet.

Die Anforderungen an ein kohärentes Weiterbildungssystem betreffen nicht allein die Arbeitsmarktpolitik, sondern gehen weit darüber hinaus und verweisen auch auf Änderungsbedarf im Bildungssystem. Im Kontext einer investiven und solidarischen Arbeitsmarktpolitik ist die Förderung beruflicher Weiterbildung ein zentrales und unverzichtbares Instrument: sowohl im Hinblick auf die Persistenz von Sockelarbeitslosigkeit, trotz hoher Nachfrage nach Arbeitskräften, als auch mit Blick auf die Herausforderungen des demografischen Wandels und einer neuen Stufe der Digitalisierung von Arbeit.

Das vorliegende Papier entstand im Kontext des Arbeitskreises Arbeitsmarktpolitik der Hans-Böckler-Stiftung. Es bezieht sich vornehmlich auf die berufliche Weiterbildung. Leitbild ist die Befähigung der Individuen zur Erweiterung ihrer Handlungsmöglichkeiten, sowie eine investive und vorsorgende Orientierung der Arbeitsmarktpolitik. Diese muss auf die Förderung individueller Weiterbildungsbemühungen von Beschäftigten abzielen, die sich neuen Herausforderungen und der zunehmenden Digitalisierung der Arbeitswelt stellen müssen, ihr Ausbildungsniveau erhöhen wollen oder eine berufliche Tätigkeit in anderen, vom Arbeitsplatzabbau weniger betroffenen Branchen anstreben.

Zunächst gibt das Papier einen kurzen Überblick über den derzeitigen Stand und Herausforderungen von Weiterbildung (Kapitel 2 und 3). Kapitel 4 konzentriert sich auf Problemstellungen und Handlungsansätze der betrieblichen und beruflichen Weiterbildung sowohl auf individueller Ebene als auch im Rahmen des Sozialgesetzbuchs. Abschließend werden die Vorschläge und Forderungen zur Entwicklung eines strukturierten und qualitativ hochwertigen Weiterbildungssystems zusammengefasst.

# 1. Einführung – Definition Weiterbildung und Lebenslanges Lernen

---

Bis heute hat die Definition des Deutschen Bildungsrats aus den 1970er Jahren einen grundlegend orientierenden Charakter: Weiterbildung wird definiert als „Fortsetzung oder Wiederaufnahme organisierten Lernens nach Abschluss einer unterschiedlich ausgedehnten ersten Bildungsphase“ (Deutscher Bildungsrat 1970: 197). Eine klare Grenzziehung zwischen Aus- und Weiterbildung wird allerdings zunehmend brüchig und zudem fragwürdig: Für den Zugang zum Arbeitsmarkt ist eine Ausbildung immer mehr eine entscheidende Voraussetzung. Angesichts der Verlängerung des Erwerbslebens und der Veränderungen in der Arbeitswelt reicht sie jedoch nicht aus und muss durch Bildungsphasen im Erwerbsverlauf ergänzt werden. Aber auch die Vielfalt individueller Lebensentwürfe und Erwerbsmuster und damit einhergehende (Wieder-) Einstiege und Umstiege machen Qualifizierung unverzichtbar. Eine inklusive Bildungs- und Beschäftigungspolitik sollte Menschen – unabhängig von ihrer aktuellen Lebenssituation, den Bildungsabschlüssen und ihrem Alter – immer wieder Zugangsmöglichkeiten zu (formalen) Bildungswegen ermöglichen. Insbesondere diejenigen, die bisher nicht über einen Berufsabschluss verfügen, sollten gefördert und in ihren beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten unterstützt werden. Der Abbau von Zugangshürden zu Aus- und Weiterbildung für Alle und eine bessere Durchlässigkeit zwischen akademischer Bildung und Berufsausbildung sind Schritte zu einem gerechteren Bildungssystem und wichtige Wegmarken, um lebenslanges Lernen umzusetzen und den Anforderungen einer modernen Gesellschaft Rechnung zu tragen.

Im Zuge der Etablierung des Leitbegriffs Lebenslanges Lernen wird zwischen drei verschiedenen Lernformen unterschieden:

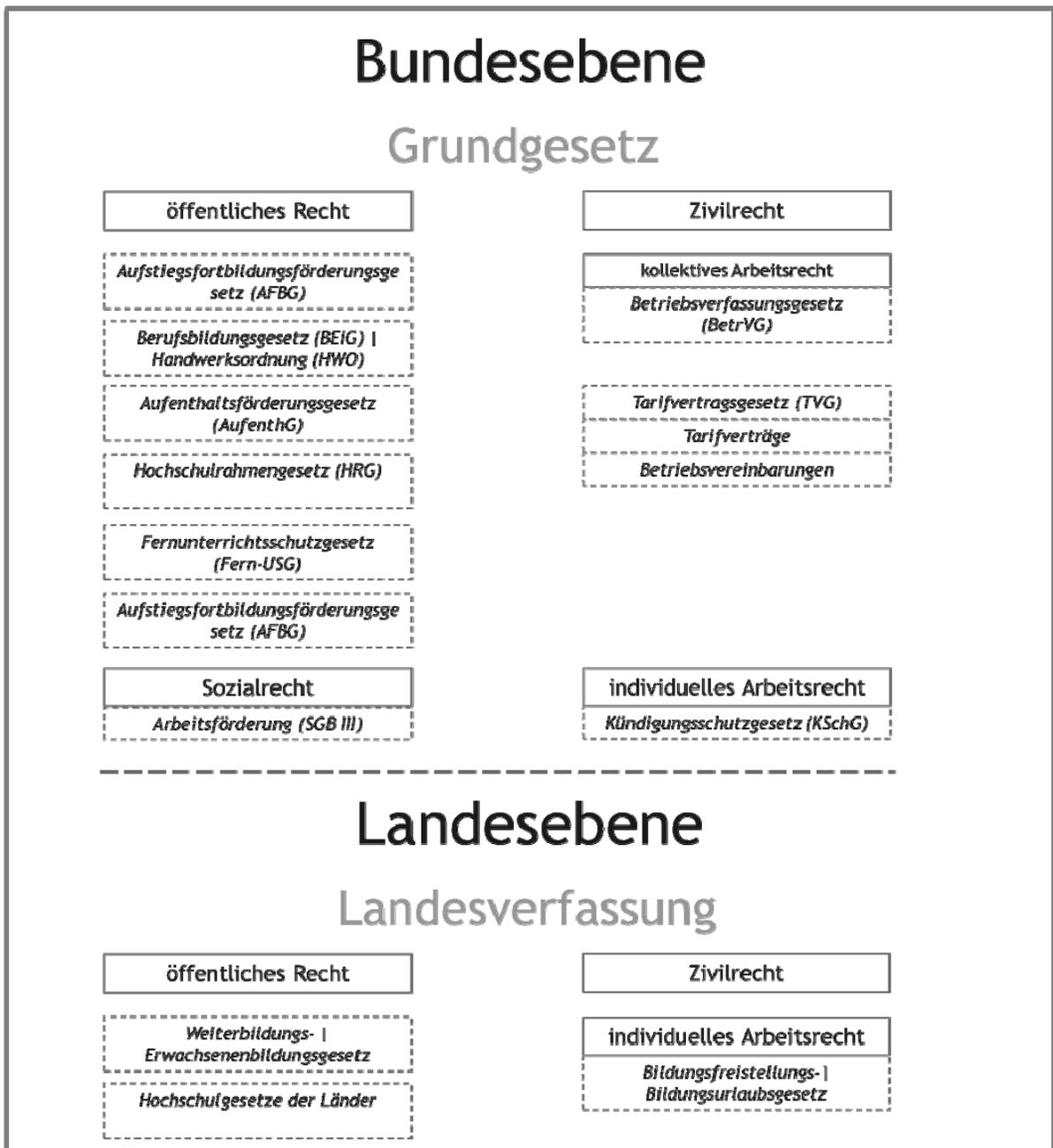
„Formale Weiterbildung meint alle weiteren Ausbildungen nach der Erstausbildung, die zu einem allgemein anerkannten Abschluss (z. B. Abitur oder Meisterbrief) oder zu zertifizierten, allgemein anerkannten Qualifikationen führen.

Non-formale Weiterbildung findet in Kursen oder Lehrgängen statt, d. h. es gibt einen bestimmten Grad der Organisation. Kurse und Lehrgänge können ohne einen Nachweis besucht werden, es können aber auch Zertifikate ausgestellt werden. Zu allgemein anerkannten Abschlüssen oder Qualifikationen führen sie jedoch nicht.

Informelle Weiterbildung – wie informelles Lernen überhaupt – findet weder in organisierten Kursen statt noch führt es zu einem Abschluss. Meist geschieht diese Form der Weiterbildung selbstorganisiert, wie z. B. die Lektüre von (Fach-)Literatur oder der Besuch eines Vortrags. In Befragungen wird beim informellen

Lernen in der Regel nur auf bewusst gewählte, intendierte Aktivitäten fokussiert, da sich diese relativ gut abfragen lassen. Informelles Lernen kann aber auch ganz und gar nebenbei stattfinden und sogar ohne dass dies von den Personen beabsichtigt ist" (Eisermann et al 2014).

Abb. 1: Überblick über die gesetzlichen Grundlagen der Weiterbildung



eigene Darstellung nach: Dobischat, Fischell und Rosendahl 2015: 4, Abb. 1

In Deutschland ist die Weiterbildung segmentiert: Es existiert eine institutionelle Trennung zwischen den einzelnen Bereichen der beruflichen Weiterbildung. Die Verantwortung für die betriebliche Weiterbildung haben die Unternehmen, für die individuelle berufliche Weiterbildung die Individuen selbst und für die Weiterbildung der arbeitslosen und von Arbeitslosigkeit bedrohten Menschen der Staat. Die unterschiedliche Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern sowie zusätzlich verschiedener Ministerien auf der jeweiligen Ebene erschwert eine Gesamtsteuerung und Verzahnung. Der Weiterbildungsbe- reich ist insgesamt intransparent (vgl. Moraal 2007). In anderen europäischen Ländern, z.B. in Dänemark und den Niederlanden, sind „die Akteure im Bereich der beruflichen Weiterbildung – Staat, Unternehmen, Gewerkschaften, Individuen und Bildungsträger – in ein komplexes System kombinierter Verantwortlichkeiten für die berufliche Weiterbildung eingebunden“ (ebd.).

Es können neben der allgemeinen und der politischen Weiterbildung (aus privaten Gründen) grundsätzlich drei Teilbereiche der beruflichen Weiterbildung (Weiterbildung aus beruflich-betrieblichen Gründen) identifiziert werden:

1. die betriebliche Weiterbildung,
2. die individuelle berufliche Weiterbildung,
3. die Weiterbildung für Arbeitslose und von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer als Teil der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Diese drei Segmente beruflicher Weiterbildung stehen oft unverbunden nebeneinander. Es fehlen gemeinsame, übergreifende Standards im Hinblick auf die inhaltlichen Ziele, die didaktischen Konzepte sowie die technische, organisatorische und personelle Ausstattung. Oftmals wird ein Segment mit der beruflich-betrieblichen Weiterbildung insgesamt gleichgesetzt.

Das vorliegende Papier konzentriert sich auf Weiterbildung im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik, bezieht jedoch auch die betrieblich und die individuelle berufliche Weiterbildung mit ein.

## 2. Daten und Fakten zur Weiterbildung

---

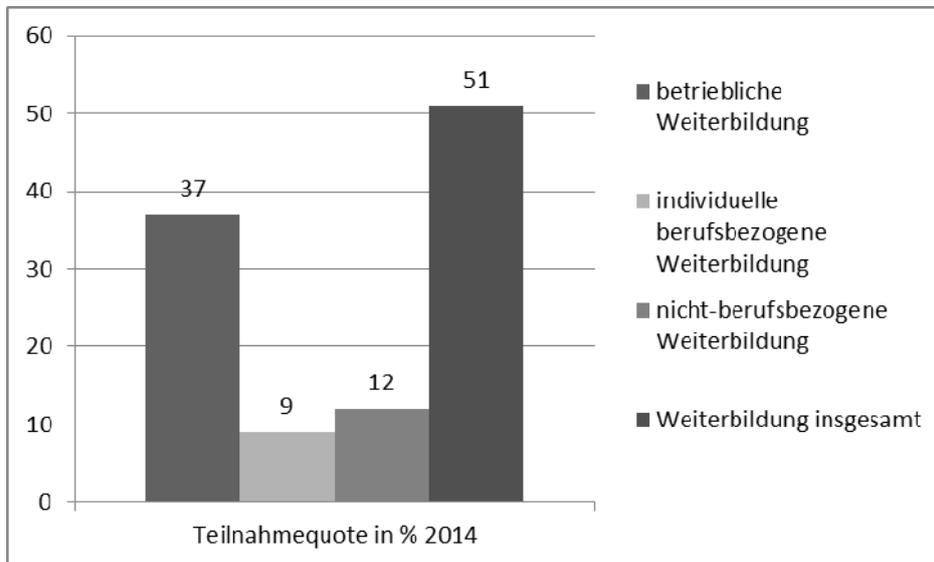
Die folgende Zusammenstellung gibt einen kurzen Überblick über den Stand und die Entwicklung der beruflichen und betrieblichen Weiterbildung in Deutschland sowie aktuelle empirische Evaluationsergebnisse zur Förderung der Weiterbildung.

### 2.1 Weiterbildungsbeteiligung

Der Blick auf die Entwicklung der Weiterbildung insgesamt zeigt, dass eine steigende Tendenz in der Weiterbildungsteilnahme erkennbar ist: Bei den 18 bis 64-Jährigen stieg die Beteiligung an einer Weiterbildung bundesweit von 42 Prozent im Jahr 2010 auf 51 Prozent im Jahr 2014 (vgl. BMBF 2015: 4).

Der größte Anteil entfällt auf die betriebliche Weiterbildung. 37 Prozent der 18- bis 64-Jährigen nehmen an betrieblichen Weiterbildungen teil, neun Prozent nehmen an individuellen berufsbezogenen Weiterbildungen teil und 12 Prozent der 18- bis 64-Jährigen nehmen an nicht berufsbezogener Weiterbildung teil. Insgesamt entfallen 70 Prozent aller Weiterbildungsaktivitäten auf die betriebliche Weiterbildung, 13 Prozent auf die individuell berufsbezogene Weiterbildung und 17 Prozent auf die nicht berufsbezogene Weiterbildung (vgl. BMBF 2015: 21 u. 23).

Abb. 2: Weiterbildungsbeteiligung nach Segmenten



eigene Darstellung aus: BMBF 2015: 23

Die Altersgruppe der 25 bis 34-Jährigen nutzt mit einer Teilnahmequote von 58 Prozent am häufigsten die Angebote der Weiterbildung. 53 Prozent der 35 bis 54-Jährigen nehmen jeweils an einer Weiterbildungsmaßnahme teil (vgl. ebd.: 5). Diese Zahlen verdeutlichen, dass Erwerbstätige die größte Zielgruppe für Weiterbildungsangebote darstellen.

Die Weiterbildungsbeteiligung ist insgesamt im Jahr 2014 bei den Deutschen auf 53 Prozent angestiegen, bei den Ausländern hingegen betrug der Anteil 32 Prozent (ebd.: 38). Deutsche mit Migrationshintergrund haben ein ähnlich geringes Teilnahmeniveau und sind besonders in der beruflichen Weiterbildung unterrepräsentiert (vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2014: 145)

Die Gruppe der Geringqualifizierten nimmt deutlich seltener an Weiterbildung teil als Menschen mit höheren Berufsqualifikationen (vgl. Bertelsmann Stiftung 2015). So liegt die Teilnahmequote bei Geringqualifizierten bei 6,7 Prozent, während die Gruppe derer, die einen Ausbildungs- oder Hochschulabschluss aufweist, mit 22,5 Prozent dreimal so häufig an einer Weiterbildungsmaßnahme partizipiert (vgl. Bertelsmann Stiftung 2015).

Angesichts dieser Daten spricht der DGB von einer „Zwei-Klassen-Gesellschaft in der Weiterbildung“. Gründe hierfür sieht der DGB in folgenden Faktoren: „Mangelnde Transparenz, fehlende Beratung und eine unklare Finanzierung erschweren den Zugang zur Weiterbildung für diese abgehängten Menschen“ (DGB 2015: 12).

Aktuelle Berechnungen (vgl. Marcel 2015) zeigen, dass die Weiterbildungskosten überwiegend durch Private geschultert werden. Betriebe tragen 41,9 Prozent, Privatpersonen 39,7 Prozent der Weiterbildungskosten 2012 in Deutschland. Der Anteil der öffentlichen Hand (Bund/Länder/Kommunen) beträgt 13,5 Prozent, die Bundesagentur für Arbeit hat einen Anteil von 4,9 Prozent. Die Analysen von Marcel verdeutlichen, dass die schon vorher marginale Weiterbildungsfinanzierung durch öffentliche Haushalte kontinu-

ierlich abnimmt (1995: 0,55; 2012: 0,22 Prozentanteile am BIP) und Individuen – auch gegenüber Betrieben – einen höheren Anteil der direkten Weiterbildungskosten tragen (ebd.: 14-16). Allein in der betrieblichen Weiterbildung sind rund ein Viertel aller Weiterbildungen mischfinanziert, d.h. die betrieblichen Kosten werden durch Ausgaben der Beschäftigten – in Form von Freizeit oder individueller Kostenbeteiligungen – ko-finanziert (vgl. Kaufmann/Widany 2013). Auch in anderen Weiterbildungsbereichen gibt es zahlreiche Beispiele für Ko- und Mischfinanzierungen zwischen öffentlichen, betrieblichen und privaten Aufwendungen (vgl. Hummelsheim 2010).

## 2.2 Entwicklung der betrieblichen Weiterbildung

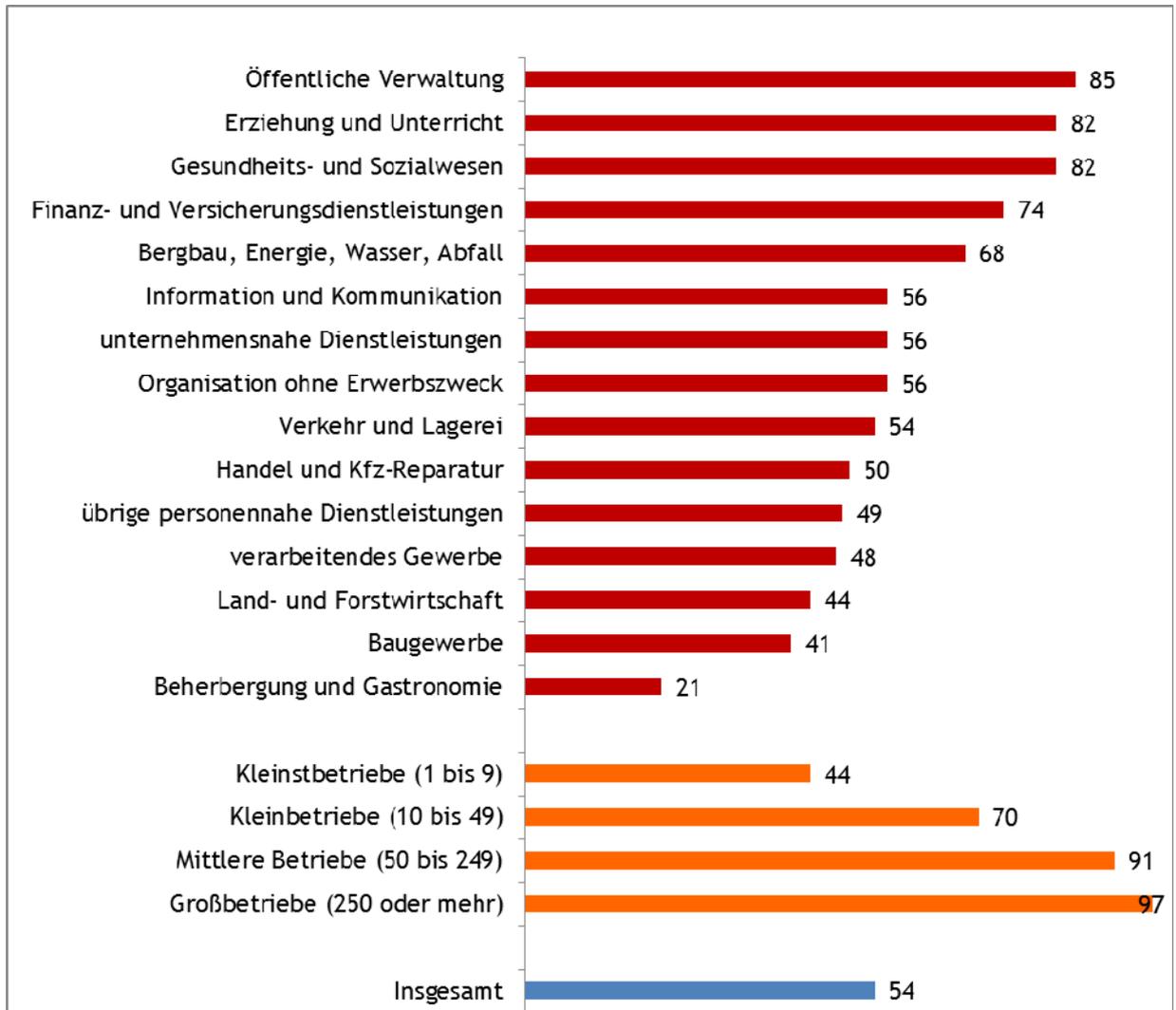
Im Vergleich zur individuellen berufsbezogenen und nicht-berufsbezogenen Weiterbildung ist die betriebliche Weiterbildung diejenige, die von den Teilnehmer\_innen am häufigsten in Anspruch genommen wird (70 Prozent). Bei betrieblicher Weiterbildung handelt es sich zumeist um non-formale oder informelle Bildung. Bei Berücksichtigung des Weiterbildungsvolumens (also der aufgewendeten Zeit in Stunden) sinkt der Anteil der betrieblichen Weiterbildung auf 49 Prozent. Betriebliche Weiterbildungen sind oft kurzfristige und wenig nachhaltige Anpassungsweiterbildungen und mit nur 26 Stunden pro Weiterbildungsaktivität im Durchschnitt von sehr kurzer Dauer (vgl. Bundesinstitut für Berufsbildung 2015: 304). Häufig sind die Anpassungsmaßnahmen gesetzlich vorgeschrieben. So machen beispielsweise allein Veranstaltungen aus dem Bereich „Gesundheit und Arbeitsschutz“ ein Fünftel der gesamten Teilnahmestunden aus (vgl. Anbuhl 2015: 4).

Im der betrieblichen Weiterbildung gibt es einen Abstand zwischen der Teilnahme von Männern (40 Prozent der männlichen Beschäftigten) und Frauen (34 Prozent der weiblichen Beschäftigten), die wesentlich darauf beruht, dass Teilzeitbeschäftigte in geringerem Umfang in der betrieblichen Weiterbildung vertreten sind als Vollzeitbeschäftigte. Auch die Stellung der Beschäftigten im Betrieb bzw. im Beruf ist wesentlich für die Weiterbildungsaktivitäten (vgl. Pollack et al. 2016: 12): Es sind vor allem Hochqualifizierte und Führungskräfte in höheren Einkommensgruppen, die an Weiterbildungsmaßnahmen partizipieren. Beschäftigte ohne Berufsabschluss sowie ältere Arbeitnehmer\_innen zwischen 55 und 64 Jahren sind jeweils nur zu 39 Prozent an betrieblicher Weiterbildung beteiligt (vgl. Anbuhl 2015: 10-11).

Eine deutliche Diskrepanz in der Weiterbildungsteilnahme zeigt sich zwischen Kleinstbetrieben, deren Beschäftigte nur zu 36 Prozent an Weiterbildung teilnehmen, und Großbetrieben, in denen die Weiterbildungsbeteiligung bei 69 Prozent liegt (vgl. DGB 2015: 19). In Großbetrieben hat die Weiterbildungsbeteiligung in den letzten Jahren zugenommen, während die Quote bei Kleinstbetrieben stagniert.

Die folgende Abbildung macht deutlich, wie stark die Weiterbildungsaktivitäten der Unternehmen von der Branchenzugehörigkeit und der Betriebsgröße abhängig sind:

Abb 3: Anteil der Betriebe mit Weiterbildung nach Branchen und Betriebsgrößenklassen in Deutschland 2014 (in Prozent)



Eigene Darstellung nach: Bechmann et al. 2015: 89 (IAB-Betriebspanel 2014),  
Basis: Alle Betriebe (n = 15.577)

### 2.3 Entwicklung der individuellen beruflichen Weiterbildung

Weiterbildungsaktivitäten, die vorrangig aus beruflichen Gründen erfolgen, jedoch nicht während der Arbeitszeit oder einer bezahlten Freistellung stattfinden und nicht betrieblich finanziert werden, werden als individuelle berufsbezogenen Weiterbildung bezeichnet.

Die individuelle berufliche Weiterbildung hat einen Anteil von 13 Prozent an den Weiterbildungsmaßnahmen, die im Adult Education Survey erfasst werden (vgl. BMBF 2015: 22).

Stellt man die Frage, welche Personen in den letzten 12 Monaten eine individuelle Weiterbildung absolviert haben, so zeigt sich, dass diese am häufigsten von Arbeitslosen (17 Prozent) und Personen in einer schulischen oder beruflichen Bildungsphase (14 Prozent) wahrgenommen wird. Die Teilnahmequoten der Erwerbstätigen liegen bei neun Prozent und der sonstigen Nicht-Erwerbstätigen bei fünf Prozent.

Männer und Frauen beteiligen sich etwa gleich häufig (neun bzw. zehn Prozent). Die Teilnahme an individueller beruflicher Weiterbildung von Frauen steigt mit zunehmender Erwerbsbeteiligung, d.h. Vollzeit erwerbstätige Frauen haben eine Weiterbildungsquote von 12 Prozent (Männer 8 Prozent).

Betrachtet man die individuelle berufliche Weiterbildungsbeteiligung nach Alter, so haben 25-34-Jährige mit 13 Prozent die höchsten Teilnahmequoten, gefolgt von den 55-64-Jährigen (11 Prozent), die überraschenderweise fast gleichauf mit den 18-24-Jährigen mit 10 Prozent liegen (vgl. ebd.: 38).

Individuelle berufsbezogene Weiterbildungen dauern im Durchschnitt länger und sind zeitintensiver als betriebliche Weiterbildungen (BMBF 2015: 44). Ihre durchschnittliche Stundenzahl beträgt 75 Stunden. Im Vergleich dazu sind es 26 Stunden bei der betrieblichen Weiterbildung und 50 Stunden bei der nicht-berufsbezogenen Weiterbildung (vgl. ebd: 43). Da die Wahl zur individuell berufsbezogenen Weiterbildung häufig aus aufstiegsorientierten Gründen erfolgt oder eine Anpassungsfortbildung ist, wird der Abschluss häufiger als bei einer betrieblichen oder nicht-berufsbezogenen Weiterbildung mit einem Zertifikat oder einer Teilnahmebescheinigung abgeschlossen (vgl. von Rosenblatt/Bilger 2011: 145).

Mit knapp 60 Prozent stellen Erwerbstätige den größten Anteil an den Teilnehmenden einer individuellen beruflichen Weiterbildung. Diese wenden erhebliche zeitliche und finanzielle Ressourcen für ihre Weiterbildung auf. Zwar hat die betriebliche Weiterbildung den höchsten Anteil an der Weiterbildung insgesamt; bezogen auf die tatsächlichen finanziellen Kosten tragen allerdings Individuen den höchsten Anteil. So lag 2012 der durchschnittliche Teilnahmebeitrag der privaten beruflichen Weiterbildung bei 890 Euro (betriebliche Weiterbildung 610 Euro; vgl. Marcel 2015: 18).

Faktisch ist eine kontinuierliche Verschiebung der finanziellen Lasten auf die Erwerbstätigen feststellbar. Vollzeiterwerbstätige und Personen im Alter von 18-34 Jahren investieren am häufigsten in ihre individuelle berufliche Weiterbildung. Interessant ist, dass auch Ältere mit 10 Prozent vergleichsweise hohe Anteile aufweisen.

## **2.4 Weiterbildung im Rahmen der Arbeitsförderung (SGB III/SGB III)**

Die Teilnehmerzahlen an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung der Bundesagentur für Arbeit weisen seit den 1990er Jahren deutlich nach unten. Dem leichten Wiederanstieg bis 2009 folgt ein erneuter Rückgang mit höchstens 160 Tausend ab 2011.

Zwischen 2010 und 2015 sanken allein die Ausgaben für SGB II-Beziehende zur Förderung einer beruflichen Weiterbildung um 26 Prozent von 923 Millionen auf

681 Millionen Euro, obwohl die Zahl der arbeitslosen Hartz-IV-Beziehenden im gleichen Zeitraum nur um neun Prozent zurückging und sich gerade hier die Gruppe der gering qualifizierten Arbeitslosen konzentriert. Dennoch fördern die Jobcenter diese Zielgruppe mit Qualifizierungsmaßnahmen deutlich seltener als die Arbeitsagenturen. Zwischen 2000 und 2005 gab es eine erhebliche Reduzierung der Mittel mit zuletzt deutlich weniger als 200.000 Eintritten pro Jahr. Von 2006 bis 2009 wurde die Zahl der Eintritte auf 500.000 gesteigert. Seit 2011 stagniert die Zahl bei ca. 300.000 jährlich (2014: 316.214; 2015: 305.823) (vgl. Bundesinstitut für Berufsbildung 2016: 346; Bundesagentur für Arbeit 2016a).

Der größte Anteil der Eintritte betrifft sonstige berufliche Weiterbildungen kürzerer Dauer. Es handelt sich um Anpassungsfortbildungen für Menschen mit Berufsabschluss, die sich auf eine neue Berufstätigkeit vorbereiten wollen. Diese Maßnahmen werden aber auch von An- und Ungelernten besucht.

Berufliche Weiterbildungen mit Abschluss verzeichneten im Jahr 2015 lediglich 48.671 Eintritte. Im Vergleich dazu waren es 257.152 Eintritte in sonstige berufliche Weiterbildungen. Betrachtet man den Bestand an Teilnehmenden, so halten sich beide Gruppen mit 74.997 Teilnehmenden an abschlussbezogener Weiterbildung und 79.928 Teilnehmenden an sonstigen Weiterbildungen fast die Waage (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2016a).

Im Jahr 2014 waren 45 Prozent derjenigen, die an einer beruflichen Weiterbildung teilgenommen haben, vorher geringqualifiziert (Bundesagentur für Arbeit 2015a: 16). Im Jahr 2015 beträgt der Anteil im Rechtskreis SGB III nur noch 42 Prozent (nach Bundesagentur für Arbeit 2016c), im Rechtskreis SGB II immerhin 56 Prozent (nach Bundesagentur für Arbeit 2016d). Allerdings beziehen sich diese Zahlen auf alle beruflichen Weiterbildungen, nicht speziell auf die abschlussbezogenen Weiterbildungen (s.o.). Angesichts der hohen Zahl An- und Ungelernter unter den (Langzeit-) Arbeitslosen (insgesamt 46,3 Prozent, knapp 1,3 Millionen; vgl. Bundesagentur für Arbeit 2016b: 158) sind jährlich knapp 50.000 Neueintritte in abschlussbezogene Weiterbildung nur ein Tropfen auf einen heißen Stein.

## **2.5 Ergebnisse der Evaluationsforschung zu den Beschäftigungseffekten der Förderung beruflicher Weiterbildung**

Die Geschichte der Evaluation von beruflicher Weiterbildung, die im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik gefördert wurde, zeigt exemplarisch, dass es keine ewig gültigen Befunde über die Wirkung dieses oder jenes arbeitsmarktpolitischen Instruments geben kann. Vielmehr sind die Ergebnisse arbeitsmarktpolitischer Interventionen stark abhängig vom historisch veränderlichen arbeitsmarktlichen Umfeld. Die Befunde hängen zudem von den zum jeweiligen Zeitpunkt verfügbaren Daten und Methoden ab; Organisationsformen, Inhalte und Qualität von Weiterbildung sind ebenfalls zeitveränderlich, so dass sich unter demselben „Instrument“ durchaus unterschiedliche Dinge abspielen

können. Kurz- und langfristige Wirkungen von Weiterbildungsmaßnahmen können sich erheblich unterscheiden. Hinzu kommt, dass viele Evaluationen aufgrund von Datenrestriktionen oder Kurzfristigkeit des Auftrags die langfristigen Wirkungen gar nicht erfassen.

Bei der arbeitsmarktpolitischen Bewältigung des Strukturbruchs, den die Wirtschafts- und Währungsunion in den neuen Bundesländern auslöste, spielte die Weiterbildung eine große Rolle: In den Jahren 1991 und 1992 gab es allein in Ostdeutschland jeweils an die 900.000 Eintritte in die Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW, vgl. Bundesanstalt für Arbeit 1992: 793, 1993: 945). Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit, mit denen man den Erwerbsverlauf von Weiterbildungsabsolvent\_innen hätte abbilden und – durch Vergleich mit Nichtteilnehmenden – die Wirkung von Weiterbildung hätte kausal schätzen können, waren in den neunziger Jahren noch nicht für die Forschung verfügbar. Der massenhafte Einsatz von Weiterbildung in den neuen Bundesländern hatte jedoch zur Folge, dass man erstmals in Befragungsdaten – dem auf den Osten ausgeweiteten Sozio-Ökonomischen Panel (SOEP) und dem vorübergehend implementierten „Arbeitsmarktmonitor“ – Fallzahlen von Teilnehmenden zur Verfügung hatte, die als für Wirkungsschätzungen gerade noch ausreichend eingeordnet wurden. Studien für Westdeutschland mit ähnlichen Ansätzen folgten. Und das Ergebnis war enttäuschend: Die kausalen Wirkungen von Weiterbildungsteilnahme auf die Wahrscheinlichkeit, Arbeitslosigkeit zu verlassen oder Beschäftigung aufzunehmen, waren bei einer knappen Mehrzahl der Studien negativ oder nicht signifikant von Null verschieden (vgl. den Überblick bei Fitzenberger, Speckesser 2000).

Diese Befunde blieben nicht ohne Auswirkung auf die arbeitsmarktpolitische Diskussion. Sie unterstützten eine Auffassung von „Aktivierung“, die auf Verhaltensänderung der Arbeitssuchenden setzt (z.B. durch Verpflichtung auf eine bestimmte Anzahl von Bewerbungen in der Eingliederungsvereinbarung oder durch Teilnahme an einem Bewerbungstraining) statt auf Investitionen in die beruflichen Fähigkeiten. Denn wenn die langfristige und teure Maßnahme nichts bewirkt, dann ist die kürzere und billigere allemal besser, selbst wenn auch sie nicht viel bewirken sollte. Die politische Diskussion jener Zeit war zudem bestimmt vom Misstrauen gegen Bildungsträger, die – so wurde unterstellt – Teilnehmende unnötig lange in Maßnahmen festhalten und sich über ihre Verbindungen zur Selbstverwaltung der Arbeitsämter Aufträge für Maßnahmen zuschanzen würden. Dieser Diskurs war ein wesentliches Motiv für die Einführung von Bildungsgutscheinen.

Nach den Vorstellungen der Hartz-Kommission sollte Weiterbildung kurzfristig an den Anforderungen der Betriebe und auf Vermittlung orientiert sein. Das Fehlen von Berufsabschlüssen wurde zwar als verbreitetes Problem von Arbeitslosen benannt, aber keine Strategie zur nachholenden beruflichen Qualifizierung skizziert (vgl. Hartz et al. 2002). Der Umbau der Arbeitsverwaltung durch die vierte Stufe der Hartz-Reformen und die Umstellung der Weiterbildung auf Gutscheine hatten einen dramatischen Rückgang der Teilnehmerzahlen und einen „Marktberaumungsprozess“ bei den Trägern (Schneider et al. 2007) zur Folge: Im Lichte der zu dieser Zeit bekannten Befunde erschien dieser Schwund als gerechtfertigt und als willkommene Steigerung der Kosteneffizienz der aktiven Arbeitsförderung.

Evaluierungsbefunde, die mit Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit, größeren Fallzahlen und längeren Beobachtungszeiträumen arbeiteten und dabei zu ganz anderen Ergebnissen als die Anfang der 2000er Jahre vorliegenden Studien kamen, erschienen für die seinerzeitige Diskussion über die aktivierende Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik ein wenig zu spät:

„Die Ergebnisse zeigen, dass die Beschäftigungswirkungen von Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung weitaus positiver sind als dies Studien in der Vergangenheit auf Basis von Umfragedaten nahelegen. Es zeigt sich, dass langdauernde Maßnahmen oft erst nach einigen Jahren ihre positiven Effekte zeigen. (...) Eine politische Bewertung von Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung kann daher nicht allein auf Basis der kurzfristigen Beschäftigungseffekte erfolgen“ (Biewen et al. 2006: 365).

Ein Überblick über Studien ab dem Jahr 2006 zeigt, dass diese für berufliche Weiterbildung (im Kontrast zu manchen Varianten der seinerzeit sehr beliebten Trainingsmaßnahmen) überwiegend positive Effekte auf die Beschäftigungschancen ermittelt hatten (vgl. Deeke et al. 2011). Mit Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit wurden nun sogar rückblickend auf die kritische Periode des ostdeutschen Strukturbruchs positive Effekte festgestellt (vgl. Fitzenberger, Völter 2007).

Die Evaluationen, die unmittelbar nach den Hartz-Reformen vom Bundesarbeitsministerium in Auftrag gegeben wurden, bestätigten die langfristig positiven Wirkungen insbesondere von längerdauernden Weiterbildungsmaßnahmen für die Zeit vor den Reformen. Sie stellten eine Verkürzung der durchschnittlichen Maßnahmedauer durch die Reform fest, konnten aber mangels eines ausreichend großen Beobachtungsfensters (der Gesetzgeber hatte die Frist zur Vorlage der Evaluierungsergebnisse unsachgemäß knapp bemessen) nicht die Frage beantworten, ob sich dadurch die Wirksamkeit von Weiterbildung verschlechtert hatte (vgl. Schneider et al. 2007). Aus der Fülle der seither vorgelegten Studien sind folgende Befunde hervorzuheben:

- Wenn man in einem Beobachtungszeitraum von 3,5 Jahren, die ab Förderbeginn in ungeförderter Beschäftigung verbrachten Tage von Absolvent\_innen kürzerer und längerer Maßnahmen betrachtet, schneiden die kürzeren Maßnahmen günstiger ab, da die Absolvent\_innen längerer Maßnahmen erst später in Beschäftigung übergehen. Stellt man dagegen auf den Status am Ende des Beobachtungszeitraums ab, dann sind die Absolvent\_innen der längeren Maßnahmen zu höheren Anteilen in Beschäftigung (vgl. Stephan, Pahnke 2008).
- Vergleicht man den beruflichen Status von Personen vor und nach Arbeitslosigkeit, wobei eine Gruppe zwischen den betrachteten Beschäftigungsphasen an Weiterbildung teilnahm und die andere nicht, so erfuhren die an Weiterbildung Teilnehmenden häufiger einen beruflichen Aufstieg und seltener einen Abstieg als die Vergleichsgruppe (vgl. Deeke, Baas 2012).
- Untersuchungen des IAB haben bestätigt, dass Teilnehmende aus Umschulungen eine signifikant höhere Wahrscheinlichkeit haben, sozialversicherungspflichtig beschäftigt zu sein als diejenigen, die nicht an einer Umschulung teilgenommen haben. Teilnehmerinnen (SGB II) einer Umschulung haben im Vergleich zu ähnlichen Nicht-Teilnehmerinnen eine um fast 19 Prozentpunkte höhere Beschäftigungsquote, im

SGB III sogar 20 Prozent. Für Männer (SGB II und SGB III) fällt der Beschäftigungseffekt der Teilnahme mit ca. 12 Prozentpunkten etwas niedriger, aber immer noch deutlich positiv aus (vgl. Kruppe, Lang 2015).

- Bei abschlussbezogenen Weiterbildungen hängt die Wirkung auf die anschließenden Beschäftigungschancen stark vom Zielberuf ab, was zum Teil Geschlechterdifferenzen des Beschäftigungserfolgs erklärt (vgl. Kruppe, Lang 2014).
- Durch geförderte Weiterbildung von älteren Beschäftigten erhöht sich die Wahrscheinlichkeit des Verbleibs in Beschäftigung, wobei längerdauernde Maßnahmen eine stärkere Wirkung haben (vgl. Singer, Toomet 2013).
- Alleinerziehende profitieren von Weiterbildung mehr als von Trainingsmaßnahmen beim Träger oder von Arbeitsgelegenheiten (vgl. Zabel 2013).
- Die stärkste langfristige Verbesserung von Beschäftigungschancen wird erreicht, wenn Teilnehmende, die bis dahin keinen beruflichen Abschluss hatten, durch die Maßnahme einen solchen erwerben (vgl. Doerr et al. 2014).

Die in den verschiedenen Studien geschätzten Wirkungen von Weiterbildung bewegen sich in der Größenordnung einer um 20 Prozentpunkte erhöhten Beschäftigungswahrscheinlichkeit – damit ist die Wirkung von Weiterbildung auf die Beschäftigungsfähigkeit höher als die der meisten anderen Maßnahmearten. Diese Wirkung tritt allerdings erst ein, nachdem eine Beschäftigungsaufnahme zunächst wegen der Teilnahme an einer Weiterbildungsmaßnahme hinausgeschoben wurde. Erst etwa vier Jahre nach Maßnahmebeginn wird die anfänglich verringerte Beschäftigungswahrscheinlichkeit durch eine spätere höhere kompensiert. Die Kosten der Maßnahmen amortisieren sich deshalb aus der Perspektive der Arbeitslosenversicherung oder des Grundsicherungshaushalts nur in sehr langen Zeiträumen. Von einem gewissen Lebensalter an können sie sich aus einzelfiskalischer Sicht überhaupt nicht mehr amortisieren. Daraus abzuleiten, dass Weiterbildung für Ältere sich nicht mehr „lohne“, wäre ein Fall von Diskriminierung wegen des Alters und würde der Strategie, Erwerbsbiografien zu verlängern, zuwiderlaufen. Eine ausschließlich betriebswirtschaftliche Betrachtung der Wirkung arbeitsmarktpolitischer Fördermaßnahmen ist daher unangebracht. Ohne normative und politische Orientierung kommt Arbeitsmarktpolitik nicht aus.

### **3. Mitten im Wandel: Herausforderungen an Weiterbildung in einer veränderten Arbeits- und Lebenswelt**

---

Der Arbeitsmarkt ist gekennzeichnet von besonderen Herausforderungen: Die großen gesellschaftlichen Schlagworte lauten Demografie, Globalisierung, Flexibilisierung, Digitalisierung, Akademisierung sowie die hohe Zuwanderung von geflüchteten Menschen. Diese Entwicklungen haben markante Auswirkungen auf die Arbeits- und Lebenswelt von heute und von morgen. Und sie haben letztlich deutliche Konsequenzen für die berufliche Bildung und insbesondere für die Weiterbildung im Erwerbssystem. Angesichts der Gleichzeitigkeit und der starken Dynamik dieser genannten Entwicklungstrends wächst der Anspruch an eine moderne Weiterbildungskultur und eine qualitativ hochwertige und flächendeckende Weiterbildungsinfrastruktur. Es stellt sich sogar die Frage, ob nicht eine umfassende, kontinuierliche Weiterbildung und Qualifizierung die entscheidenden Voraussetzungen für die Bewältigung dieses gesamt-gesellschaftlichen Wandels sind.

Angesichts des demografischen Wandels wird nach Angaben des Statistischen Bundesamtes der Rückgang der Bevölkerung in Deutschland im erwerbsfähigen Alter bis 2030 mehr als 5,8 Millionen Personen betragen (im Vergleich zu 2015). Bis 2040 setzt sich der Trend fort, dann wird die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter um 9,2 Millionen sinken (im Vergleich zu 2015). Auch die aktuellen Zuwanderungszahlen werden diese negative Entwicklung nicht umdrehen können. Bereits jetzt führen die demografischen Veränderungsprozesse in bestimmten Qualifikationen, Branchen und Regionen zu Fachkräftengpässen. Betroffen sind vor allem die Gesundheits- und Pflegeberufe sowie technische Berufe. Beispielsweise fehlten im Mai 2015 ca. 140.000 MINT-Fachkräfte<sup>1</sup>, davon 86.000 mit beruflicher Ausbildung. Besonders deutlich sichtbar werden die demografischen Spuren im Berufsbildungssystem. Die Zahl der Schulabgängerinnen und Schulabgänger hat sich bundesweit verringert, in einigen Regionen in einem Zeitraum von 10 Jahren sogar mehr als halbiert. Hinzu kommt ein verändertes Bildungsverhalten der jungen Menschen, die Studierneigung nach dem Verlassen der allgemeinbildenden Schule hat zugenommen. Seit 2013 liegt die Zahl der Studienanfängerinnen und Studienanfänger in Deutschland höher als die Zahl der Anfängerinnen und Anfänger

---

1 Fachkräfte in den Bereichen Medizin, Informatik, Naturwissenschaft, Technik.

in der dualen Berufsausbildung. Die führt im Ergebnis zu steigenden Besetzungsschwierigkeiten auf dem Ausbildungsstellenmarkt und damit zu Problemen der betrieblichen Nachwuchssicherung im mittleren Qualifikationssegment. Hier sind eine stärkere Durchlässigkeit zwischen beruflicher und akademischer Bildung und die Steigerung der Attraktivität der dualen Ausbildung gefordert.

Die künftige Verfügbarkeit von Arbeits- und Fachkräften wird auch durch die Zuwanderung beeinflusst. Während in den vergangenen Jahren Zuwanderung insbesondere aus den osteuropäischen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, gefolgt von den südlichen Euroländern stattfand, steht mit den geflüchteten Menschen eine besondere Integrationsaufgabe bevor. Nur durch eine erfolgreiche Bildungs- und Arbeitsmarktintegration der großen Zahl der Geflüchteten mit Bleibeperspektive kann die Chance Zuwanderung für Deutschland genutzt werden. Da rund die Hälfte der Geflüchteten jungen Menschen unter 25 Jahre ist, besteht eine hohe Nachfrage nach Berufsorientierung, Berufsvorbereitung, Ausbildung und Nachqualifizierung, einschließlich akademischer Aufbaustudiengänge, die zu einem deutschen Abschluss führen. Aber auch die Menschen über 25 Jahren müssen beruflich und sozial integriert werden (u.a. durch Qualifizierung). Herausfordernd sind aktuell die unterschiedlichen Voraussetzungen und die Heterogenität der Gruppe der Flüchtlinge. Langfristig birgt die Heterogenität der Gruppe unterschiedliche Potenziale und Ressourcen, die es zu nutzen gilt.

Mit der Digitalisierung der Arbeitswelt kommt eine weitere Anforderung auf das deutsche Berufsbildungs- und Beschäftigungssystem zu. Die Digitalisierung erfasst die betrieblichen Produktions-, Fertigungs- und Dienstleistungsprozesse ganzheitlich und führt zu innovativen Vernetzungsformen aller Betriebsgrößen. Damit einhergehend werden neue Arbeitsanforderungen sowie eine Neugestaltung der Arbeitsorganisation erwartet, die zu deutlichen Veränderungen in den Qualifikationsprofilen der Fachkräfte führen. Digitale Kompetenzen – insbesondere der Umgang mit neuen Medien als neue Schlüsselkompetenz – halten immer mehr Einzug in den betrieblichen Arbeitsalltag und werden sich auf die Gestaltung zukunftsfähiger Berufsqualifikationen auswirken. Mit den digitalen Veränderungsprozessen gehen auch Anforderungen an die Weiterbildung einher. Denn in einem fortlaufenden technologisch getriebenen Wandel stehen die Beschäftigten vor der Aufgabe, sich in immer kürzeren Abständen schnell neues Wissen anzueignen und damit umzugehen. Hinzukommt, dass durch die Verlängerung der Lebensarbeitszeiten die Auffrischung erworbener Qualifikationen und das Weiterlernen bzw. sogar das Neulernen notwendiger wird. Insbesondere in Berufen mit begrenzter Tätigkeitsdauer wird die Verlängerung der Lebensarbeitszeit nur zu verwirklichen sein durch rechtzeitige berufliche Umstiege, die einen Belastungswechsel ermöglichen.

Wenn also betriebliches und berufliches „Weiter“-Lernen immer bedeutsamer wird und sich im Erwerbsverlauf immer mehr Weiterbildungsanlässe ergeben – ob formell oder informell –, dann setzt dies entsprechende Weiterbildungsangebote, (finanzielle) Weiterbildungsgelegenheiten, gesetzliche Regelungen (siehe dazu 4.5) und neue Arten des Lernens voraus.

Aber auch die Anbieter von Weiterbildungsleistungen, insbesondere deren pädagogisches Personal unterliegen einem hohen Anpassungsdruck. Sie müssen sich immer

mehr zu einem modernen Dienstleister wandeln mit entsprechenden Lehr- und Lernangeboten (bspw. digitale-virtuelle Lernkonzepte) und dies vor dem Hintergrund enger finanzieller Spielräume. Notwendig sind Verbesserungen bei den Rahmenbedingungen für das Weiterbildungspersonal (u.a. gute Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen, Veränderungen der Vergabepaxis, Qualitätsstandards) und es bedarf einer weiteren Professionalisierung der weiterbildenden Lehrkräfte u.a. in Richtung qualitative Beratung und Lernprozessbegleitung. Die inzwischen weitgehend vorherrschende Marktförmigkeit in der Finanzierung von Weiterbildungsangeboten erzeugt durch Preisdruck und Verkürzung der Planungshorizonte Innovationsbarrieren bei den Weiterbildungseinrichtungen sowie Qualifizierungsdefizite bei Weiterbildungspersonal. Deshalb wird ergänzend zu privaten und öffentlichen Aufträgen, zu Weiterbildungsgutscheinen und Kurgebühren der Teilnehmenden eine öffentliche Förderung zur Weiterentwicklung der Qualifizierungsinfrastruktur erforderlich, wenn die Weiterbildungsangebote den Herausforderungen der Zukunft entsprechen sollen (siehe 4.4).

Die positive Beschäftigungsentwicklung und der damit verbundene hohe Beschäftigungsstand in Deutschland hat die Debatte um ein Leitbild Guter Arbeit neu entfacht. Damit verbunden ist die Vorstellung, Bildung und Qualifizierung zu stärken und damit die Voraussetzungen für die berufliche Weiterentwicklung aller Erwerbstätigen zu schaffen. Eine wichtige Grundforderung ist in diesem Zusammenhang die Senkung des Anteils der Menschen ohne Berufsabschluss durch entsprechende (Nach-)Qualifizierungsangebote in der Arbeitsmarktpolitik. Viele von ihnen befinden sich im Rechtskreis des zweiten Sozialgesetzbuches (SGB II) und sind langzeitarbeitslos. Schon seit vielen Jahren zeigt sich ein Überangebot an geringqualifizierten Arbeitskräften, für die keine entsprechende Nachfrage der Wirtschaft vorliegt. Die Förderung von abschlussbezogenen Weiterbildungen im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik sollte künftig eine stärkere Rolle einnehmen, beispielsweise zu finden im Gesetz zur Stärkung der beruflichen Weiterbildung und des Versicherungsschutzes in der Arbeitslosenversicherung (Arbeitslosenversicherungsschutz- und Weiterbildungsstärkungsgesetz – AWStG, in Kraft getreten am 1. August 2016). Die Teilnahme von Arbeitslosen an Weiterbildungsmaßnahmen wird in dem Gesetzentwurf finanziell attraktiver ausgestaltet, um eine höhere Partizipation sowie erfolgreiche Teilnahme an Weiterbildung zu erreichen. Auch wenn dies als ein Schritt in die richtige Richtung zu sehen ist, bleibt anzumerken, dass die Unterhaltsleistungen für Arbeitslose, die an Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmen unzureichend sind und abzuwarten bleibt, welche Wirkung die geplanten abschlussbezogenen Prämien entfalten (siehe 4.3).

Die Entwicklungstrends verweisen auf einen veränderten Qualifizierungsbedarf über die gesamte Erwerbsbiografie. Kontinuierliche Weiterbildung ist deshalb ein zentraler Baustein für die individuelle Beschäftigungsfähigkeit.

Solo-Selbstständige mit einer prekären Erwerbssituation sind eine Gruppe von Erwerbstätigen (ca. 1,8 Millionen im Jahr 2014), deren Zugang zu Weiterbildung ein bislang ungelöstes Problem ist (z.B. Kurierfahrdienste, Pflegekräfte, Reinigungsgewerbe, Kunstschaffende, etc.). Ein Viertel der Solo-Selbstständigen erwirtschaftet einen Stundenlohn, der unter dem gesetzlichen Mindestlohn für Arbeitnehmer und Arbeitnehmerin-

nen in Höhe von 8,50 Euro liegt (vgl. Brenke 2015: 795). Bei solch geringen Einkommen fehlt es an finanziellen und zeitlichen Ressourcen für eine kontinuierliche Weiterbildung hinsichtlich (arbeits)marktgängiger Qualifikationen. Diese Situation verschärft sich bei selbstständigen Migrantinnen und Migranten, die aufgrund fehlender arbeitsmarktgängiger Zertifikate den Weg in die Selbstständigkeit gewählt haben (vgl. Schütt 2015). Eine Option könnten verbesserte Zugangsmöglichkeiten zur Arbeitslosenversicherung sowie Leistungen der Arbeitsförderung sein. Nachzudenken wäre auch über eine Einbeziehung der Solo- Selbständigen in das WeGebAU Programm.

Die skizzierten Herausforderungen des Arbeitsmarktes und der dynamische Wandel von Arbeit stellen neue Aufgaben und komplexe Bedingungen an Bildung und Qualifizierung. Der Begriff des „Lebenslangen Lernens“ greift die wachsende Bedeutung einer kontinuierlichen und den gesamten Erwerbsprozess umfassende Weiterbildung auf. Die unterschiedlichen Weiterbildungsanlässe an den verschiedenen biografischen Übergängen des Erwerbslebens, ob wegen Arbeitslosigkeit, Neuorientierung, Anpassungsqualifizierung oder Eltern- und Pflegezeit u.a., müssen realisiert werden können. Dazu gehören die Fähigkeit und die notwendigen Kompetenzen zum Umgang mit diesen Anforderungen sowie der Zugang zu den erforderlichen Qualifizierungen. Hierfür bedarf es mehr Unterstützungsmaßnahmen. Erforderlich ist ein strukturiertes, qualitatives Weiterbildungssystem, in dem Qualifizierung für die Arbeit von heute und morgen gelingen kann. Ein möglicher Ansatz ist eine Arbeitsversicherung, die nicht nur die Risiken der Erwerbslosigkeit absichert, sondern den zunehmenden Übergängen im Erwerbsverlauf durch Optionen auf Weiterbildung Rechnung trägt und Bildungszeiten finanziell absichert (vgl. Schmid 2008). Es geht vor allem um bessere individuelle Möglichkeiten der beruflichen (Weiter-) Entwicklung sowie der beruflichen Umorientierung im Lebensverlauf und nicht zuletzt um den Erwerb und das Nachholen von Berufsabschlüssen. Weiterbildung steht dabei gleichermaßen im Kontext der Fachkräftesicherung (z.B. im Zusammenhang mit Industrie/Arbeit 4.0) wie auch der Herstellung besserer Berufs- und Lebensperspektiven und damit von persönlichen Entwicklungschancen. Sie ist als Investition zu sehen, und damit als Voraussetzung für wirtschaftlichen Erfolg und Innovationsfähigkeit sowie für gesellschaftlichen und individuellen Wohlstand.

## 4. Problemstellungen, Handlungsansätze und Forderungen

---

Im Folgenden werden die drei Weiterbildungsbereiche hinsichtlich des Veränderungsbedarfs diskutiert und konkrete Vorschläge ausgearbeitet.

### 4.1 Betriebliche Weiterbildung und die Rolle der Sozialpartner

Zu den betrieblichen Weiterbildungen gehören diejenigen, die ganz oder überwiegend während der bezahlten Arbeitszeit oder einer bezahlten Freistellung für Bildungszwecke erfolgen und/oder deren Kosten vom Arbeitgeber übernommen werden (vgl. BMBF 2015: 19).

Die betriebliche Weiterbildung ist für die Unternehmen eine zentrale Komponente zur Sicherung ihrer Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit. Zwar nimmt die betriebliche Weiterbildung insgesamt zu, aber nur für bestimmte Personengruppen. Es gibt nach wie vor eine starke Segmentierung nach Qualifikation, betrieblicher Position, Form des Beschäftigungsverhältnisses, Alter, Branchen- und Betriebszugehörigkeit. Personen in Kleinbetrieben und vor allem Soloselbständige werden gar nicht von betrieblicher Weiterbildung erfasst (vgl. Kapitel 2).

Die soziale Selektion des Bildungssystems setzt sich somit trotz des leicht gestiegenen Anteils Un- und Angelernter auch im Zugang zu betrieblicher Weiterbildung fort (Matthäus-Effekt). Im Hinblick auf die betriebliche Weiterbildung müssen daher insbesondere die Anstrengungen verstärkt werden, die Selektivität betrieblicher Weiterbildung durch tarifvertragliche Regulierung, betriebliche Mitbestimmung und öffentliche Förderangebote zu korrigieren.

Innerhalb der betrieblichen Weiterbildung in Form non-formaler und informeller Weiterbildung werden überwiegend betriebsspezifische Qualifikationen ohne arbeitsmarktrelevante Zertifizierungen erworben. Zudem sind betriebliche Weiterbildungen vergleichsweise von kürzerer Dauer als individuelle oder allgemeine Weiterbildungen. Bezeichnenderweise wird eine individuelle berufliche Weiterbildung häufiger mit einem Zertifikat abgeschlossen als dies bei betrieblicher Weiterbildung der Fall ist (vgl. BMBF 2015).

Vor allem innerbetriebliche Strukturen für Weiterbildung, ein Personalentwicklungskonzept sowie Betriebsvereinbarungen über Qualifizierung und Weiterbildung führen zu

einer deutlich höheren Weiterbildungsbeteiligung der Beschäftigten. Ob und wie beispielsweise Vereinbarungen zur Umsetzung der in einigen Branchen bestehenden Tarifverträge zur Qualifizierung umgesetzt werden und ob es Regelungen in Form von Betriebsvereinbarungen gibt, hängt stark von den Betriebs- und Personalräten ab. Auch wenn das Betriebsverfassungsgesetz erhebliche weiterbildungsrelevante Mitbestimmungsrechte vorsieht, so ergreift nur ein Teil der Betriebsräte in Weiterbildungsfragen die Initiative (vgl. Iller et al. 2016). Die bestehenden gesetzlichen und tariflichen Regelungen zur Mitbestimmung in der betrieblichen Weiterbildung stellen hohe Anforderungen an Betriebs- und Personalräte. So nehmen Betriebsräte in Bezug auf Weiterbildung eine Doppelrolle ein: sie ermöglichen und fördern Weiterbildung, sie setzen aber auch unzumutbaren Weiterbildungsanforderungen Grenzen. Weiterbildungsfragen gehören nicht zum traditionellen Kernaufgabenbereich von Betriebsräten, dementsprechend besteht hier häufig Bedarf an (betriebsspezifischer) Unterstützung in der Analyse der Weiterbildungssituation im Betrieb und deren Bewertung sowie bei der Vermittlung gegenüber dem Management. Zwar bestehen bereits zahlreiche Unterstützungs- und Beratungsmöglichkeiten – beispielsweise durch gewerkschaftliche Einrichtungen –, zumeist sind sie jedoch regional- und branchenspezifisch begrenzt und darüber hinaus in Deutschland vielfach nicht auf Dauer, sondern projektförmig angelegt (vgl. ebd.: 202). Notwendig sind dauerhafte Beratungs- und Unterstützungsstrukturen für Betriebsräte.

Die Aktivitäten von Betriebsräten zur Schaffung von Weiterbildungsregelungen in Betrieben und zur Umsetzung von Tarifverträgen können gesetzliche Regelungen zur Schaffung und Nutzung guter Weiterbildungsmöglichkeiten ergänzen, jedoch nicht ersetzen, da sie nur einen Teil der Beschäftigten erfassen. 2014 arbeiteten nur 41 Prozent der Beschäftigten in Deutschland in einem Betrieb mit Betriebsrat (vgl. Baumann, Brehmer 2016: 203). Von den Kleinbetrieben (unter 50 Beschäftigte) hat nur jeder 20. Betrieb einen Betriebsrat (vgl. Ellguth, Kohaut 2016: 289). Auch von Tarifverträgen wird nur ein Teil der Beschäftigten erfasst. Insgesamt arbeiteten 2015 nur 59 Prozent der Beschäftigten in Westdeutschland und sogar nur 49 Prozent der Beschäftigten in Ostdeutschland in einem Betrieb, der an einen Branchen- oder an einen Haustarifvertrag gebunden ist (vgl. ebd.: 284). Insbesondere für Beschäftigte ohne Betriebsrat und Tarifbindung – also vor allem für Beschäftigte in Kleinbetrieben – könnte eine Arbeitsversicherung Möglichkeiten zur beruflichen Weiterbildung eröffnen und so Chancen für berufliche Entwicklung und Umorientierungen bieten.

Auch in tarifgebundenen Betrieben mit Betriebsräten ist die geringe Beteiligung von bestimmten Beschäftigtengruppen wie gering Qualifizierten, Älteren, Teilzeitkräften oder Beschäftigten ohne Führungsfunktion nach wie vor ein ungelöstes Problem. Allerdings können Betriebsräte bei der Gestaltung einer lernförderlichen Arbeitsumgebung, bei der Ausgestaltung betrieblicher Vereinbarungen und dem Aufbau betrieblicher Strukturen zur Förderung von Weiterbildung und nicht zuletzt bei der Ansprache lernungewohnter Beschäftigter eine wesentliche Rolle spielen. Angesichts der demografischen Entwicklung ist es notwendig, dass die Unternehmen nicht nur bei denjenigen Arbeitskräften in Bildung investieren, die sich bereits auf einem hohen Bildungsniveau befinden und eine große Lernbereitschaft mitbringen. Innovative Lösungen gegen bestehende oder dro-

hende Fachkräfteknappheit müssen vor allem bei bislang zu wenig adressierten und geförderten Personengruppen ansetzen. Betriebliche Weiterbildung muss zukünftig vor allem in ihrer Ausgestaltung für Personenkreise an Attraktivität gewinnen, die mit – nach wie vor verbreiteten – klassischen Lernformen negative Erlebnisse verbinden. Es muss in Zukunft auch darum gehen, diese „Weiterbildungsreserve“ zu erschließen. Sowohl im Bereich betriebsbezogener als auch formaler berufsbezogener Weiterbildung könnte hier eine Stärkung praxisnaher Lernformen unterstützend wirken. Diese könnte z.B. bei formaler Weiterbildung in einem stetigen Wechsel zwischen theoretischer Aneignung und praktischer Anwendung und zwischen den Lernorten erfolgen. Informelle und non-formale Weiterbildung kann durch die Umstrukturierung von Arbeitsabläufen und die entwicklungsförderliche Gestaltung von Arbeitsplätzen arbeitsintegriert erfolgen. Erforderlich sind hierfür natürlich entsprechende zeitliche Freiräume in der Arbeit. So kann ein sinnvoller Bezug von Arbeitspraxis und Lernen ermöglicht werden, wodurch auch der Nutzen und die Verwertbarkeit des Gelernten unmittelbar erlebbar wird (vgl. Schütt 2014: 56-58). Arbeitsplatznahes, erfahrungsgeleitetes Lernen sowie zeitnahe Wechsel zwischen theoretischem Lernen und dessen der Anwendung des Erlernten in der betrieblichen Praxis können stärker an bisherige Wissensbestände anknüpfen und diese als Grundlage nutzen, angstfreies Lernen in gewohnter Umgebung ermöglichen sowie mehr Raum für individuelles Lerntempo und individuelle Lernstrategien zulassen (vgl. Hörwick, Bender 2006, Mehlis et al. 2013). Wesentlich ist, dass das Wissen und Kompetenzen nicht nur auf den einzelnen Arbeitsplatz bezogen und betriebsspezifisch vermittelt und erworben werden, sondern so breit angelegt sind, dass sie auf andere Arbeitsplätze und Betriebe übertragbar sind. Über betriebliche Anpassungsqualifizierungen hinaus müssen mittel- und langfristige Kompetenzentwicklungsprozesse der Belegschaft unterstützt werden.

In vielen Unternehmen sind die Ressourcen und Strukturen für Aus- und Weiterbildung aus unterschiedlichen Gründen begrenzt, zum Beispiel aufgrund großer Spezialisierung, hohem Wettbewerbsdruck oder schwieriger Ertragslage, oft fehlen zielgerichtete und vorausschauende Personalentwicklungsstrategien oder insbesondere bei kleinen und mittleren Unternehmen auch die Strukturen und Zuständigen hierfür. Eine Lösung kann in der Kooperation von Unternehmen untereinander – analog der Lernortverbünde in der dualen Ausbildung – und mit Bildungsanbietern liegen, die auch dazu zur Verbreiterung, Übertragbarkeit und Zertifizierung betrieblicher Weiterbildung beitragen können. Insofern sehen wir in Strukturen regionaler Weiterbildungsnetzwerke (vgl. Käßplinger et al. 2014) eine wichtige Ergänzung der betrieblichen Weiterbildung.

## **4.2 Individuelle berufliche Weiterbildung**

Lernaktivitäten, die hauptsächlich aus beruflichen Gründen erfolgen, aber nicht zu den betrieblichen Weiterbildungen gehören, werden als „individuelle berufsbezogene Weiterbildung“ bezeichnet. Sie erfolgt aus eigenen beruflichen Entwicklungsinteressen heraus, überwiegend in der Freizeit und wird meist von den Arbeitnehmer/innen finanziert. Bei-

spiele sind beruflich veranlasste Sprachkurse, EDV-Kurse zur Anpassung an neue Software-Versionen, Lehrgänge zur Auszubildereignung, Meisterkurse oder Fortbildungsabschlüsse.

Problematisch sind die Unübersichtlichkeit über die Vielzahl der Weiterbildungsangebote sowie die fehlende Abstimmung über die Anerkennung bei über Kammern geregelten Abschlüssen. Derzeit gibt es in Deutschland 225 bundesrechtlich geregelte Fortbildungsordnungen auf Basis des Berufsbildungsgesetzes und der Handwerksordnung. Dazu kommen zahlreiche Fortbildungsabschlüsse nach landesrechtlichen Regelungen sowie 3.000 Regelungen einzelner Kammern zu Fortbildungsprüfungen. Letztere gelten nur in den Kammern, die sie erlassen haben (vgl. BMBF 2016: 28). Notwendig wäre ein Bundes-Weiterbildungsgesetz, das Zugänge, Qualität, Zertifizierung und Anerkennung vereinheitlicht und damit sowohl für Arbeitnehmer\_innen als auch für Arbeitgeber für mehr Transparenz sorgt (vgl. Busemeyer 2016: 4).

Beweggründe zur Teilnahme an individuellen beruflichen Weiterbildungen sind meist berufliche Entwicklungsinteressen, um neue und/oder interessantere und anspruchsvollere Arbeitstätigkeiten erreichen zu können. Diese werden oft unabhängig vom derzeitigen Arbeitgeber gesehen, zielen unter Umständen sogar bewusst auf einen Wechsel in ein anderes Unternehmen ab.

Die individuelle berufliche Weiterbildung ist für die Beschäftigten in Klein- und Kleinunternehmen, in Unternehmen ohne Betriebsräte und in Unternehmen ohne Weiterbildungstarifverträge von großer Bedeutung, da hier oft keine betrieblichen Zugänge zu Weiterbildung bestehen.

Als Folge der weiteren Digitalisierung von Arbeitsprozessen werden viele Beschäftigte informationstechnische Zusatzqualifikationen erwerben oder sich ganz auf neue Berufstätigkeiten einstellen müssen, weil ihre bisherigen Arbeitstätigkeiten sich verändern, teilweise oder sogar ganz wegfallen werden. Berufliche Neuorientierungen und Weiterentwicklungen werden in den nächsten Jahrzehnten eine noch größere Bedeutung haben. Die Initiativen dazu sollten sinnvollerweise von den Beschäftigten selbst ausgehen und frühzeitig erfolgen, um der Gefahr einer drohenden Arbeitslosigkeit zu entgehen.

Angesichts der großen Herausforderungen, die sich mit der Veränderungen von Arbeitsanforderungen und dem Bedarf an Beschäftigten mit höheren Qualifikationen für die berufliche Weiterbildung entwickeln, ist der Anteil derjenigen, die überhaupt an individueller beruflicher Weiterbildung teilnehmen (vgl. Kapitel 2.3), erheblich steigerungsbedürftig.

Besondere Handlungsbedarfe in Bezug auf die Weiterbildungsbeteiligung gibt es für Menschen ohne Schul- oder Berufsabschluss, für Arbeitslose oder Langzeitarbeitslose, für ältere Menschen, für Menschen mit Zuwanderungsgeschichte und für Menschen, die in Klein- und Kleinstbetrieben arbeiten. Es gilt, den Anteil individueller berufsbezogener und allgemeiner Weiterbildung zu erhöhen und verstärkt auch längerfristige Weiterbildungen zu ermöglichen, die auf einen Berufsabschluss zielen oder auf eine andere berufliche Tätigkeit hin qualifizieren.

Bisher ist die Finanzierung der individuellen beruflichen Weiterbildung überwiegend von den Betroffenen selbst aufzubringen.

Eine Ausnahme bildet das Aufstiegs-Bafög nach dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (ehemals Meister-Bafög), das die Vorbereitung auf Fortbildungsabschlüsse mit einem Mix aus Zuschuss und zinsgünstigem Kredit mit Erfolgsbonus fördert, aber auf anerkannte Fortbildungsabschlüsse beschränkt ist.<sup>2</sup>

Die Bildungsprämie des Bundes und die in vielen Bundesländern geförderten Bildungsschecks, beide aus Mitteln des ESF finanziert, sind auf einen Zuschuss von 50 Prozent der Lehrgangskosten, maximal 500 € begrenzt und mitunter, wie bei der Bildungsprämie, auf Personen mit niedrigem Einkommen beschränkt (Bildungsprämie: max. 20.000 € Jahreseinkommen).

Die Weiterbildungsförderung nach dem SGB III/SGB II ist sehr stark auf die Zielrichtung „Vermeidung von Arbeitslosigkeit“ fokussiert. Beschäftigte werden nur gefördert, wenn sie keinen Berufsabschluss haben oder älter als 45 Jahre sind und in kleinen oder mittleren Unternehmen arbeiten (§§ 81 und 82 SGB III).

Finanzierungslücken bestehen für aufwändige Fortbildungen außerhalb anerkannter Fortbildungsabschlüsse vor allem aber für Berufstätige, die nach einer Erstausbildung ihren beruflichen Aufstieg mit einem Studium fortsetzen möchten. Der Bafög-Höchstsatz liegt bei 735 €<sup>3</sup>, also mehr oder weniger auf dem Niveau einer Ausbildungsvergütung. Hier wäre eine Regelung in Anlehnung an § 70 SGB III hilfreich, nach der die Berufsausbildungsbeihilfe für Arbeitslose mit Anspruch auf Arbeitslosengeld in Höhe dieses Anspruchs gewährt wird, mit Anrechnung des Einkommens wie beim Arbeitslosengeld. Übertragen auf das Bafög könnte das bedeuten, das Bafög für Berufstätige in Höhe des Anspruchs auf Arbeitslosengeld I (mit Einkommensanrechnung) zu gewähren, allerdings unabhängig davon, ob ein Anspruch auf Arbeitslosengeld tatsächlich besteht. Dies würde Berufstätigen eine weitere Chance auf ein Studium eröffnen, die schneller zum Abschluss führt als die jetzt schon mögliche Kombination Teilzeitarbeit mit Teilzeitstudium. Die Attraktivität einer Dualen Berufsausbildung mit der Option eines anschließenden Studiums würde erheblich gesteigert werden.

Im Zuge einer stärker präventiv und investiv ausgerichteten Weiterbildungsförderung sollten künftig Aufstiegsfortbildung und berufliche Umorientierung auch einen größeren Stellenwert in der Arbeitsförderung erhalten, der durch eine Arbeitsversicherung eingelöst wird. Diese könnte das Nebeneinander der verschiedenen jeweils auf unterschiedliche Zielgruppen ausgerichteten Weiterbildungsfinanzierungsgesetze ablösen (SGB III, Aufstiegs-Bafög, Bafög, Bildungsprämie und Bildungsschecks). Das würde den Anspruch dokumentieren, dass individuelle berufliche Weiterbildung als lebensbegleitendes Lernen ein fester und von allen Menschen zu nutzender Regelbestandteil des Bildungssystems ist.

---

2 Weitere Fördermöglichkeiten sind in ihrer Zielgruppe eng begrenzt wie z. B. das Weiterbildungsstipendium für unter 25-Jährige mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung ([www.sbb-stipendien.de](http://www.sbb-stipendien.de)).

3 Das in seiner Reichweite begrenzte Aufstiegsstipendium, das Personen mit besonders gutem Berufsabschluss und Berufserfahrung ein Studium ermöglichen soll, beträgt ebenfalls nur 735 €.

### 4.3 Weiterbildung im Rahmen der Arbeitsförderung

Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung nach SGB III (Arbeitsförderung) und nach SGB II (Grundsicherung für Arbeitssuchende) sollen die individuellen Chancen auf dem Arbeitsmarkt erhöhen und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen verbessern. Es geht vorrangig um die Vermeidung von Arbeitslosigkeit und die möglichst schnelle Wiedereingliederung in Arbeit. Weiterbildung dient hierbei als Mittel zum Zweck, wird also meist nur dann gewährt, wenn die Wiedereingliederung sonst nicht möglich wäre.

Die berufliche Weiterbildung innerhalb der Arbeitsförderung (SGB III/SGB II) ist nach Höchstständen Anfang der 1990er Jahre, die vor allem durch den Anpassungsprozess in den Neuen Bundesländern bedingt waren, stark heruntergefahren worden. Leichte Erholungen um 2009 in Reaktion auf die Finanzkrise und dann wieder seit 2013 ändern nichts daran, dass der Umfang der Förderung überproportional zum Rückgang der Arbeitslosenzahlen zurückgefahren wurde. Bereits im Jahr 2006 vor der Abnahme der Arbeitslosigkeit erreichte die Teilnehmendenzahl einen absoluten Tiefstand. Dies ist darauf zurückzuführen, dass während der tiefgreifenden organisatorischen Umstellung der Arbeitsverwaltung infolge der Trennung in die Rechtskreise SGB II und III die aktive Arbeitsförderung weitgehend zum Erliegen kam. In den ersten Jahren nach den Hartz-Reformen dominierte die Hoffnung, dass rasche Vermittlung in Arbeit Investitionen in Qualifikation überflüssig machen würde. Dementsprechend wurden insbesondere die mehrjährigen abschlussbezogenen Maßnahmen abgebaut, was sich mit entsprechender Zeitverzögerung in den Teilnehmendenzahlen niederschlug. Dem vorrangigen Interesse an einer möglichst kurzfristigen Eingliederung in Arbeit entsprechend wurden und werden kurzfristige Weiterbildungen bis zu einem Jahr eingesetzt. Erst seitdem deutlich geworden ist, dass „Aktivierung“ den Sockel der Langzeitarbeitslosigkeit nicht abbauen kann, nimmt seit 2013 auch die Förderung von Weiterbildungen mit Abschluss (Umschulungen, Teilqualifikationen, Vorbereitungskurse auf die Externenprüfung) wieder etwas zu. Sie wird zwar programmatisch hervorgehoben, die Eintritts- und Bestandszahlen stehen jedoch immer noch im Missverhältnis zu der hohen Zahl an- und ungelernter sowie langzeitarbeitsloser Personen unter den Arbeitslosen (vgl. Kapitel 2.4).

Künftig sollte die Weiterbildungsförderung wieder stärker auf Prävention ausgerichtet werden, um Menschen zu motivieren, sich frühzeitig an neue Anforderungen des Arbeitsmarktes hin zu qualifizieren, auch ohne bereits unmittelbar von Arbeitslosigkeit bedroht und betroffen zu sein (vgl. Kapitel 4.2).

Angesichts der künftigen Fachkräfteentwicklung besteht die Notwendigkeit, bestehende Reserven auf dem Arbeitsmarkt aufzugreifen und zu Fachkräften zu entwickeln. Es besteht ein hoher Handlungsbedarf, insbesondere auch die hohe Anzahl der Langzeitarbeitslosen ohne Berufsabschluss zu senken und den Übergang in die Langzeitarbeitslosigkeit durch eine abschlussbezogene berufliche Weiterbildung zu vermeiden.

In der Vergangenheit haben viele An- und Ungelernte wegen des Vorrangs der Vermittlung in Arbeit (§ 4 Absatz 2 SGB III) gegenüber den Leistungen der Arbeitsförderung keinen Bildungsgutschein erhalten. Dieser Vorrang gilt nach wie vor. Im Weiterbildungs-

stärkungsgesetz 2015 wird zwar hervorgehoben, dass eine Weiterbildungsförderung diesem Vorrang nicht entgegensteht, wenn dadurch eine dauerhafte berufliche Eingliederung erreicht werden kann. Konsequenter wäre es aber, bei An- und Ungelernten grundsätzlich vorrangig eine abschlussbezogene Weiterbildungsförderung in Betracht zu ziehen.

Auch ein großer Teil der neu nach Deutschland eingewanderten Menschen wird einen Anschluss an den deutschen Arbeitsmarkt nicht ohne eine ergänzende abschlussbezogene berufliche Weiterbildung in Kombination mit fachsprachlicher Förderung schaffen können.

Die abschlussbezogene berufliche Weiterbildung sollte daher deutlich ausgeweitet werden. Alle an- und ungelerten arbeitslosen und langzeitarbeitslosen Menschen sollten verstärkt die Chance auf einen Berufsabschluss erhalten. Erfolgen kann dies über Umschulungen, modulare Nachqualifizierungen mit Teilqualifikationen und/oder Vorbereitungskurse für die Externenprüfung.

Dazu ist es notwendig, weitere Hemmnisse auszuräumen. Oft ziehen An- und Ungelernte die Aufnahme einer Helfertätigkeit vor, wenn sie damit ein höheres Arbeitsentgelt im Vergleich zum Arbeitslosengeld erzielen können. Sie nehmen dabei das Risiko in Kauf, immer wieder neu von Arbeitslosigkeit bedroht zu sein. Die Teilnahmebereitschaft könnte durch ein ergänzendes Qualifizierungsgeld erhöht werden. Dieses Qualifizierungsgeld bedeutet bereits während der Weiterbildung eine deutliche Verbesserung des Familieneinkommens und dient als Ausgleich für die zusätzlichen finanziellen Belastungen während der Weiterbildung. Für diejenigen, die sich zunächst für Teilqualifikationen entscheiden, sollte eine Begleitstruktur geschaffen werden mit dem Ziel, auch nach Eintritt in ein Arbeitsverhältnis weitere Teilqualifikationen berufsbegleitend erwerben zu können.

Die im Weiterbildungsstärkungsgesetz neu geschaffene Förderung der Grundkompetenzen eröffnet einem größeren Personenkreis die Chance auf einen Berufsabschluss. Sie sollte aber unbedingt mit beruflichen Teilqualifikationen verknüpft werden, um einerseits einen schnellen Einstieg in eine neue Berufstätigkeit zu eröffnen, andererseits aber durch nachfolgende berufsbegleitende Weiterbildungsangebote innerhalb eines Zeitraums von drei bis fünf Jahren zu einem Berufsabschluss zu gelangen. Durch eine bessere finanzielle Ausgestaltung der abschlussbezogenen Maßnahmen mit integrierter Lern- und Sprachförderung und begleitender Beratung sollten auch denjenigen Menschen die Chance zum Erreichen eines Berufsabschlusses gegeben werden, die dieses Ziel innerhalb einer auf zwei Drittel der üblichen Ausbildungszeit verkürzten Umschulung nicht erreichen würden.

#### **4.4 Qualität in der beruflichen Weiterbildung im Rahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik**

In der (durch das SGB III bzw. SGB II geförderten) beruflichen Weiterbildung konzentriert sich die Qualitätssicherung mehr auf den Herstellungsprozess des Produktes (Prozessqualität) als auf die Qualität des Produktes selbst, also die Gestaltung des Lehr- und Lernprozesses zur Entwicklung und Anwendung neuer beruflicher Kompetenzen. Die Qualitätspolitik wird stark dominiert von den Interessen der finanzierenden Bedarfsträger nach dem SGB III bzw. SGB II. Auch die Zugänge zur Weiterbildung orientieren sich weniger an den unterschiedlichen Interessenlagen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, sondern mehr an abstrakten Wirtschaftlichkeits- und Arbeitsmarktgesichtspunkten.

Voraussetzung für eine gute Qualität der Weiterbildung ist entsprechendes Personal. Die Arbeitsbedingungen in der Weiterbildungsbranche sind vielfach durch prekäre Beschäftigungsverhältnisse (Befristung, Honorarverträge) und eine Entlohnung gekennzeichnet, die den geforderten Qualifikationen und den Arbeitsanforderungen nicht entspricht (vgl. Lohr et al. 2013). Dementsprechend ist der Arbeitsbereich durch eine hohe Fluktuation und damit einhergehend auch durch mangelnde Kontinuität gekennzeichnet, was wiederum die Qualitätssicherung erschwert.

Die Qualität der Lehr- und Lernprozesse, also des eigentlichen Produktes der Weiterbildung, spielt in der Qualitätssicherung nur eine untergeordnete Rolle. Die Qualitätsvorgaben der §§ 179 und 180 SGB III beziehen sich überwiegend auf die Prozessqualität (Teilnahmeerfolg, räumliche, personelle und technische Ausstattung, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit). Die angestrebten Ergebnisse werden nur sehr global bezeichnet: Erweiterung beruflicher Kompetenzen zur Erhaltung bzw. Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit, Erwerb eines Berufsabschlusses oder Befähigung zu einer anderen beruflichen Tätigkeit. Die Überprüfung der Maßnahmenspezifizierungen durch die fachkundigen Stellen (nach § 176 SGB III) konzentriert sich im Wesentlichen darauf, ob und wie die Vorgaben des SGB III (§§ 179 und 180) formal erfüllt werden und ob die Kosten gerechtfertigt sind. Wieweit die eingesetzten Ressourcen und Methoden tatsächlich geeignet sind, eine Kompetenzentwicklung zu bewirken, kann nach Papierlage kaum beurteilt werden.

Die pädagogische Qualität im engeren Sinne, also z. B. die Integration von Lern- und Sprachförderung, die Einbeziehung des Betriebes als Lernort, Selbstständigkeit und Eigenaktivität fördernde Lernmethoden, Transfer und Nachhaltigkeit – alles dies kann zwar mehr oder weniger ausführlich konzeptionell beschrieben werden. Ob und wieweit sie tatsächlich umgesetzt werden, fließt in die Betrachtung kaum ein. Auch der Prüfdienst achtet eher auf die Einhaltung formaler Regeln und kritisiert Abweichungen zum Beispiel auch dann, wenn durch die kreative Gestaltung von Lernprozessen bessere Lernergebnisse und mehr Betriebsnähe erreicht werden können.

Die Produktqualität von Weiterbildung ist allerdings nur schwer zu messen. „Professionelles pädagogisches Handeln hat sich in situativ angemessener Weise in konkreten Lehr-Lern-Sequenzen zu bewähren. Dies ist – so ein Tenor im pädagogischen Diskurs –

nur schwer mit QM-bezogenen Verfahren steuerbar“ (Töpfer 2012: 14). Diese Prozesse sind mit den im Qualitätsmanagement obligatorischen Zufriedenheitsabfragen nur schwer erfassbar.

Die grundsätzliche Schwierigkeit, die Produktqualität von Weiterbildungen zu messen, darf nicht dazu führen, dass allein quantitativ messbare Daten (Lehrgangserfolge, Eingliederungserfolge) zur Qualitätsbeurteilung herangezogen werden. Ob es eine konsequentere Ausrichtung an den unterschiedlichen individuellen Voraussetzungen und Zielen der Lernenden gibt, ein hohes Maß an Differenzierung, eine angenehme Lernatmosphäre, eine gute Betreuung durch das Personal, wieweit berufliche Vorerfahrungen einbezogen werden und berufliche Kenntnisse handlungs- und anwendungsorientiert vermittelt werden, all dies spielt aus Sicht der Lernenden eine große Rolle. Insofern bedarf es einer stärkeren Berücksichtigung der Durchführungsqualität von Lernprozessen. Das würde die Bildungsunternehmen anregen, präzise zu beschreiben, in welcher Weise sie zum Beispiel auf vorhandene Kompetenzen eingehen, wie sie differenzieren wollen, nach welchen Gesichtspunkten sie ihre Lernmaterialien gestalten und ihr Lehrpersonal einsetzen und wie sie die nötige Angebotstransparenz gewährleisten. Dies könnte bereits bei der Zertifizierung eine Hürde darstellen, indem Anbieter mit wenig differenzierten Angaben zur Nachbesserung aufgefordert werden. Bei der Überprüfung durch interne Audits und den Prüfdienst würde offengelegt, ob die beschriebenen eigenen Ansprüche auch tatsächlich gelebt werden und welches Optimierungspotenzial in der Praxis besteht.

Es sind differenzierende Konzepte nötig, die die besonderen Voraussetzungen und Anforderungen von lernungewohnten Personen, von Menschen mit geringen Bildungsvoraussetzungen, von Menschen mit Deutsch als Zweitsprache, von neu zugewanderten Menschen ebenso berücksichtigen wie die Anforderungen derer, die auf bereits langjährige berufliche Erfahrungen zurückgreifen können und „nur“ Zusatzqualifikationen benötigen. Dies erfordert verstärkt Maßnahmen mit besonderen Qualitätsmerkmalen: Kleingruppen, Lernen im Arbeitsprozess, integrierte Lern- und Sprachförderung und begleitende Beratung zu allen Fragen der beruflichen Integration. Der dafür erforderliche besondere personelle Aufwand sollte bei der Preisermittlung differenziert berücksichtigt werden.

Damit würde einem größeren Kreis von Personen die Weiterbildung bis zum Berufsabschluss ermöglicht. Auch wenn die Einzelmaßnahme dadurch etwas teurer wird, ist der gesamtwirtschaftliche Nutzen durch ein erhöhtes Angebot von Fachkräften größer. Auch der Mitteleinsatz wird geringer, denn der Leistungsbezug von Arbeitslosengeld II (Grundsicherung) wird für Menschen nach abgeschlossener Ausbildung in vielen Fällen beendet oder zumindest erheblich verringert.

Die Qualitätsentwicklung wird begrenzt durch den Kostendruck und hohen bürokratischen Aufwand. Derzeit wird die Umsetzung besonderer Qualitätsmerkmale durch die Vorgabe von Bundesdurchschnittskostensätzen (BDKS) erschwert. Jede Überschreitung des BDKS führt zu einem noch zeitaufwändigeren und zusätzliche Kosten verursachenden Genehmigungsverfahren durch die Bundesagentur für Arbeit, mit einer Erfolgswahrscheinlichkeit von knapp 50 Prozent. Auch die getrennte Zertifizierung von Umschulun-

gen und bis zu acht Einzelmaßnahmen für Teilqualifikationen im gleichen Beruf führt zu einem erheblichen bürokratischen Aufwand. Viele abschlussbezogene Angebote kommen gar nicht zustande, weil die Bildungsunternehmen die Kosten und das Risiko der Zertifizierung scheuen oder weil die wirtschaftlich erforderliche Zahl der Teilnehmenden nicht erreicht werden kann.

Zugänge zur beruflichen Weiterbildung müssen optimiert werden. Sie erfolgen bisher überwiegend über Bildungsgutscheine. Seit August 2016 gibt es auch die Möglichkeit, abschlussbezogene Maßnahmen auf dem Wege der Vergabe einzurichten. Forschungsergebnisse zu Bildungsgutscheinen legen nahe, dass die Ausgabe und Einlösung selektiv zu Ungunsten von Personen mit Vermittlungshemmnissen (u.a. bei geringer Qualifikation) ist (vgl. Kruppe 2009) und eine erhoffte Qualitätssteigerung der Maßnahmen durch Wettbewerb für die Einführungsphase nicht nachgewiesen werden kann (vgl. Doerr et al. 2016). Mitunter gibt es auch Beschränkungen, dass Bildungsgutscheine überwiegend nur für die in der Bildungszielplanung ausgewiesenen Berufe bzw. Maßnahmen (abschlussbezogene Weiterbildungen, sonstige Fortbildungen) ausgegeben werden. Abweichende individuelle Bildungsziele werden zu wenig berücksichtigt, die sich aufgrund persönlicher Voraussetzungen oder aufgrund des Bedarfs von Unternehmen ergeben.

Durch interne Zielvereinbarungen in den Agenturen für Arbeit und Jobcentern sollte künftig sichergestellt werden, dass alle an- und ungelernen Arbeitslosen vorrangig zur Aufnahme einer abschlussbezogenen beruflichen Weiterbildung motiviert werden, in Form einer Umschulung oder als Folge von Teilqualifikationen. Zur Unterstützung sollten neutrale Bildungsberatungen ausgebaut werden, neutral in Bezug auf die Bedarfsträger und auf die Weiterbildungsanbieter (vgl. Kapitel 4.5). Die Mittel für abschlussbezogene berufliche Weiterbildung sollten aufgestockt und ohne Budgetbegrenzungen bedarfsgerecht eingesetzt werden. Bildungszielplanungen haben eine wichtige orientierende Funktion in Bezug auf die regionale Arbeitsmarktentwicklung. Sie sollten aber mehr Offenheit gegenüber konkreten Bedarfen von Unternehmen und Einzelpersonen ermöglichen.

## **4.5 Beratung und Finanzierung für Weiterbildungsanlässe**

Einfach nur eine Verstärkung von Weiterbildungsoptionen zu fordern, reicht indes nicht, um auch die Weiterbildungsbeteiligung zu erhöhen. Deutet man die zuvor dargestellten Zahlen und Fakten, gibt es Teilbereiche, in denen Weiterbildung funktioniert. Eine Erhöhung muss folglich die Teilbereiche erreichen, in denen die Weiterbildungsbeteiligung bisher unterdurchschnittlich ist. Vornehmlich sind dies auf der einen Seite kleine und mittlere Unternehmen und auf der anderen Seite formal gering Qualifizierte. Hier muss Interesse an Weiterbildung geweckt, müssen Hindernisse erkannt und Möglichkeiten der Unterstützung geboten werden.

Dazu – aber auch für die breite Mitte der Gesellschaft – braucht es eine qualitativ hochwertige Beratung (vgl. Kruppe 2012, Käßlinger et al. 2013), die allen Menschen offen steht und in unterschiedlichen Lebensphasen individuelle Bildungsoptionen eröffnet. Diese Beratung würde an den Kompetenzen und Potenzialen der Ratsuchenden anset-

zen und sie bei der Entwicklung beruflicher Ziele, bei der Auswahl geeigneter Fort- und Weiterbildungsangebote sowie der Finanzierungsmöglichkeiten und nicht zuletzt bei der Bewältigung persönlicher und finanzieller Belastungen unterstützen, angelehnt an die Beratung zur beruflichen Entwicklung (BBE) in Nordrhein-Westfalen.

Unabhängigkeit ist hier von besonderer Bedeutung, da in dieser Beratung die Interessen, die Lebenssituation und die Lebensplanung des zu beratenden Menschen genauso im Fokus stehen muss wie die Sorgen und Nöte kleinerer Betriebe. Diese Anlaufstelle muss im besten Sinne Bildungs- und Berufsberatung leisten. Dem einzelnen Ratsuchenden müssen Hinweise auf Zukunftschancen und evtl. notwendige regionale Mobilität geben. Sie muss an bestehenden Qualifikationen, aber auch an individuellen Kompetenzen, Interessen und Lebenswünschen anknüpfen. Um insbesondere bildungsferne Personen zu erreichen, muss der Zugang zur Beratung niedrigschwellig sein.

Allerdings sollte es sich bei den Beratungsstellen nicht um eine Entscheidungsinstanz handeln, die z.B. auf Grund von Arbeitsmarktbedingungen oder haushalterischen Engpässen bei der einen Aus-/Weiterbildung zustimmen und bei der anderen ablehnen kann. Eine Unterstützung sollte sich deshalb zunächst vor allem auf die Perspektiven beziehen und darüber hinaus auf entsprechende Finanzierungsquellen bzw. -stellen verweisen. Diese könnten dann unabhängig über die Finanzierung entscheiden.

Die Autonomie in der Bildungsentscheidung und Berufswahl sollte auch hier gewährleistet bleiben und auch bei Umschulungen Berücksichtigung finden (vgl. Kruppe, Lang 2015).

Nicht zuletzt sollten Betriebe sowohl durch Anlaufstellen mit Qualifizierungsberatung und Qualifizierungsplanung als auch beim Aufbau lokaler Netzwerke unterstützt werden, um insbesondere kleineren Unternehmen bessere Umsetzungsmöglichkeiten zu verschaffen. Betrieben müssen Innovationschancen und Marktvorteile von qualifizierten und motivierten Mitarbeitenden nahe gebracht werden und auf Infrastrukturen verwiesen werden, die – z.B. in Form von überbetrieblichen Ausbildungszentren – die Kosten und Aufwände des einzelnen Unternehmens in Grenzen halten. Innungen und Kammern müssen ihre überbetrieblichen Werkstätten hierzu so anpassen, dass ein funktionsfähiges Netz nicht nur für die Erstausbildung entsteht.

Da der Aufbau einer bundesweiten, lokal gut erreichbaren und vernetzten Beratungsinfrastruktur ein sehr anspruchsvolles Unterfangen darstellt, sind bisherige Infrastrukturen zu nutzen. So könnten bestehende „Kiezberatungen“ etc. ebenso wie Volkshochschulen stärker gefördert werden. Allerdings fehlen gerade in ländlichen Regionen solche Ansprechpartner zur Gänze. Deshalb ist ein Ausbau der Bundesagentur für Arbeit zu einer „Bundesagentur für Arbeit und Qualifikation“ ein durchaus gangbarer Weg, mit ihrer bundesweiten, zum Teil sehr kleinteiligen Organisationsstruktur auf Geschäftsebene. Durch die Pilotprojekte „Weiterbildungsberatung“ und deren Weiterentwicklung als „Lebensbegleitende berufliche Beratung“ geht die Bundesagentur für Arbeit bereits in diese Richtung. Wichtig ist hier jedoch, die oben angesprochene Unabhängigkeit zu gewährleisten, d.h. vor allem:

- Der Beratungsapparat muss von Weisungen, die sich aus dem operativen Geschäft ergeben, unabhängig sein.<sup>4</sup>
- Die Personalausstattung muss unabhängig vom Bedarf der operativen Einheiten festgelegt und dauerhaft finanziert werden. Entsprechend ihrer übergreifenden Funktion sollte die Finanzierung sowohl aus Mitteln der Sozialversicherung als auch aus Steuermitteln erbracht werden.
- Eine Kooperation mit bereits bestehenden, etablierten und funktionierenden Beratungs- bzw. Netzwerkstrukturen ist unabdingbar und deren kurzfristige Verdrängung zu vermeiden. Parallele Wege müssen zugelassen und langfristig Akzeptanz und tatsächlicher Nutzen überprüft werden.
- Auch um Niedrigschwelligkeit zu gewährleisten und nicht bestimmte Klientel von vorn herein abzuschrecken, muss die Beratungsstruktur (lokale Akteure sowie BA) als Namen eine Dachmarke erhalten, die Offenheit und Unterstützung signalisiert und nicht mit Stigmatisierung, Sanktionen, Lernzwang und Bildungs-Reparaturbetrieb (vgl. Kruppe 2011) in Zusammenhang gebracht wird.

---

4 Die Beratung richtet sich an alle interessierten Personen und Betriebe; sie ist nicht auf die „Kunden“ der Bundesagentur für Arbeit begrenzt. Für Letztere ist zu überlegen, wie Bildungsberatung und die Arbeit der Arbeitsvermittler\_innen sinnvoll mit einander verknüpft und abgestimmt werden können.

## 5 Schlussfolgerungen

---

Der Wandel der Arbeitswelt durch technologische Entwicklungen, Veränderungen von Arbeitsteilung, Strukturwandel, veränderte Zusammensetzung von Belegschaften und Arbeitsteams sowie ein späterer Eintritt in den Ruhestand erfordern im Erwerbsverlauf mehr Weiterbildung. Notwendig ist der Ausbau der fragmentierten Weiterbildungslandschaft zu einem kohärenten Weiterbildungssystem, an dem alle gleichermaßen partizipieren können. Eine aktive und investive Weiterbildungspolitik sollte jedoch weder die Betriebe noch die Beschäftigten von der Mitverantwortung entbinden. Allerdings können selbst auf Basis tariflicher Regelungen nicht alle Weiterbildungserfordernisse und -bedürfnisse auf betrieblicher Ebene abgedeckt werden. Nicht zuletzt mit Blick auf die verlängerte Lebensarbeitszeit werden künftig mehr Menschen im Laufe ihres Erwerbslebens sich nicht nur in ihrem erlernten Beruf weiterbilden, sondern auch freiwillig oder auch erzwungenermaßen (z.B. aus gesundheitlichen Gründen, Strukturwandel) Berufswechsel vornehmen. Wechsel zwischen Erwerbs- und Bildungsphasen oder ein Nebeneinander von beiden werden selbstverständlicher. Damit dies ermöglicht wird, ist ein Umbau der Arbeitslosenversicherung zu einer möglichst universellen (d.h. auch bisher nicht einbezogene Erwerbstätigengruppen absichernden) Arbeitsversicherung sinnvoll. Wie diese auszugestaltet ist und zu finanzieren ist, ist Gegenstand der wissenschaftlichen und politischen Debatte. Ergänzt werden sollte eine Arbeitsversicherung, die u.a. Finanzierung und Freistellung für die individuelle berufliche Weiterbildung von Beschäftigten und Erwerbslosen regelt, durch ein Bundes-Weiterbildungsgesetz. Dies sollte Standards für Weiterbildungsabschlüsse, Zertifizierungen, Zulassung von Weiterbildungsträgern regeln und für mehr Qualität und Transparenz sorgen. Hierbei sollten analog zum Berufsbildungsgesetz die Sozialpartner einbezogen werden. Ferner ist eine flächendeckende, unabhängige Weiterbildungsberatung einzurichten. Hierbei ist es sinnvoll unter einer einzurichtenden „Dachmarke“ auf bestehende Strukturen in den Regionen aufzubauen.

## Literatur

---

- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.) (2014): Bildung in Deutschland 2014; Bielefeld 2014 online: [www.bildungsbericht.de](http://www.bildungsbericht.de).
- Anbuhl, Mathias (2015): Die Zwei-Klassen-Gesellschaft. DGB-Analyse zur sozialen Spaltung in der Weiterbildung 2015. Hrsg.: DGB Bundesvorstand, Abteilung Bildungspolitik und Bildungsarbeit. Berlin (1.12.2015). Quelle: <http://www.dgb.de/themen/++co++a9f1c1ec-a8a8-11e5-b8e4-52540023ef1a> [18.05.2016].
- Baumann, Helge; Brehmer, Wolfgang (2016): Die Zusammensetzung von Betriebsräten: Ergebnisse aus der WSI-Betriebsrätebefragung 2015. In: WSI Mitteilungen Nr. 3/2016, S. 201–210.
- Bechmann, Sebastian; Dahms, Vera; Tschersich, Nikolai; Frei, Marek; Schwengler, Barbara; Möller, Iris (2015) Wandel der Betriebslandschaft in West- und Ostdeutschland. Ergebnisse aus dem IAB Betriebspanel 2014. IAB-Forschungsbericht 9/2015, IAB (Hrsg.), Nürnberg. Online: <http://doku.iab.de/forschungsbericht/2015/fb0915.pdf>.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2015) Deutscher Weiterbildungsatlas, Gütersloh. Online: [www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/deutscher-weiterbildungsatlas](http://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/deutscher-weiterbildungsatlas).
- Biewen, Martin; Fitzenberger, Bernd; Osikominu, Aderonke; Völter, Robert; Waller, Marie (2006): Beschäftigungseffekte ausgewählter Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung in Deutschland. Eine Bestandsaufnahme. In: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung (3/4), S. 365–390.
- Brenke, Karl (2015): Selbstständige Beschäftigung geht zurück. In: DIW Wochenbericht. Nr. 36, S. 790-796. Online: [https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.513229.de/15-36-3.pdf](https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.513229.de/15-36-3.pdf).
- Bundesanstalt für Arbeit (1992): Arbeitsmarkt 1991. Amtliche Nachrichten (ANBA) Nr. 5.
- Bundesanstalt für Arbeit (1993): Arbeitsmarkt 1992. ANBA Nr. 5.
- Bundesagentur für Arbeit (2015a): Arbeitsmarktberichterstattung: Eingliederungsbericht 2014, Nürnberg Oktober 2015.
- Bundesagentur für Arbeit (2015b): Geschäftsbericht 2014, Nürnberg März 2015.
- Bundesagentur für Arbeit (2016a) Teilnehmer in Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung. Dezember 2015. Online:

- <http://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Themen/Statistik-nach-Themen-Nav.html> [30.10.2016].
- Bundesagentur für Arbeit (2016b): Arbeitsmarkt 2015. Online:  
<https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/201512/ama/heft-arbeitsmarkt/arbeitsmarkt-d-0-201412-pdf.pdf>.
- Bundesagentur für Arbeit (2016c): Daten zur Eingliederungsbilanz nach § 11 SGB III.
- Bundesagentur für Arbeit (2016d): Daten zur Eingliederungsbilanz nach § 54 SGB II.
- Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.): Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2015. Bonn.
- Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.): Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2016. Bonn online: [www.bibb.de/dokumente/pdf/bibb\\_datenreport\\_2016.pdf](http://www.bibb.de/dokumente/pdf/bibb_datenreport_2016.pdf).
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF 2015): Weiterbildungsverhalten in Deutschland 2014. Ergebnisse des Adult Education Survey – AES Trendbericht. Bonn März 2015. Quelle: <http://www.bildungsserver.de/db/mlesen.html?Id=55514> [17.05.2016].
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF 2016): Ausbildung, Job – und dann? Ratgeber zum Start in die berufliche Weiterbildung. Bonn.
- Busemeyer, Marius R. (2016): Trampelpfad oder Königsweg? Attraktivität und Gleichwertigkeit der beruflichen Bildung. Bonn WISO direkt.
- Deeke, Axel; Baas, Meike (2012): Berufliche Statusmobilität von Arbeitslosen nach beruflicher Weiterbildung. Ein empirischer Beitrag zur Evaluation der Förderung beruflicher Weiterbildung (IAB Discussion Paper, 11).
- Deeke, Axel; Dietrich, Hans; Kruppe, Thomas; Lott, Margit; Rauch, Angela; Stephan, Gesine; Wolff, Joachim (2011): Geförderte Qualifizierungsmaßnahmen in Deutschland. Aktuelle Evaluationsergebnisse im Überblick. In: Sozialer Fortschritt 60 (9), S. 196–203.
- Deutscher Bildungsrat (Hrsg.) (1970): Empfehlungen der Bildungskommission. Strukturplan für das Bildungswesen. Bonn.
- Deutscher Gewerkschaftsbund (2015): Die Zwei-Klassen-Gesellschaft. DGB-analyse zur sozialen Spaltung in der Weiterbildung 2015, von Matthias Anbuhl. Quelle: <http://www.dgb.de/themen/++co++a9f1c1ec-a8a8-11e5-b8e4-52540023ef1a> (2. Mai 2016).
- Dobischat, Rolf (2004): Förderung der beruflichen Weiterbildung – Konsequenzen aus der „Hartz-Reform“, in: WSI-Mitteilungen 4/2004, 199-205.
- Dobischat, Rolf; Fischell, Marcel; Rosendahl, Anna (2015): Einführung in das Recht der Weiterbildung. Wiesbaden
- Doerr, Annabelle; Kruppe, Thomas (2012): Bildungsgutscheine und Zertifizierung aus Sicht der Arbeitsverwaltung. Umfrageergebnisse aus der Bundesagentur für Arbeit. IAB-Forschungsbericht 6/2012.
- Doerr, Annabelle; Fitzenberger, Bernd; Kruppe, Thomas; Paul, Marie; Strittmatter, Anthony (2014): Employment and earnings effects of awarding training vouchers in Germany (IAB Discussion Paper, 23).

- Doerr, Annabelle; Fitzenberger, Bernd; Kruppe, Thomas; Paul, Marie; Strittmatter, Anthony (2016): Employment and earnings effects of awarding training vouchers in Germany (im Erscheinen). In: ILR Review, o. Sz.
- Eisermann, Merlind; Janik, Florian; Kruppe, Thomas (2014): Weiterbildungsbeteiligung: Ursachen unterschiedlicher Teilnahmequoten in verschiedenen Datenquellen. In: Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, Vol. 17, No. 3, S. 473–495.
- Ellguth, Peter; Kohaut, Susanne (2016): Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Ergebnisse aus dem IAB Betriebspanel. In: WSI Mitteilungen Nr. 4/2016, S. 283–291.
- Fitzenberger, Bernd; Speckesser, Stefan (2000): Zur wissenschaftlichen Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Ein Überblick. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 33 (3), S. 357–370.
- Fitzenberger, Bernd; Völter, Robert (2007): Long-Run effects of training programs for the unemployed in East Germany. Mannheim: ZEW Discussion Paper No. 07-009.
- Hartz, Peter; et al. (2002): Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit. Berlin.
- Hörwick, Eva; Bender, Walter (2006): Erfahrungsbasierte Qualifizierung. Die Förderung selbstgesteuerter Lernprozesse älterer Beschäftigter. In: bildungsforschung, Jg. 3, Ausgabe 2, Schwerpunkt „Bildung Älterer“. Online: [http://www.bildungsforschung.org/Archiv/200602/praxis\\_selbst](http://www.bildungsforschung.org/Archiv/200602/praxis_selbst).
- Hummelsheim, Stefan (2010): Finanzierung der Weiterbildung in Deutschland. Deutsches Institut für Erwachsenenbildung (Hg.). Bielefeld (wbv). Online (18.10.2016) unter: <http://www.die-bonn.de/id/4337>.
- Iller, Carola; Berger, Klaus; George, Julia; Hauser-Dietz, Axel; Wiß, Tobias (2016): Unterstützung der Interessenvertretung in der betrieblichen Weiterbildung in Deutschland und Österreich. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung, 2016.(Forschungsförderung Study 322).
- Käpplinger, Bernd; Kulmus, Claudia; Haberzeth, Erik (2013): Weiterbildungsbeteiligung. Anforderungen an eine Arbeitsversicherung. Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. (WISO Diskurs). Quelle: [library.fes.de/pdf-files/wiso/09852.pdf](http://library.fes.de/pdf-files/wiso/09852.pdf) [2. Mai 2016].
- Kruppe, Thomas (2009): Bildungsgutscheine in der aktiven Arbeitsmarktpolitik. In: Sozialer Fortschritt, Jg. 58, H. 1, S. 9–19.
- Kruppe, Thomas (2011): Arbeitsmarkt- und bildungspolitischer Handlungsbedarf. In: Wirtschaftsdienst, Jg. 91, Sonderheft, S. 54–56.
- Kruppe, Thomas (2012): Organisation und Finanzierung von Qualifizierung und Weiterbildung im Lebensverlauf. Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. (WISO Diskurs), Bonn.
- Kruppe, Thomas; Lang, Julia (2015): Weiterbildungen mit Berufsabschluss: Arbeitslose profitieren von Qualifizierungen. (IAB-Kurzbericht, 22/2015), Nürnberg.
- Kruppe, Thomas; Lang, Julia (2014): Labour market effects of retraining for the unemployed - the role of occupations (IAB Discussion Paper, 20).

- Lohr, Karin; Peetz, Thorsten; Hilbrich, Romy (2013): Bildungsarbeit im Umbruch. Zur Ökonomisierung von Arbeit und Organisation in Schulen, Universitäten und in der Weiterbildung. Reihe: Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung, Arbeit, Beschäftigung, Bildung, Bd. 149. Berlin.
- Marcel, Walter (2015): Weiterbildungsfinanzierung in Deutschland. Gutachten für die Bertelsmann-Stiftung. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.
- Mehlis, Peter; Eberwein, Wilhelm; Heibült, Jessica (2013): Arbeitsmarktintegration durch Weiterbildung. Die "Qualifizierungsoffensive in der Hafengewirtschaft" als exemplarischer Fall. Reihe: Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung, Arbeit, Beschäftigung, Bildung, Bd. 152., edition sigma. Berlin.
- Moraal, Dick (2007): Berufliche Weiterbildung in Deutschland.  
<https://www.bibb.de/de/16624.php#module19057> [30.10.2016].
- Pollak, Reinhard et. al. (2016): Ergebnisbericht zum Forschungsvorhaben Berufsbezogene Weiterbildung in Deutschland – Gründe, Formen und Erträge. unveröffentlicht
- Schmid, Günther (2008): Von der Arbeitslosen- zur Beschäftigungsversicherung: Wege zu einer neuen Balance individueller Verantwortung und Solidarität durch eine lebenslauforientierte Arbeitsmarktpolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. Wirtschafts- und Sozialpolitik, Bonn. online: <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/05295.pdf>.
- Schneider, Hilmar; Brenke, Karl; Jesske, Birgit; Kaiser, Lutz; Rinne, Ulf; Schneider, Marc et al. (2007): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen. Bericht 2006 für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Berlin & Bonn (IZA Research Report, 10).
- Schütt, Petra (2014): Security first. Erwerbslose im Spannungsfeld zwischen Hilfebezug und prekärem Arbeitsmarkt. Konstanz.
- Schütt, Petra (2015): Brücken bauen. Migrantinnenunternehmen in München. Herausgegeben durch die Landeshauptstadt München, Referat für Arbeit und Wirtschaft, Heft Nr. 279, München.
- Singer, Christine; Toomet, Ott-Siim (2013): On government-subsidized training programs for older workers (IAB Discussion Paper, 21).
- Stephan, Gesine; Pahnke, André (2008): A pairwise comparison of the effectiveness of selected active labour market programmes in Germany. Nürnberg (IAB Discussion Paper, 29).
- Töpfer, Alfred (Hrsg.) (2012): Qualität von Weiterbildungsmaßnahmen. Einflussfaktoren und Qualitätsmanagement im Spiegel empirischer Befunde. Bielefeld (wbv).
- von Rosenblatt, Bernhard; Bilger, Frauke (2011): Weiterbildungsbeteiligung 2010. Bielefeld.
- Zabel, Cordula (2013): Effects of participating in skill training and workfare on employment entries for lone mothers receiving means-tested benefits in Germany (IAB Discussion Paper, 3).

## Autorinnen und Autoren

---

**Dr. Alexandra Bläsche** ist Sozialwissenschaftlerin und arbeitet im Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie des Landes Brandenburg. Sie leitet das Referat Berufliche Bildung und Fachkräftepolitik. Zudem ist sie ist Vorstandsmitglied der Deutschen Vereinigung für sozialwissenschaftliche Arbeitsmarktforschung (SAMF) e.V.

**Ruth Brandherm** ist Soziologin. Sie arbeitet als Referentin in der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung mit den Schwerpunkten Arbeit und Qualifizierung.

**Christoph Eckhardt** ist als Diplom-Pädagoge und Geschäftsführer von qualiNetz Beratung und Forschung GmbH in der Weiterbildungsberatung tätig.

**Prof. Dr. Bernd Käßlinger** hat den Lehrstuhl für Weiterbildung an der Justus-Liebig-Universität Gießen inne. Zuvor war er Juniorprofessor für Lernen im Lebenslauf/ Betriebliche Weiterbildung an der Humboldt-Universität zu Berlin Arbeitsschwerpunkte: Bildungsberatung, Betriebliche Weiterbildung, Programmplanung/-forschung, Vergleichende Weiterbildungsforschung.

**Prof. Dr. Matthias Knuth** ist Soziologe und hat am Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen über Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik gearbeitet. Nach dem altersbedingten Ausscheiden aus dem Arbeitsverhältnis bleibt er dem Institut als Research Fellow verbunden.

**PD Dr. Thomas Kruppe** promovierte 2003 zum Dr. phil. am Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften der FU Berlin und habilitierte 2014 im Fach Soziologie an der Universität Erlangen-Nürnberg. Er arbeitet am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) und ist Privatdozent an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.

**Dr. Michaela Kuhnhenne** ist Sozialarbeiterin und Erziehungswissenschaftlerin. Sie arbeitet als Referentin in der Abteilung Forschungsförderung der Hans-Böckler-Stiftung mit den Schwerpunkten Bildung in der und für die Arbeitswelt und Geschichte der Gewerkschaften.

**Dr. Petra Schütt** ist Arbeits- und Industriesoziologin. Sie ist Mitglied des Instituts für Sozialwissenschaftliche Forschung – ISF München e.V und im Vorstand der Deutschen Vereinigung für sozialwissenschaftliche Arbeitsmarktforschung (SAMF) e.V. Als Mitarbeiterin der Landeshauptstadt München ist sie im Referat für Arbeit und Wirtschaft mit Fragen der Beschäftigungs- und Qualifizierungspolitik sowie des Strukturwandels befasst.

---

Das vorliegende Working Paper „Qualitätsoffensive strukturierte Weiterbildung in Deutschland“ ist ein Positionspapier der Arbeitsgruppe „Qualifizierung“ des Arbeitskreises Arbeitsmarktpolitik der Hans-Böckler-Stiftung. Das Papier ergreift auf Basis der Analyse der gegenwärtigen Situation der berufsbezogenen Weiterbildung Position für einen Kurswechsel in der Weiterbildungspolitik, insbesondere in der Förderung berufsbezogener Weiterbildung.

Weiterbildung ist heute mehr denn je der Schlüssel für Fortschritt, Wachstum und Innovationen, aber auch für individuelle berufliche Entwicklungsmöglichkeiten und somit eine notwendige Zukunftsinvestition. Weiterbildung muss wieder stärker als öffentliche, staatliche Aufgabe verstanden werden, die im Rahmen einer vorsorgenden, investiven Sozialpolitik angelegt ist.

---