

Diskussionsvorschlag „Weiterbildung 4.0 – Solidarische Lösungen für das lebenslange Lernen im digitalen Zeitalter“ der Heinrich-Böll-Stiftung

Stellungnahme des Wuppertaler Kreises

I. Sachverhalt

Die Heinrich-Böll-Stiftung hat im Februar 2019 unter der Überschrift „Weiterbildung 4.0 – Solidarische Lösungen für das lebenslange Lernen im digitalen Zeitalter“ ein Diskussionspapier mit umfangreichen Vorschlägen für die Weiterentwicklung der beruflichen Weiterbildung vorgelegt. Die Analyse und Vorschläge wurden von einem Expertenkreis der Heinrich-Böll-Stiftung erarbeitet, in dem Vertreterinnen und Vertreter von Wissenschaft, Politik, öffentlichen Institutionen aus dem Gebiet der Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik sowie Mitarbeiter/innen der Heinrich-Böll-Stiftung mitgewirkt haben.

Ausgehend von der These, dass die Struktur des Weiterbildungsmarktes mit seinen unterschiedlichen Segmenten ein Entwicklungshemmnis für die deutsche Wirtschaft und die Gesellschaft in der digitalen Transformation darstellt, werden Zielsetzungen und Gestaltungsvorschläge für eine strukturelle Reform und eine stärkere öffentliche Einflussnahme in der Weiterbildung entwickelt.

Ziel der vorgeschlagenen Reform ist es, die berufliche Weiterbildung als vierte Säule neben Allgemeinbildung, Berufsbildung und Hochschulbildung zu etablieren und dafür eine entsprechende öffentliche Infrastruktur bereitzustellen. Diese öffentliche Infrastruktur hat das Ziel, den bisher staatlich nicht regulierten Weiterbildungsmarkt zu ordnen, um damit die Weiterbildungsbeteiligung insbesondere der bisher unterrepräsentierten Teilnehmergruppen zu erhöhen.

Kernelemente des Vorschlages sind dabei ein Weiterbildungsgesetz des Bundes mit u.a. einem Recht auf Weiterbildung, die Beauftragung eines „Parlaments der beruflichen Weiterbildung“ als steuernde Institution sowie die Errichtung einer paritätisch finanzierten und aus Steuermitteln ergänzten Arbeitsversicherung, die individuelle Weiterbildungskosten übernehmen soll.

II. Stellungnahme des Wuppertaler Kreises

Der Diskussionsvorschlag der Heinrich-Böll-Stiftung ist sehr weitreichend und bedeutet in einer möglichen Umsetzung eine sehr erhebliche staatliche Einflussnahme in den Markt für betriebliche Weiterbildung. Die Ausarbeitung basiert auf der These, dass die bestehenden pluralen Strukturen des Weiterbildungsmarktes gesellschaftliche Ungleichheit verfestigen und gleichzeitig die wirtschaftliche Entwicklung behindern, da die Chancen des technologischen Wandels nicht umfassend genutzt werden können.

Aufgrund der weitreichenden Konsequenzen der vorgeschlagenen strukturellen Maßnahmen nimmt der Wuppertaler Kreis – Bundesverband betriebliche Weiterbildung zu dem vorgelegten Papier Stellung.

1. Zu den Grundannahmen und Feststellungen

a) Aktivität und Weiterbildungsengagement der Bevölkerung als Problem

Die Autoren vertreten die These, dass das Weiterbildungsengagement in Deutschland insgesamt zu gering ist. Insbesondere bildungsferne Bevölkerungsgruppen nähmen zu wenig Weiterbildungsangebote wahr, so dass die Gefahr besteht, dass diese Gruppen in der digitalen Entwicklung abgehängt werden.

Als Grund für die geringe Beteiligung werden die Unübersichtlichkeit des Angebotes sowie regionale Unterschiede genannt, die einen Zugang für diese Gruppen behindern. Ein weiterer Grund sei die Tatsache, dass betriebliche Weiterbildung eher gebildete Beschäftigtengruppen anspricht, so dass hier Chancenungerechtigkeit wahrgenommen wird. Hinzu kommen Ungleichheiten zwischen kleinen und größeren Unternehmen in der Weiterbildungsbeteiligung.

Es sei Aufgabe des Staates, hier eine Infrastruktur bereitzustellen, die Grundlage für eine neue Weiterbildungskultur sein soll und den Zugang zu Weiterbildung verbessern soll.

Kommentar des Wuppertaler Kreises

Es gibt nach Kenntnis des Wuppertaler Kreises keine seriösen Belege dafür, dass die Weiterbildungsaktivität in Deutschland geringer ist, als erforderlich. Der wirtschaftliche Erfolg und die Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit deutscher Unternehmen wäre ohne qualifizierte Beschäftigte nicht denkbar. Die gut aus-

und weitergebildeten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind einer der wichtigsten Standortfaktoren in Deutschland.

Aufgrund der Pluralität des Angebotes ist eine Erfassung von non-formalen und informellen Lernsituationen nur in Ansätzen möglich. Gerade die betriebliche Weiterbildung ist stark von arbeitsplatznahen und modernen Lernformen geprägt, die sich einer Erfassung in offiziellen Statistiken entziehen. Es gibt keine Belege dafür, dass bei gut organisierter betrieblicher Weiterbildung eine mangelnde Lernbereitschaft der Beschäftigten Ursache für wirtschaftliche Probleme sein könnten.

Es ist zwar zu konstatieren, dass es selbst bei der aktuell wirtschaftlich guten Lage Langzeitarbeitslose gibt, deren berufliche Integration nicht gelingt. Ob die Ungleichheit der beruflichen Chancen allerdings durch ein strukturelles Defizit des Weiterbildungsmarktes entstanden sind oder durch eine Regulierung behoben werden können, ist aus Sicht des Wuppertaler Kreises sehr fraglich. Es gibt für diese Zielgruppe ein sehr breites Instrumentarium der Arbeitsmarktförderung, mit dem Herausforderungen zielgenau angesprochen werden können.

Eine umfassende Regulierung des Weiterbildungsmarktes hätte gravierende wirtschaftliche und ordnungspolitische Folgen, so dass aus Sicht des Wuppertaler Kreises die Frage zu stellen ist, ob der beabsichtigte Zweck nicht mit zu vielen Nachteilen erkauft würde. Der Vorschlag wird deshalb als ungeeignet angesehen, das angesprochene Problem zu lösen.

b) Fragmentierung des Weiterbildungsmarktes als Problem

Der Weiterbildungsmarkt in Deutschland ist plural organisiert und in mehrere Segmente geordnet. Die staatliche Einflussnahme ist in diesen Bereichen sehr unterschiedlich und reicht von nahezu vollständiger Steuerung bei den Arbeitsmarktdienstleistungen bis zum weitgehend marktförmigen Segment der betrieblichen Weiterbildung. Die Heinrich-Böll-Stiftung konstatiert hier eine Fragmentierung, die weitgehend intransparent ist und sich der staatlichen Steuerung entzieht. Es gäbe keine Übersicht darüber, welche Kompetenzen gebraucht werden und welche Qualifikationen angeboten werden sollen. Sie fordert daher die Übernahme der Weiterbildung in öffentliche Verantwortung und damit die Beendigung der von den Autoren so bezeichneten „Fragilen Institutionalisierung“. Es sei dringend erforderlich, mehr Transparenz und Systematik in die berufliche Weiterbildung zu bringen.

Kommentar des Wuppertaler Kreises

Der Markt für betriebliche Bildungsdienstleistungen ist bedarfsgerecht und wirtschaftsnah organisiert. Er ist überwiegend von kleinen und mittelgroßen Bildungsunternehmen geprägt, die als Dienstleister der Unternehmen tätig sind und im Wettbewerb ein breites Spektrum an Weiterbildungsdienstleistungen auf hohem Niveau anbieten. Es besteht kein Anlass daran, die Qualität der betrieblichen Weiterbildung und der Personalentwicklung der Betriebe in Frage zu stellen. Sie beweist sich durch den wirtschaftlichen Erfolg der Unternehmen. Insgesamt werden jedes Jahr von den Unternehmen über 33 Milliarden Euro in betriebliche Weiterbildung investiert. Es ist nicht sinnvoll, diese in Verantwortung der Unternehmen finanzierte Weiterbildung durch Aufbau einer staatlichen Parallelstruktur zu schwächen. Die Vielfalt des Angebotes entspricht der Vielfalt der Nachfrage. Eine Vereinfachung der Angebotsstrukturen auf ein übersichtliches Programm wie von der Heinrich-Böll-Stiftung vorgeschlagen würde zwangsläufig an den Bedarfen der Beschäftigten und der Unternehmen vorbeigehen.

Staatliche Eingriffe in die betriebliche Weiterbildung, die lediglich dem Interesse einer ordnenden Behörde entsprechen, belasten die Innovationsfähigkeit der Unternehmen. Sie sind nicht nur kontraproduktiv für den wirtschaftlichen Erfolg, sondern gefährden auch die notwendige Flexibilität in Zeiten der digitalen Transformation.

c) Bundesweiterbildungsgesetz

Die Heinrich-Böll-Stiftung schlägt vor, analog zum Berufsbildungsgesetz ein Bundesweiterbildungsgesetz zu etablieren, in dem ein individuelles Recht auf berufliche Weiterbildung formuliert wird und ein ordnender Rahmen für die berufliche Weiterbildung errichtet wird.

Kommentar des Wuppertaler Kreises

Es ist fraglich, ob ein gesetzlicher Rahmen auf Bundesebene für die Weiterbildung den verfassungsrechtlichen Grundsätzen entspricht. Das Prinzip der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse kann hier nicht herangezogen werden, eine Bundeszuständigkeit wird nicht gesehen.

d) Parlament der beruflichen Weiterbildung

Ein weiteres Element des Vorschlages ist die Errichtung eines „Parlamentes der beruflichen Weiterbildung“, das analog zum Hauptausschuss Berufsbildung beim Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) angesiedelt ist. Es soll festlegen, welche Kompetenzen und Qualifikationen in der digitalen Arbeitswelt künftig gebraucht werden und die dafür erforderlichen Bildungsmodule entwickeln. Mitglieder des Parlamentes sollen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, Vertreter der Bundes- und Landesebenen sowie Vertreter von Volkshochschulen und Weiterbildungsträgern sein.

Kommentar des Wuppertaler Kreises

Es ist schwer nachzuvollziehen, wie ein solcher Ausschuss den vielfältigen und sich flexibel im Wettbewerb ständig entwickelnden Bedarfen der Unternehmen gerecht werden soll.

Darüber hinaus sind erhebliche Wettbewerbsverzerrungen zu erwarten, da die genannten Akteure auch selbst wirtschaftlich als Anbieter im Markt für berufliche Weiterbildung engagiert sind. Die Autoren stellen zwar fest, dass weiterhin die Unternehmen für betriebliche Anpassungsqualifizierungen verantwortlich sind, wollen aber gleichzeitig regulierend in den Bereich der betrieblichen Weiterbildung eingreifen.

e) Ausbau der Weiterbildungsberatung

Es wird ein Ausbau der Weiterbildungsberatung gefordert und der Vorschlag gemacht, diese an die Berufsberatung der Bundesagentur für Arbeit anzugliedern.

Kommentar des Wuppertaler Kreises

Für den Bereich der betrieblichen Weiterbildung besteht kein Bedarf an Weiterbildungsberatung. Die Unternehmen sind in der Lage, Beschaffungsentscheidungen in der Personalentwicklung verantwortlich zu treffen.

Für die Bundesagentur für Arbeit wurde der Beratungsauftrag durch das in 2018 beschlossene Qualifizierungschancengesetz bereits auf den Kreis der von der Digitalisierung besonders betroffenen Beschäftigten ausgeweitet. Eine darüber noch hinausgehende Ausdehnung auf nicht betroffene Beschäftigte ist nicht nachvollziehbar.

f) Gesetzliche Regelung der Bildungszeit

Es wird eine bundeseinheitliche Regelung gefordert, die die Bildungsfreistellungsgesetze und Bildungsurlaubsgesetze der Länder sowie die Regelungen in Tarifverträgen und Betriebsvereinbarungen einbezieht. Geregelt werden sollen unter anderem die Einführung von Bildungsteilzeit, Ermöglichung von Bildungskarenz und Lernzeitanprüche für Personen mit Betreuungspflichten.

Kommentar des Wuppertaler Kreises

Eine Bundeszuständigkeit ist hier fraglich, es handelt sich um erhebliche Eingriffe in Länderzuständigkeiten und in die Tarifhoheit.

g) Gesetzliche Mindeststandards für Weiterbildung

Mit dem Ziel des Verbraucherschutzes sollen Transparenz über Qualitätsstandards in der Weiterbildung hergestellt und verlässliche Mindeststandards etabliert werden. Die unterschiedlichen Qualitätssicherungsverfahren werden als problematisch angesehen.

Kommentar des Wuppertaler Kreises

In der Weiterbildung haben sich je nach Kundenkreis unterschiedliche Qualitätssicherungsverfahren etabliert. Die Diskussion über Qualitätsstandards in der Weiterbildung wurde in den 90er Jahren intensiv und breit geführt und hat zu einer Vielfalt von kleinen, regionalen oder verbandsbezogenen Qualitätssiegeln geführt.

Der Wuppertaler Kreis setzt sich seit langem für die Anwendung der international anerkannten Qualitätsmanagement-Norm ISO 9001 ein, die in Unternehmen weltweit angewandt wird. Es besteht aus Sicht des Wuppertaler Kreises kein Bedarf, die Qualitätsdiskussion neu aufzurollen und staatliche Mindeststandards zu formulieren.

Die Pluralität des Marktes sorgt darüber hinaus für einen Qualitätswettbewerb, der staatlich fixierte Mindeststandards obsolet macht.

h) Transparenz der Abschlüsse durch Zuordnung zum Deutschen Qualifikationsrahmen (DQR)

Als Instrument zur Steigerung der Transparenz ist die Zuordnung von Abschlüssen zum DQR vorgesehen.

Darüber hinaus sollen Bildungsangebote, die arbeitsmarktrelevante Zertifikate vergeben, einer Akkreditierung bedürfen sowie in ein öffentliches Register aufgenommen werden.

Kommentar des Wuppertaler Kreises

Der DQR wurde 2013 in Deutschland eingeführt. Es besteht Einvernehmen darüber, dass auch eine Zuordnung von Weiterbildung bzw. non-formaler Bildung zum DQR einen Beitrag zur Transparenzerhöhung leisten kann.

Die Akkreditierung ist bisher durch die Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung (AZAV) für die öffentlich geförderte Weiterbildung geregelt. Eine Ausweitung der Träger- und Maßnahmenzulassung auf alle Maßnahmen, die arbeitsmarktrelevante Zertifikate vergeben, wäre eine erhebliche Einschränkung und eine bürokratische Hürde für die Unternehmen und die Weiterbildungsbranche.

i) Weiterbildungsinfrastruktur erweitern durch Angebote öffentlicher Träger

Die Heinrich-Böll-Stiftung schlägt vor, bei regionalen Angebotslücken das Angebot privater Träger durch Angebote öffentlicher Träger wie z.B. Berufsschulen und Hochschulen zu ergänzen.

Kommentar des Wuppertaler Kreises

In Zeiten des digitalen Lernens ist die Idee regionaler Angebotslücken in Deutschland schwer vorstellbar. Weiterbildungsdienstleistungen sind nicht an feste Standorte gebunden, so dass ein funktionierender Markt als das beste Gegenmittel gegen evtl. vorhandene regionale Angebotslücken angesehen werden kann.

j) Finanzierung durch Einführung einer Arbeitsversicherung

Das Kernelement der Vorschläge der Heinrich-Böll-Stiftung ist die Einführung einer Arbeitsversicherung in einem eigenen Sozialgesetzbuch. Durch die Arbeits-

versicherung soll die individuelle Weiterbildung (nicht betriebliche Weiterbildung) finanziert werden. Sie soll zur Hälfte paritätisch von Arbeitgebern und Arbeitnehmern sowie zur anderen Hälfte aus Steuermitteln finanziert werden. Der paritätisch zu finanzierende Beitrag soll 1% der Lohnsumme betragen, damit ständen insgesamt jährlich bis zu 16 Milliarden Euro zur Verfügung. Sie soll von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, Arbeitslosen und nicht Beschäftigten sowie Soloselbstständigen und geringfügig Beschäftigten in Anspruch genommen werden können. Sie soll nur Weiterbildungen fördern, mit denen ein arbeitsmarktrelevantes Zertifikat erworben werden soll. Es sollen dabei auch Lohnersatzleistungen übernommen werden.

Kommentar des Wuppertaler Kreises

Der Wuppertaler Kreis hat erhebliche Bedenken zu diesem Vorschlag. Eine staatlich regulierte und öffentlich finanzierte Weiterbildung für Beschäftigte schwächt die unternehmerische Verantwortung und führt zu qualitativen Verdrängungseffekten in der betrieblichen Weiterbildung, wenn Unternehmen auf eigene passende Personalentwicklung verzichten und statt dessen standardisierte Angebote in Anspruch genommen werden.

Für den Kreis der nicht beschäftigten Personen und von Arbeitslosigkeit bedrohten Beschäftigten ist eine Teilnahme an öffentlich geförderten Weiterbildungsmaßnahmen ohnehin bereits geregelt und wurde zuletzt im Qualifizierungschancengesetz noch einmal erheblich erweitert. Eine Ausweitung auf den Kreis aller Beschäftigten wäre für eine moderne und bedarfsgerechte Personalentwicklung kontraproduktiv.

2. Fazit

Der Wuppertaler Kreis hat große Zweifel, ob die vorgeschlagenen Maßnahmen ein zukunftsweisender Schritt sind, um die Herausforderungen der Weiterbildung im wirtschaftlichen Wandel zu bewältigen.

Betriebliche Weiterbildung ist der Schlüssel für Innovationskraft und Leistungsfähigkeit der Unternehmen. Es ist die Verantwortung der Unternehmen, aktiv in Personalentwicklung und betriebliche Weiterbildung zu investieren. Bei einer deutlichen Ausweitung der öffentlich geförderten Weiterbildung sowie einer in den betrieblichen Bereich übergreifenden Regulierung der beruflichen Weiterbildung besteht die Gefahr, dass unternehmerische Verantwortung nicht mehr wahrgenom-

men wird und stattdessen die durch die Arbeitsversicherung finanzierten Angebote vorgezogen werden.

Eine Verschulung der beruflichen Weiterbildung, wie sie mit dem vorgeschlagenen Maßnahmenpaket zwangsläufig einhergeht, würde das Gegenteil von dem bewirken, was für eine aktive und innovationsfreudige Wirtschaft erforderlich ist, nämlich eine Verlangsamung von Innovationsprozessen, eine Einschränkung von Potenzialen und eine Verringerung der Bedarfsgerechtigkeit, wie sie von der heutigen Vielfalt im Markt gewährleistet wird.