

IW-Kurzbericht 45/2019

Öffentliche Weiterbildungsförderung stark gestiegen

Susanne Seyda

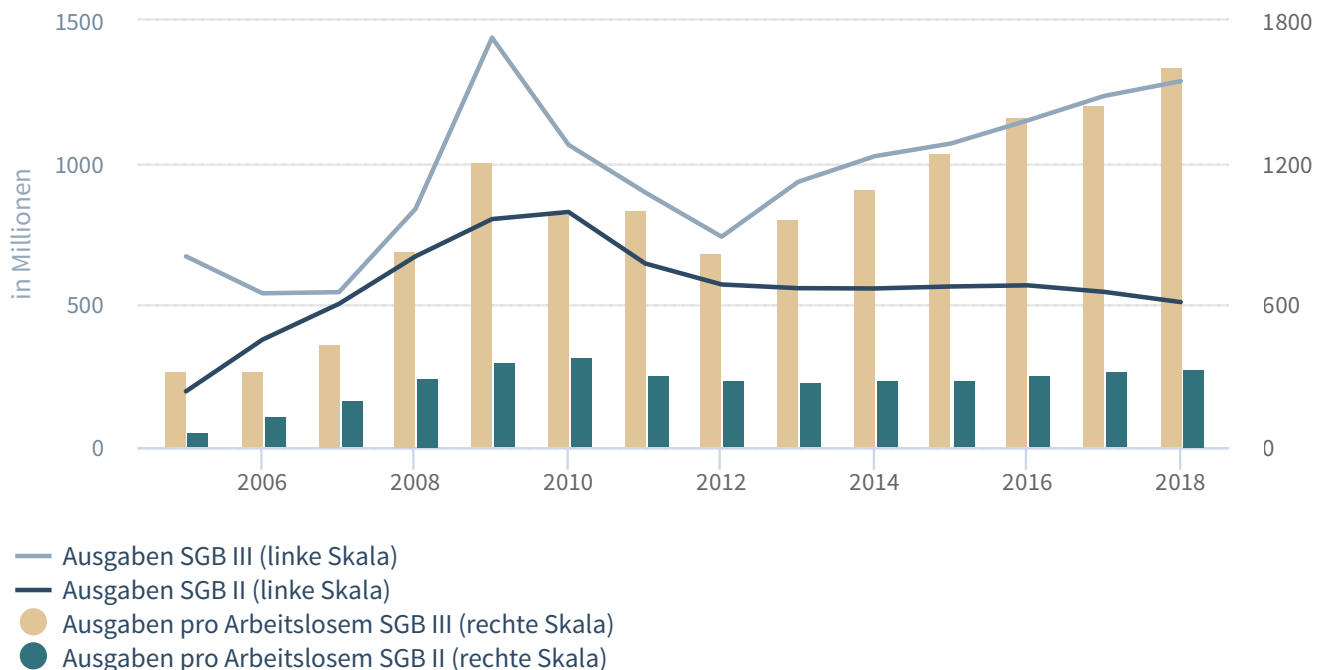
Die Bundesagentur für Arbeit sollte weiterhin Personen ohne (verwertbaren) Berufsabschluss fördern, da diese am meisten von Weiterbildung profitieren und ein zusätzliches Fachkräftepotenzial darstellen. Insbesondere eine stärkere Unterstützung von Arbeitnehmern im ALG II-Bezug ist notwendig, da sie häufig Qualifikationsdefizite und selten Zugang zur betrieblichen Weiterbildung haben.

Der Bildungsstand und die beruflichen Fähigkeiten beeinflussen die Möglichkeiten des Einzelnen, Einkommen zu erzielen und am sozialen Leben teilzuhaben. Qualifizierte Fachkräfte sind die Basis für unseren Wohlstand, da sie die Innovations- und Leistungsfähigkeit der Unternehmen begründen. Daher investieren sowohl Individuen als auch Unternehmen in Weiterbildung. Die Bundesagentur für Arbeit (BA) finanziert Weiterbildungsmaßnahmen, da (Weiter-)Bildung der beste Schutz vor Arbeitslosigkeit ist. So sind 17,9 Prozent der Personen ohne Berufsabschluss arbeitslos, aber nur 3,9 Prozent der Personen mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung und 2,3 Prozent der Akademiker (IAB, 2018). In Zeiten von Fachkräfteengpässen kann das Potenzial von (arbeitslosen) Geringqualifizierten genutzt werden, indem sie für qualifizierte Tätigkeiten weitergebildet werden.

Förderung im SGB III hat sich verdoppelt

Die Förderung der beruflichen Weiterbildung im Rechtskreis des Sozialgesetzbuch (SGB) III, der aus Beitragseinnahmen der Arbeitslosenversicherung finanziert wird, hat sich seit dem Jahr 2006 auf 1,29 Milliarden Euro mehr als verdoppelt. Während der Finanz- und Wirtschaftskrise in den Jahren 2009 und 2010 sind die Ausgaben stark gestiegen, da viele Unternehmen die Zeit der Auftragsrückgänge für Qualifizierungen genutzt haben, die zum Teil von der BA intensiv gefördert wurden. Da es im Jahr 2005 durch die Einführung des Rechtskreises SGB II zu großen Veränderungen in der Arbeitsmarktpolitik kam, wird hier als Vergleichszeitpunkt das Jahr 2006 gewählt. Es wird angenommen, dass zu dieser Zeit der Umbau zum größten Teil abgeschlossen war. Die Ausgaben je Arbeitslosen haben sich im SGB III zwischen den Jahren 2006 und 2018 von 325 Euro auf 1.605 Euro verfünffacht. Ohne Berücksichtigung der Qualifizierung Beschäftigter ergibt sich bis 2016 ein Anstieg um mehr als das 3,5-Fache. Die Ausgaben je Teilnehmer (bezogen auf den jahresdurchschnittlichen Bestand) haben sich – bei sinkender Arbeitslosenzahl – fast verdoppelt und betragen im Jahr 2018 rund 14.000 Euro. Diese Steigerung ist auch dadurch bedingt, dass der Anteil an Maßnahmen, die zu einem Berufsabschluss führen, von 36,8 auf 46,4 Prozent gestiegen ist. Diese Weiterbildungsmaßnahmen

Förderung der beruflichen Weiterbildung durch die Bundesagentur für Arbeit



ohne Maßnahmen Weiterbildung Reha, inkl. Arbeitsentgeltzuschuss, Qualifizierung Beschäftigter u. IFlaS, ohne Daten der zugelassenen kommunalen Träger
 Quelle: Bundesagentur für Arbeit: Einnahmen und Ausgaben durch die BA (SGB II, SGB III); Arbeitslose nach Rechtskreisen; IW-Berechnungen

sind von längerer Dauer und damit teurer; gleichzeitig erhöhen sie die Arbeitsmarktchancen der Teilnehmer nachhaltig (Doerr et al., 2017). Die steigende Bedeutung, die Weiterbildung in der Arbeitsmarktpolitik der BA hat, zeigt sich auch darin, dass sich die Zahl der Teilnehmer je 1.000 Arbeitslosen seit 2006 von 42 auf 114 Personen fast verdreifacht hat.

Förderung von Beschäftigten und Unternehmen wurde ausgeweitet

Mit dem Qualifizierungschancengesetz wurden die Fördermöglichkeiten für Weiterbildung Anfang 2019 deutlich ausgeweitet. Beschäftigte und Unternehmen – und nicht wie bisher mehrheitlich Arbeitslose und von Arbeitslosigkeit bedrohte Personen – können gefördert werden. Dies kann zu Mitnahmeeffekten führen: Unternehmen könnten sich Weiterbildungsmaßnahmen, die sie – aus betriebswirtschaftlichem Kalkül – ohnehin durchführen würden, öffentlich kofinanzieren lassen. Zudem ist die neue Förderung sehr unspezifisch. Sie dient dazu, die Qualifikationen der Beschäftigten an wirtschaftliche und strukturelle Veränderungen anzu-

passen, die durch den technologischen Wandel entstehen. Das umfasst sowohl technisches Know-how als auch Soft Skills, die im Zuge der Digitalisierung ebenfalls immer wichtiger werden, aber auch Qualifizierungsmaßnahmen für neu entstehende Tätigkeiten (Seyda et al., 2018). Dadurch wird das Spektrum der förderfähigen Weiterbildungen sehr groß und kann sehr viele Beschäftigte erfassen. Das Ziel, vor allem Personen ohne Berufsabschluss zu fördern, da diese eine Qualifizierung am dringendsten benötigen, wird dann verfehlt.

Stärkere Förderung im SGB II notwendig

Geringqualifizierte finden sich nicht nur im Bereich des SGB III, bei dem durch Arbeitsförderung das Entstehen von Arbeitslosigkeit vermieden werden soll, sondern auch im Leistungsbezug des SGB II (ALG II-Empfänger), der aus Steuermitteln finanziert wird. Zwar gelten die Fördermöglichkeiten des SGB III analog auch für den Rechtskreis SGB II; der Anteil der erwerbstätigen Personen im SGB II ist jedoch vergleichsweise gering. Der Großteil der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten im SGB II ist nicht erwerbstätig und kann daher an betrieb-

licher Weiterbildung, die im Rahmen eines Beschäftigungsverhältnisses stattfindet, nicht teilnehmen und von der entsprechenden Förderung nicht profitieren. Gerade in diesem Bereich besteht jedoch Handlungsbedarf, da hier viele Personen Nachholbedarf bei praxisnahen beruflichen Kompetenzen haben und deutlich häufiger von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen sind.

Die berufliche Weiterbildung wurde im Rechtskreis des SGB II in der Vergangenheit bereits weit weniger gefördert als im SGB III. Seit 2006 sind die Gesamtausgaben nur um 40 Prozent gestiegen. Betrachtet man den Zeitraum ab 2012, so zeigt sich eine Stagnation und in den letzten beiden Jahren sogar ein Rückgang. Die Ausgaben je Arbeitslosen sind nominal nur um das 2,5-Fache gestiegen und liegen derzeit bei 331 Euro. Auch die Ausgaben je Teilnehmer sind nur um 40 Prozent gestiegen und betragen im Jahr 2018 etwa 11.400 Euro.

In der im Juni veröffentlichten Nationalen Weiterbildungsstrategie wurde vereinbart, dass Arbeitnehmer ohne Berufsabschluss einen grundsätzlichen Anspruch auf Förderung einer beruflichen Nachqualifizierung erhalten. Dadurch entstehen allerdings keine neuen Förderatbestände, denn auch nach geltendem Recht kann das Nachholen eines Berufsabschlusses gefördert werden. Der grundsätzliche Anspruch ist daher als eine Stärkung der individuellen Verhandlungsposition zu sehen, da die Entscheidung über die Förderung im Ermessen der Mitarbeiter in den Arbeitsagenturen und Jobcentern liegt. Ein Rechtsanspruch auf eine Förderung ist nicht vorgesehen. Vielmehr sollte das Ziel sein, mehr Menschen den Nutzen von Weiterbildung aufzuzeigen und für das Nachholen eines Abschlusses zu gewinnen.

Angesichts der stagnierenden bzw. aktuell sogar rückläufigen Förderung der Weiterbildung im SGB II stellt sich die Frage, ob hier Anzeichen einer strukturellen Unterfinanzierung vorliegen. Da SGB II-Arbeitslose häufig Qualifikationsdefizite haben, ist Weiterbildung zentral für eine Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt (Bruckmeier et al., 2019). Wenn eine Stärkung der Weiterbildung als adäquate Antwort auf die Anforderungen der Digitalisierung gesehen wird, sollte die öffentliche Förderung im SGB II ausgebaut werden. Hinzu kommt,

dass Unternehmen in Deutschland mit jährlich 33,5 Milliarden Euro einen wichtigen Beitrag zur Weiterbildung leisten (Seyda/Placke, 2017). SGB II-Arbeitslosen fehlt dieser Zugang zu betrieblicher Weiterbildung. Daher wäre es sinnvoll diesen Personen Weiterbildungen zu ermöglichen, die stärker in die betriebliche Praxis integriert sind, etwa analog zu berufsvorbereitenden Maßnahmen wie den Einstiegsqualifikationen, die im Rahmen von Praktika erworben werden und gute Integrationsergebnisse zeigen.

Die in der Nationalen Weiterbildungsstrategie geplante Prüfung, ob der Vermittlungsvorrang, wonach die Arbeitsaufnahme Vorrang vor einer Weiterbildung hat, im SGB II analog zum SGB III aufgehoben wird, kann zu einer Stärkung der Weiterbildung führen. Eine bessere Mittelausstattung der Job-Center ist jedoch erforderlich, um neben einer Intensivierung der Weiterbildung auch die Betreuung und Beratung zu verbessern.

Literatur

Bruckmeier, Kerstin / Hohmeyer, Katrin / Lietzmann, Torsten, 2019, Leistungsempfänger und Bezugsverläufe in der Grundsicherung sind sehr heterogen, in: IAB-Forum, Nürnberg

Doerr, Annabelle, Fitzenberger, Bernd / Kruppe, Thomas / Paul, Marie / Strittmatter, Anthony, 2017, Employment and earnings effects of awarding training vouchers in Germany, in: ILR Review, Jg. 80, Nr. 3, May 2017, S. 767–812

IAB – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2018, Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten. Aktuelle Daten und Indikatoren, Nürnberg

Seyda, Susanne / Placke, Beate, 2017, Die neunte IW-Weiterbildungserhebung - Kosten und Nutzen betrieblicher Weiterbildung, in: IW Trends, Jg. 44, 4, S. 3–19

Seyda, Susanne / Meinhard, David B. / Placke, Beate, 2018, Weiterbildung 4.0 – Digitalisierung als Treiber und Innovator betrieblicher Weiterbildung, in: IW-Trends, Jg. 45, Nr. 1, S. 107–124