

Gerhard Bosch

## „Digitale Transformation der Arbeitswelt in Nordrhein-Westfalen“ Stellungnahme 17/1848 zur Anhörung der Enquetekommission I des Landtags NRW zum Thema „Weiterbildung“, Freitag, 27. September 2019

2019

03

### Kurz gefasst:

- Der durch die Digitalisierung verursachte Strukturwandel ist nur ein Grund für die wachsende Bedeutung von Weiterbildung. Weitere Treiber sind instabile Erwerbsverläufe mit häufigen Arbeitsplatzwechseln, Migration, die Erhöhung des Renteneintrittsalters sowie individuelle Wünsche nach Aufstieg oder nach einer zweiten Chance.
- Die Digitalisierung wird allerdings die Inhalte der Weiterbildung zunehmend prägen. Um den Einfluss der Digitalisierung auf die Weiterbildung zu verstehen, müssen wir also die Gründe für die Teilnahme von den Inhalten dieser Weiterbildungen trennen.
- Die Weiterbildungsbedarfe in der Zukunft sind heute nicht im Einzelnen prognostizierbar. Man muss daher einen geeigneten institutionellen Rahmen schaffen, der Bürgern\_innen im Erwerbsalter künftig Optionen eröffnet, an den notwendigen und gewünschten Weiterbildungsmaßnahmen teilzunehmen.
- Dazu muss es eine flächendeckende träger- und sanktionsfreie Weiterbildungsberatung geben. Die Bundesagentur für Arbeit hat in Modellversuchen (u.a. in Düsseldorf) eine solche Beratung erfolgreich pilotiert.
- Weiterhin ist zur Herstellung gleicher Chancen die Finanzierung des Lebensunterhalts bei längerfristigen Maßnahmen notwendig.
- Die starren Altersgrenzen im BAfÖG sind eine gesetzeswidrige Altersdiskriminierung. Das BAfÖG sollte wie in Schweden zu einem Instrument lebenslangen Lernens ausgebaut werden.
- Es ist absurd, dass man für einen 1 Euro-Job eine monatliche Aufwandsentschädigung von rund 180 € zum ALG II erhält, während man für eine wesentlich anspruchsvollere berufliche Weiterbildung mit dem ALG II auskommen muss. Arbeitslosen sollte ein über dem Arbeitslosengeld liegendes Weiterbildungsgeld gezahlt werden.

## „Welchen Stellenwert hat die Digitalisierung in der beruflichen Weiterbildung? Wird sich dieser Stellenwert künftig verändern?“

Es ist mittlerweile fast unumstritten, dass berufliche Weiterbildung an Bedeutung gewinnen wird. Die Gründe für den Bedeutungszuwachs sind allerdings vielfältig und keineswegs alleine in den digitalen Technologien zu verorten. Folgende Gründe sprechen für eine wachsende Nachfrage nach Weiterbildung:

- Um mit den absehbaren strukturellen und technologischen Umbrüchen mithalten zu können, wird man seine beruflichen Qualifikationen regelmäßig auffrischen und erweitern oder sogar einen neuen Beruf erlernen müssen. Digitale Technologien beeinflussen den strukturellen Wandel massiv, da sie berufs- und branchenübergreifend die Arbeitsmethoden, die Arbeitsinhalte sowie die Arbeits- und Unternehmensorganisation verändern.
- Durch die Heraufsetzung des Renteneintrittsalters und die Abschaffung des subventionierten Vorruhestands – einem beliebten Substitut für Weiterbildung in der Vergangenheit – verlängert sich das Erwerbsleben. Um eine Beschäftigung bis zum höheren Renteneintrittsalter zu mindestens auf dem gleichen Qualifikationsniveau sicher zu stellen, wird Weiterbildung auch in der letzten Phase des Erwerbslebens an Bedeutung gewinnen. Die Rentenreformen müssen also bildungspolitisch unterfüttert werden.
- Gleichzeitig hat die Arbeitsplatzunsicherheit durch den wachsenden Anteil prekärer Beschäftigungsformen vor allem für jüngere Beschäftigte deutlich zugenommen; sie erleben mehr als andere Beschäftigte unfreiwillige Arbeitsplatzwechsel. Der Übergang in eine stabile neue Tätigkeit gelingt häufig nur über eine Weiterbildung.
- Schließlich ist unser Bildungssystem am unteren Ende denkbar schlecht aufgestellt. Fast 20 Prozent der nachwachsenden Generation treten ins Berufsleben ohne Ausbildung ein. Da der Anteil der einfachen Arbeitsplätze abnimmt und in Zukunft bei nur noch etwas mehr als 10 Prozent aller Arbeitsplätze liegen wird, kann Langzeitarbeitslosigkeit vieler An- und Ungelernter nur durch eine zweite oder dritte Lernchance verhindert werden.
- Auch die Integration der meisten Flüchtlinge und vieler Migrant\_innen kann nur mit deutschen Sprachkenntnissen und einer verbesserten beruflichen Ausbildung gelingen.

Neben solchen aus unterschiedlichen Gründen notwendigen Weiterbildungsmaßnahmen hat sich auch ein wachsender Bedarf an selbstgewählten Weiterbildungsmaßnahmen entwickelt, der mit der Individualisierung unserer Gesellschaft zusammenhängt. Dazu gehören die Wünsche nach beruflicher Weiterentwicklung einschließlich eines beruflichen Aufstiegs. In ihrer Bedeutung zugenommen haben auch die Wünsche, durch den Wechsel in ein anderes Tätigkeitsfeld eine interessantere oder der Gesundheit bzw. dem Wohlbefinden zuträglichere Arbeit zu finden oder die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu verbessern. Nicht zuletzt kann eine anspruchsvolle Weiterbildung auch als Herausforderung gesehen werden, in der man sich noch einmal beweisen will.

Die Digitalisierung ist also nur eine von mehreren Gründen für die wachsende Bedeutung von Weiterbildung. Allerdings wird die Digitalisierung die Inhalte der Weiterbildung berufs- und branchenübergreifend prägen, da digitale Technologien als Querschnittstechnologien die Arbeitsweise fast aller Tätigkeiten verändern wird. Um den Einfluss der Digitalisierung auf die Weiterbildung zu verstehen, müssen wir also die Gründe für die Teilnahme an einer Weiterbildung von den Inhalten dieser Weiterbildungen trennen.

Welche zusätzlichen Anreize für betriebliche und private Weiterbildung können geschaffen werden? Gibt es einen Reformbedarf bei Programmen zur Förderung von Weiterbildung? Wie kann der Zugang zu Weiterbildung erleichtert werden (Transparenz, Beratung, Finanzierung von Maßnahmen und Einkommensausfällen)? Sollte es einen Rechtsanspruch auf Weiterbildung geben? Welche Formen von Bildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen können staatliche und private Akteure im Weiterbildungssektor auf Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt reagieren?

Die Weiterbildungsbedarfe in der Zukunft sind nicht im Einzelnen prognostizierbar. Dies bedeutet, dass man einen geeigneten institutionellen Rahmen schaffen muss, der Bürgern\_innen im Erwerbsalter künftig Optionen eröffnet, an den notwendigen und gewünschten Weiterbildungsmaßnahmen teilzunehmen.

Dazu muss es eine flächendeckende träger- und sanktionsfreie Weiterbildungsberatung geben. Die Bundesagentur für Arbeit hat in Modellversuchen (u.a. in Düsseldorf) eine solche Beratung erfolgreich pilotiert. Eine flächendeckende Ausdehnung ist geplant. Unklar ist, ob dafür ausreichend Mittel bereitgestellt werden.

Bei längeren Weiterbildungsmaßnahmen (Nachholen von Schulabschlüssen, Berufsausbildungen etc.) zählen eine unzureichende Sicherung des Lebensunterhalts, Schwierigkeiten, die Maßnahmenkosten zu tragen und Probleme bei der Freistellung zu den zentralen Barrieren. So sehr man sich über den Bedeutungszuwachs von Weiterbildung in der Zukunft einig ist, so kontrovers sind die Vorschläge zu ihrer Finanzierung. Welche Rolle die Individuen, der Staat oder die Unternehmer bei der Finanzierung übernehmen sollen, ist stark umstritten. Auf der einen Seite stehen marktradikale Ordnungsvorstellungen, nach denen Erwachsene grundsätzlich für die Finanzierung ihrer Bildung und Weiterbildung selber aufkommen müssen, da sie selbst den Vorteil aus den Bildungsrenditen ziehen. Auf der anderen Seite wird ein öffentliches Interesse, die Weiterbildung von Erwachsenen bei strukturellen Umbrüchen oder unzureichenden Bildungserfolgen in der Jugendphase finanziell zu fördern, festgestellt. Das öffentliche Interesse wird hier in der Vermeidung kostenträchtiger Langzeitarbeitslosigkeit, der Verringerung sozialer Ungleichheit, aber auch der Erhöhung des wirtschaftlichen Wachstums durch die ausreichende Bereitstellung von Fachkräften gesehen.

Angesichts der künftigen Herausforderungen stellt sich die Frage, wie die Architektur der finanziellen Förderung von Weiterbildung in den nächsten Jahren aussehen soll. In der Diskussion sind u.a.

- ein Ausbau der abschlussbezogenen Weiterbildung in der Arbeitsmarktpolitik einschließlich eines Transformationskurzarbeitergeldes zur Bewältigung künftiger Strukturkrisen,
- die Einführung eines Erwachsenen-BAFöGs, das schulische oder berufliche Abschlüsse im Erwachsenenalter nach schwedischem Vorbild fördert,
- die Einrichtung von Weiterbildungsfonds, die nach älterem französischem Beispiel über eine Umlage finanziert werden,
- die Einrichtung eines persönlichen Erwerbstätigenkontos mit öffentlich finanziertem Startguthaben nach neuerem französischem Beispiel und
- die Einführung einer geförderten Freistellung für Bildung (Vollzeit oder Teilzeit) nach österreichischem Vorbild.

Diese Vorschläge werden meistens unabhängig voneinander diskutiert, auch wenn sie die gleiche Zielgruppe anvisieren und um die gleichen knappen öffentlichen Mittel konkurrieren. Wegen dieser Überschneidungen können nicht alle Vorschläge zugleich umgesetzt werden. Für ein schlüssiges Gesamtsystem müssen Prioritäten gesetzt werden. Dazu habe ich die Stärken und Schwächen der unterschiedlichen Förderinstrumente an Hand der im Detail wenig bekannten Erfahrungen in Schweden, Frankreich und Österreich und ihrer Anschlussfähigkeit an die deutsche Förderkulisse untersucht (Bosch 2019 im Erscheinen). Die Untersuchung stützte sich auf wissenschaftliche Evaluationen, Dokumentenanalysen sowie Interviews mit Expert\_innen aus den drei genannten Ländern.

**Tabelle 1: Bestand von Teilnehmern in Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung (2000–2018)**

Zeitraum	Insgesamt		Darunter			
	FbW Insgesamt	darunter FbW mit Abschluss	SGB III		SGB II	
			FbW Insgesamt	darunter FbW mit Abschluss	FbW Insgesamt	darunter FbW mit Abschluss
2000	356.768	143.660	356.768	143.660	-	-
2001	349.364	151.415	349.364	151.415	-	-
2002	337.329	152.897	337.329	152.897	-	-
2003	253.734	144.171	253.734	144.171	-	-
2004	178.406	112.335	178.406	112.335	-	-
2005	111.704	70.494	93.778	67.406	17.926	3.089
2006	115.189	43.448	70.244	31.536	44.945	11.913
2007	120.744	32.514	63.564	13.726	57.180	18.788
2008	142.928	33.227	71.602	10.790	71.326	22.437
2009	186.782	41.389	105.164	16.138	81.618	25.251
2010	178.445	57.432	96.781	29.523	81.664	27.909
2011	153.498	61.824	88.846	36.402	64.652	25.422
2012	118.878	51.325	64.624	32.640	54.254	18.685
2013	127.545	53.580	75.062	34.893	52.483	18.688
2014	132.740	61.437	81.632	41.326	51.108	20.111
2015	136.122	65.230	84.414	43.679	51.708	21.552
2016	137.268	64.364	86.462	43.692	50.806	20.673
2017	138.267	63.285	90.139	43.823	48.128	19.463
2018	134.795	62.721	91.687	45.165	43.108	17.556

Quelle: eigene Zusammenstellung nach Angaben von Bundesagentur für Arbeit 2019

Die Analyse und der Vergleich mit ausländischen Beispielen haben große Förderungslücken im deutschen System der Weiterbildungsförderung offengelegt. Die wichtigsten Defizite sind:

- Starre Altersgrenzen mit einer Altersdiskriminierung von Erwachsenen über 30 Jahren im BAföG. Wer aus eigener Initiative über diese Altersgrenze hinaus einen Berufs- oder Schulabschluss nachholen will, wird nicht gefördert. Schweden mit seinem lebenslaufbezogenen Stipendien- und Darlehenssystem und Österreich mit seiner Bildungskarenz und der Bildungsteilzeit haben gezeigt, wie man über unterschiedliche Wege erfolgreich die traditionelle Jugendorientierung in der Förderung überwinden und individuelle Bildungsinitiativen unterstützen kann.
- In der deutschen Arbeitsmarktpolitik wurde in den letzten Jahren u.a. mit dem „Weiterbildungsstärkungsgesetz“ und dem „Qualifizierungschancengesetz“ eine Wende hin zu einer investiven Weiterbildungsförderung eingeleitet, die aber noch nicht abgeschlossen ist. Vor

allem müssen abschlussbezogene Weiterbildungsmaßnahmen, die eine starke Eigenmotivation und ein hohes Durchhaltevermögen erfordern, angesichts des Fachkräftemangels auch finanziell belohnt werden (Bosch 2017). Es ist geradezu absurd, dass man für einen 1 Euro-Job eine monatliche Aufwandsentschädigung von rund 180 € zum ALG II erhält, während man für eine wesentlich anspruchsvollere berufliche Weiterbildung mit dem ALG II auskommen muss. Die positiven Evaluationen abschlussbezogener Weiterbildungsmaßnahmen rechtfertigen eine solche Stärkung investiver Weiterbildung (siehe Anhang).

- Für die Weiterbildung im Rahmen des zu erwartenden massiven Strukturwandels infolge der Digitalisierung, der Energiewende, dem Ausbau der Elektromobilität fehlen noch Konzepte. Hier kann man an die erfolgreiche Bewältigung der beschäftigungspolitischen Folgen der Finanzkrise über Kurzarbeit in Verbindung mit Qualifizierung anknüpfen.

Diese Lücken gilt es vorrangig zu schließen. Leitschnur bei der Prioritätensetzung sind folgende Kriterien:

- *Lebenslauforientierung*, also die Ermöglichung der Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen in unterschiedlichen Lebensphasen. Durch die hohe Heterogenität von Bildungs- und Erwerbsverläufen im Zusammenhang mit der Erhöhung des Rentenalters sind die bislang starren Altersgrenzen im BAföG-System nicht mehr zeitgemäß<sup>1</sup>. Altersobergrenzen sind allenfalls bei längeren Weiterbildungsmaßnahmen in zeitlicher Nähe zum Renteneintrittsalter vertretbar.
- *Soziale Gerechtigkeit*, also die Vermeidung der Bevorzugung der bereits gut Qualifizierten oder besser Verdienenden, sowie der Ausgleich von Bildungsbenachteiligungen in der Jugend.
- *Inklusivität der Förderung*, also die Einbeziehung aller relevanten Gruppen mit einem Unterstützungsbedarf bei Weiterbildung. Ein Beispiel wäre die Einbeziehung der Selbstständigen und hierbei insbesondere der prekär erwerbstätigen Soloselbstständigen.
- *Vermeidung von Crowding-Out-Effekten*, also von negativen Auswirkungen auf bereits bestehende gut funktionierende Finanzierungsstrukturen, wie etwa die Verdrängung privater Weiterbildungsinvestitionen der Unternehmen durch öffentliche Mittel.
- *Einhaltung der Tinbergen-Regel*, die besagt, dass man mit einem Instrument nicht versuchen sollte mehrere, u.U. konkurrierende Ziele zu erreichen, wie etwa die Förderung des Vorruhestands, von Sabbaticals oder von Weiterbildung über das gleiche Arbeitszeitkonto. Diese Regel besagt im Umkehrschluss, dass man für mehrere Ziele auch unterschiedliche Instrumente braucht

---

<sup>1</sup> Sie sind vermutlich sogar wegen ihrer Altersdiskriminierung rechtlich bedenklich. In mehreren Gerichtsentscheidungen sind in den letzten Jahren Altersgrenzen für unzulässig bzw. sogar verfassungswidrig erklärt worden, wie etwa der kürzere Erholungsurlaub für Jüngere in einigen Tarifverträgen, die längeren Befristungsmöglichkeiten für ältere Arbeitnehmer oder zuletzt die Altersgrenze für die Verbeamtung.

- *Vermeidung von Überschneidungen mit anderen Instrumenten*, also kein Aufbau von Doppelstrukturen der Förderung, die miteinander konkurrieren und zur Intransparenz führen („Förderdschungel“). Zudem bleibt durch die Streuung der Mittel für die wichtigsten Instrumente zu wenig Geld.
- *Chancen auf politische Umsetzbarkeit*: Hier kann ein Anknüpfen an bereits existierende Strukturen („Pfadabhängigkeit“) die Umsetzung durch die Nutzung vorhandener Institutionen erleichtern. Pfadabhängige Reformvorschläge sind einem radikalen Umbruch natürlich nur dann vorzuziehen, wenn die bestehenden Instrumente und die sie gestaltenden Akteure auch ausreichend Reformpotenziale und -willen erkennen lassen.

Bei jedem Reformvorschlag stellt sich die Frage, ob man an bestehende Strukturen anknüpft und sie weiterentwickelt oder ob ein grundlegender Neuanfang versucht wird, wie gegenwärtig in Frankreich. Ich plädiere eindeutig für den ersten Weg, also eine pfadabhängige Reform. Mit dem BAföG und dem AFGB sowie der Weiterbildung in der Arbeitsmarktpolitik verfügt Deutschland über in der Bevölkerung bereits gut bekannte und etablierte Systeme mit eingespielten administrativen Strukturen, die eine schnelle Umsetzung von Reformen erleichtern. Vorbildliche Elemente der Weiterbildungs-förderung aus Schweden und Österreich passen gut in diese Systeme. Zudem lassen sich diese bereits bestehenden Institutionen mit einer überschaubaren Anzahl von Stellschrauben zu einem schlüssigen öffentlichen Fördersystem für lebenslanges Lernen ausbauen.

Wenn man plant, wie ich es im Folgenden vorschlagen werde, die Weiterbildungsförderung dieser beiden großen „Tanker“ auszubauen, macht es keinen Sinn, gleichzeitig Parallelstrukturen zu fördern. Aus diesem Grunde verfolge ich Vorschläge zu einem persönlichen Erwerbstätigenkonto sowie zu generellen Fondsregelungen (Ausnahme Leiharbeitsbranche) nicht weiter. Pauschale Zuschüsse auf Erwerbstätigenkonten unabhängig vom Einkommen und Vermögen verstoßen zudem angesichts der hohen Ungleichheiten in den Bildungs- und Erwerbsverläufen m.E. gegen das Prinzip der sozialen Gerechtigkeit. Vor allem bleibt für wirklich substantielle Weiterbildung, wie das Erlernen eines neuen Berufs, zu wenig Unterstützung übrig, wenn man das Geld mit der Gießkanne an alle verteilt. Für kurze Weiterbildungsmaßnahmen stehen mit der Bildungsprämie des Bundes, die durch zusätzliche Landesprogramme ergänzt werden, bereits ausreichende Fördermöglichkeiten zur Verfügung.

Ich konzentriere meine Vorschläge erstens auf den Ausbau des BAföG's zu einem System der individuellen Förderung lebenslangen Lernens wie in Schweden, einschließlich der Möglichkeit einer Bildungsfreistellung und Bildungsteilzeit wie in Österreich und zweitens auf den Ausbau der investiven Arbeitsmarktpolitik einschließlich eines Fachkräftestipendiums wie in Österreich, eines Weiterbildungsfonds in der Leiharbeitsbranche wie in Frankreich und eines Transformationskurzarbeitergeldes.

Dazu sind im Einzelnen folgende Veränderungen notwendig:

- Aufhebung der starren und gegen das Anti-Diskriminierungsgesetz verstoßenden Altersgrenzen im BAföG, das damit von einem „Jugendinstrument“ zu einem System lebenslangen Lernens ausgebaut wird.
- Erweiterung der Förderzwecke in § 2 des BAföG um die Anerkennung ausländischer Abschlüsse und die Anerkennung und Zertifizierung informell erworbener Kompetenzen. Zudem soll eine zweite Berufsausbildung gefördert werden, wenn der erlernte Beruf nicht mehr ausgeübt werden kann und eine Finanzierung von SGB II oder III nicht möglich ist, wie das bei schulischen Berufsausbildungen oft der Fall ist.
- Geltung der höheren Fördersätze des AFGB für bereits beruflich Integrierte, also Bildungsteilnehmer\_innen, die schon mindestens 5 Jahre mehr als geringfügig erwerbstätig waren.
- Jährliche Anpassung der Fördersätze an die allgemeine Preis- und Lohnentwicklung.
- Förderung auch von Teilzeitmaßnahmen im BAföG.
- Verbesserung der finanziellen Unterstützung von Arbeitslosen während einer Weiterbildung durch ein Weiterbildungsgeld und eine Entfristung der Weiterbildungsprämien für bestandene Prüfungen.
- Verlängerung der Förderdauer bei Umschulungen für gering qualifizierte und lernentwöhnte Langzeitarbeitslose auf drei Jahre.
- Einrichtung eines Fachkräftestipendiums nach österreichischem Vorbild für eine Berufsausbildung in Mangelberufen.
- Erhöhung der Beiträge an die Bundesagentur für Arbeit für befristet Beschäftigte und Leiharbeiter\_innen um jeweils einen von den Unternehmen allein zu tragenden Prozentpunkt, die bevorzugte Förderung von mehrfach befristet Beschäftigten und Einrichtung eines paritätisch verwalteten Weiterbildungsfonds in der Leiharbeitsbranche.
- Einführung eines Transformationskurzarbeitergeldes mit Übernahme von bis zu 80% der Qualifizierungskosten.
- Sicherstellung auch von längerfristigen Qualifizierungsmaßnahmen in Transfermaßnahmen.

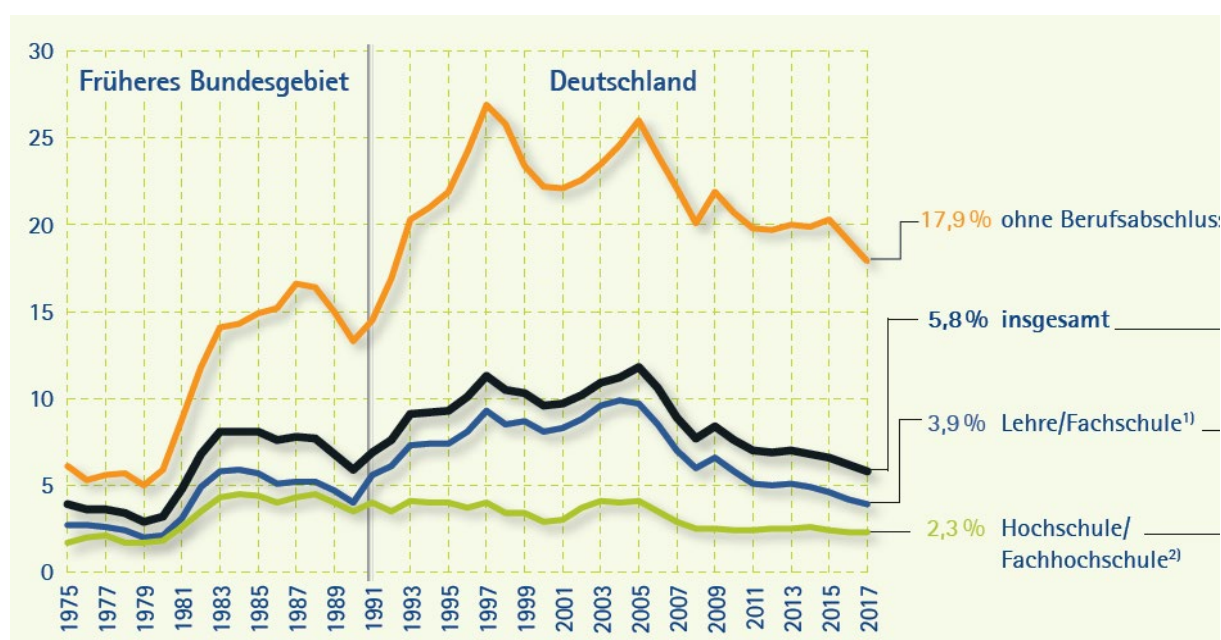
Berufstätige können an einer durch ein reformiertes BAföG oder über ein Fachkräftestipendium finanzierten Weiterbildung nur teilnehmen, wenn gleichzeitig, wie in Schweden, ein Anspruch auf unbezahlte Freistellung mit einem Rückkehrrecht in den Betrieb sowohl für Vollzeit- als auch Teilzeitmaßnahmen gesetzlich verankert wird.



Lassen sich spezifische Weiterbildungsanforderungen von Gruppen von Erwerbstätigen oder Unternehmen (z.B. Alter, Qualifikationen, Branche, Unternehmensgröße identifizieren? Wie verändert sich das Verhältnis von Erstaus- und beruflicher Weiterbildung?

Für einige große Gruppen lässt sich der Qualifikationsbedarf präzise definieren. Für Migranten\_innen sind etwa Sprachkenntnisse die Voraussetzung für eine nachhaltige Anerkennung auf dem Arbeitsmarkt. Ebenso ermöglicht oft nur ein Berufsabschluss die Integration von An- und Ungelernten in den Arbeitsmarkt, da wir in Deutschland ein Überangebot an gering Qualifizierten haben und selbst im Aufschwung die Arbeitslosenquote dieser Gruppe nur unwesentlich unter 20% verringert werden konnte.

**Schaubild 1: Arbeitslosenquoten nach Qualifikation 1975–2017**



Quelle: IAB (2018), *Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten, Aktuelle Daten und Indikatoren*, Nürnberg 15.11. 2019

Für die meisten qualifizierten Beschäftigten lässt sich der Bedarf nicht pauschal erfassen, sondern muss individuell ermittelt werden. Die Neuordnung von Berufsbildern sowie von Fortbildungsabschlüssen können den Erwerbstätigen allerdings helfen, sich zu orientieren. Das Beispiel des neu geordneten Berufs „Industriemechaniker\_in“ ist dabei in mehrfacher Weise aufschlussreich (Kasten 1). Erstens ist der künftige Qualifikationsbedarf noch nicht im Detail erkennbar. Daher haben sich die Sozialpartner für agile Verfahren der schrittweisen Anpassungen entschieden. Zweitens sind die Berufsbilder heute so breit geworden, dass nicht mehr das ganze Spektrum aller Tätigkeiten abgedeckt werden kann. Es wurden daher Zusatzmodule ent-

wickelt, die auch in der Weiterbildung genutzt werden können. Drittens zeigte sich, dass einzelne vor allem digitale Berufsbildpositionen berufsübergreifend erforderlich sind, was die Weiterbildung in Gruppen erleichtert. Viertens könnte man – und das ist noch nicht geschehen – durch einen Vergleich der alten und neuen Berufsordnungen Weiterbildungsmodule für Facharbeiter\_innen, die ihren Abschluss in der Vergangenheit erworben haben und betrieblich unzureichend weitergelernt haben, entwickeln.

#### **Kasten 1: Neuordnung des Berufs „Industriemechaniker\_in“ 2018**

"Durch die Digitalisierung und Industrie 4.0 wandeln sich die Arbeitsprozesse in den Betrieben. Diese Themen und auch die damit einhergehenden Veränderungen müssen in der Berufsausbildung aufgegriffen werden, um ein solides Fundament für die berufliche Handlungsfähigkeit der Fachkräfte zu legen. Jedoch sind die Digitalisierungsgrade der Unternehmen sehr heterogen. Darüber hinaus ist derzeit nicht absehbar, wie sich dieser Veränderungsprozess auf die Struktur der Berufe auswirken wird. Daher wurden die fünf industriellen Metallberufe – Anlagenmechaniker/-in, Industriemechaniker/-in, Konstruktionsmechaniker/-in, Werkzeugmechaniker/-in und Zerspanungsmechaniker/-in – mittels einer Änderungsverordnung aufgefrischt. Das heißt, es wurden nur Anpassungen vorgenommen. Eine komplette Überarbeitung der Ausbildungsinhalte und der Struktur der Berufe erfolgte nicht.

Die integrative Berufsbildposition „Digitalisierung der Arbeit, Datenschutz und Informationssicherheit“ wurde in die gemeinsamen Kernqualifikationen aufgenommen. Die Berufsbildposition „Betriebliche und technische Kommunikation“ wurde marginal geändert. Bei der Berufsbildposition „Geschäftsprozesse und Qualitätssicherungssysteme im Einsatzgebiet“ wurde der Buchstabe „I) Lebenszyklusdaten von Aufträgen, Dienstleistungen, Produkten und Betriebsmitteln auswerten und Vorschläge zur Optimierung von Abläufen und Prozessen erarbeiten“ hinzugefügt. Die nachzuweisenden Qualifikationen werden im Teil 2 der gestreckten Abschlussprüfung berücksichtigt. Parallel und ausgehend von den Ausbildungsrahmenplänen der einzelnen Berufe erfolgte die Überarbeitung der jeweiligen KMK-Rahmenlehrpläne für die Berufsschulen.

Des Weiteren können vier optionale Zusatzqualifikationen – Systemintegration, Prozessintegration, Additive Fertigungsverfahren und IT-gestützte Anlagenänderung – gewählt werden. Diese werden mit einem empfohlenen zeitlichen Umfang von jeweils acht Wochen vermittelt. Die Prüfung der Zusatzqualifikationen erfolgt durch ein fallbezogenes Fachgespräch als gesonderte Prüfung im Rahmen des Teil 2 der Abschlussprüfung.

Die Zusatzqualifikationen sind ein attraktives Angebot, sowohl für Auszubildende als auch für Betriebe, das einen gezielten Kompetenzaufbau für die neuen Anforderungen ermöglicht. Darüber hinaus sind sie ein guter Ausgangspunkt für die berufliche Weiterbildung der Fachkräfte.

Die Berufsbildposition „Digitalisierung der Arbeit, Datenschutz und Informationssicherheit“ ist bei den industriellen Metallberufen (Anlagenmechaniker/-in, Industriemechaniker/-in, Konstruktionsmechaniker/-in, Werkzeugmechaniker/-in und Zerspanungsmechaniker/-in), den industriellen Elektroberufen (Elektroniker/-in für Gebäude- und Infrastruktursysteme, Elektroniker/-in für Betriebstechnik, Elektroniker/-in für Automatisierungstechnik, Elektroniker/-in für Geräte und Systeme und Elektroniker/-in für Informations- und Systemtechnik) sowie beim Beruf Mechatroniker/-in inhaltsgleich.“

Quelle: BIBB (<https://www.bibb.de/de/berufeinfo.php/profile/apprenticeship/658658>)

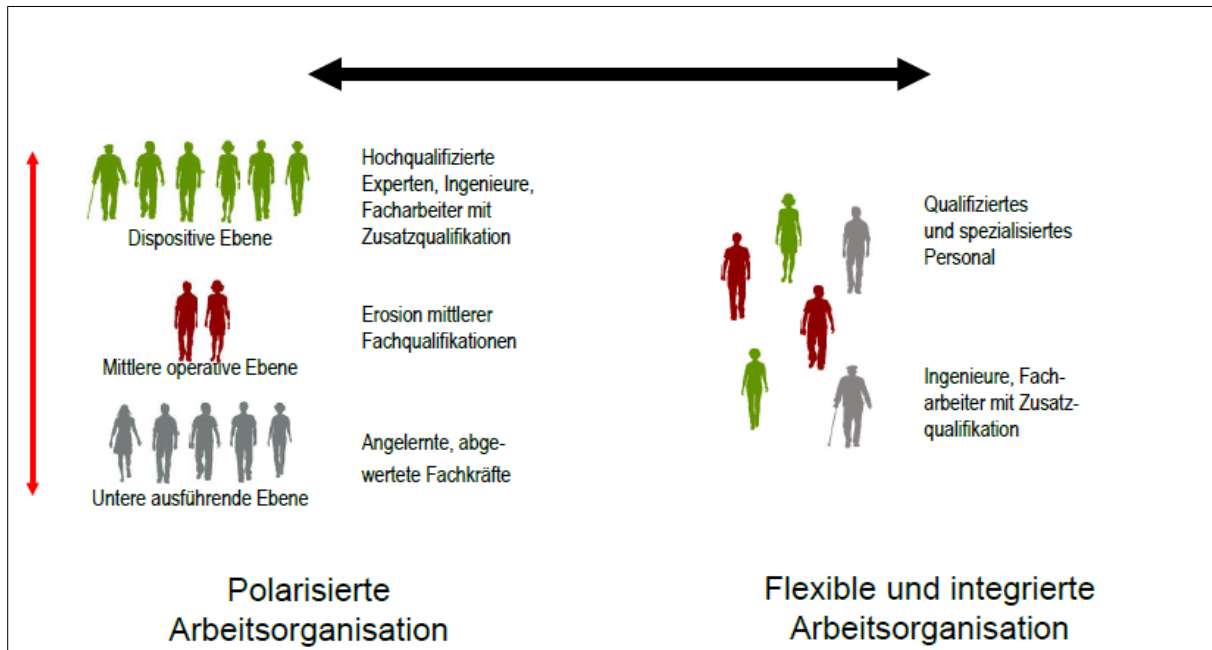
Wie sollten Vertretungen von Erwerbstätigen oder die Erwerbstätigen selbst in die Inanspruchnahme und Auswahl von Weiterbildungsmaßnahmen einbezogen werden?

Der Weiterbildungsbedarf der Zukunft ergibt sich nicht von selbst! Er lässt sich auch nicht einfach abfragen, sondern muss systematisch erarbeitet werden. Ausgangspunkte sind die künftig geplante Arbeitsorganisation sowie die Planung von Karrierewegen. In einer hierarchischen Arbeitsorganisation erodieren die Fachqualifikationen und die einfachen Tätigkeiten werden standardisiert. In flexiblen Formen der Arbeitsorganisation wird im Team über verschiedene Berufsgruppen und Hierarchieebenen hinweg kooperiert, was ohne kontinuierliches Lernen in der Arbeit und Zusatzqualifikationen nicht möglich ist. In hierarchischen Arbeitsorganisationen werden innerbetriebliche Aufstiege durch das starke Qualifikationsgefälle zwischen der ausführenden und der führenden Ebene erschwert und wegen der dadurch auch beachtlichen Kosten von den Betrieben nicht oder nur wenig gefördert. In flexiblen Formen der Arbeitsorganisation lernen die Beschäftigten ständig im Team und Aufstiege sind aufgrund der breiten Qualifikationsbasis leichter möglich.

Aber auch in flexiblen Formen der Arbeitsorganisation ist Weiterbildung keine Selbstverständlichkeit. Die vorhandenen Qualifikationen müssen systematisch erfasst, Defizite identifiziert und die für Teamarbeit und vielfältigen Arbeitseinsatz notwendigen Weiterbildungsmaßnahmen geplant werden. Oft beschränken sich die Unternehmen auf die Weiterbildung von Schlüsselpersonen in der Hoffnung, dass diese ihre Kenntnisse und Fertigkeiten an die anderen weitergeben. Eine solche knapp bemessene und oft nur reaktive Weiterbildung ist mit hohem Arbeitsdruck auf die Schlüsselkräfte und auch auf die anderen unzureichend auf ihre Aufgaben vorbereiteten Arbeitskräfte verbunden.

Die Einbeziehung der Beschäftigten, etwa durch Selbsteinschätzungen ihrer Qualifikationen und Bedarfe, und ihrer Interessenvertreter ist ein wichtiges Korrektiv. Beides kann dazu beitragen, die Qualifikationsbedarfe genauer zu identifizieren, Benachteiligung zu vermeiden und frühzeitiger zu planen.

### Schaubild 1: Auswirkungen digitaler Technologien auf die Qualifikation abhängig von Arbeitsorganisation



Quelle: Hirsch-Kreinsen 2016, Hirsch-Kreinsen, Hartmut (2016): Arbeit 4.0 – der Wandel ist gestaltbar

Die deutschen Gewerkschaften versuchten in den letzten Jahren über betriebliche tarifliche Vereinbarungen zur Weiterbildung, den digitalen Wandel zu gestalten. Im Projekt des von der Landesregierung NRW geförderten Projekts „Arbeit 2020“ der IG Metall, der IGBCE und der NGG wurden zum Beispiel bis August 2018 in sieben Betrieben sogenannte Zukunftsvereinbarungen abgeschlossen. Die Stärkung der betrieblichen Personalentwicklung wurde explizit in allen sieben Vereinbarungen festgehalten. Als weitere künftige Verhandlungsthemen wurden Arbeitszeitflexibilisierung, Datensicherheit, Projektmanagement, Führung, Gesundheitsmanagement und Belastungsabbau, frühzeitige Einbeziehung der Betriebsräte sowie Information und Beteiligung der Beschäftigten genannt. Einige Zukunftsvereinbarungen sehen auch schon konkrete Handlungsschritte vor, wie etwa den Ausbau der Berufsausbildung oder die Feststellung des individuellen Qualifizierungsbedarfs. In allen Vereinbarungen wird die weitere gemeinsame Arbeit geregelt. Die Themen sollen über paritätische Kommissionen, die sich regelmäßig treffen, abgearbeitet werden.

Die öffentliche Förderung von Projekten, die auch Beschäftigte und ihre Interessenvertretungen – wie im Projekt „NRW 2020“ – befähigen, den digitalen Wandel mitzugestalten, ist eine zentrale politische Aufgabe.

**Tabelle 2: Zukunftsvereinbarungen der IGM in NRW 2018**

Betrieb	Zentrale Inhalte
Möbel	- Weiterbildung, Ausbildung, Transparenz und Information, Arbeits- und Unfallschutz
Automobilteile 3	- Weiterbildung, Beteiligung des Betriebsrats an neuen Projekten, Datensicherheit
Elektrotechnik 2	- Unternehmenskultur und Führung, Leitbild „attraktiver Arbeitgeber“, Strategische Personalplanung und -entwicklung, Arbeitszeitflexibilisierung, Projekt- und Gesundheitsmanagement, IT und Datenschutz, Unternehmensentwicklung
Automationstechnik	- Weiterbildung
Anlagenbau 1	- Beteiligung der Beschäftigten, Weiterbildung, Entgelt, Gefährdungsanalyse und Belastungsabbau, Kommunikation 4.0, Beschäftigungssicherung
Elektrotechnik 3	- Weiterbildung, Datensicherheit, Beteiligung des Betriebsrats an neuen Projekten
Metallverarbeitung	- Leitbildung und Wertverständnis, Führungs- und Kompetenzentwicklung, Projektmanagement und Beteiligung der Beschäftigten

Quelle: Bosch, Gerhard u. a. (2019)

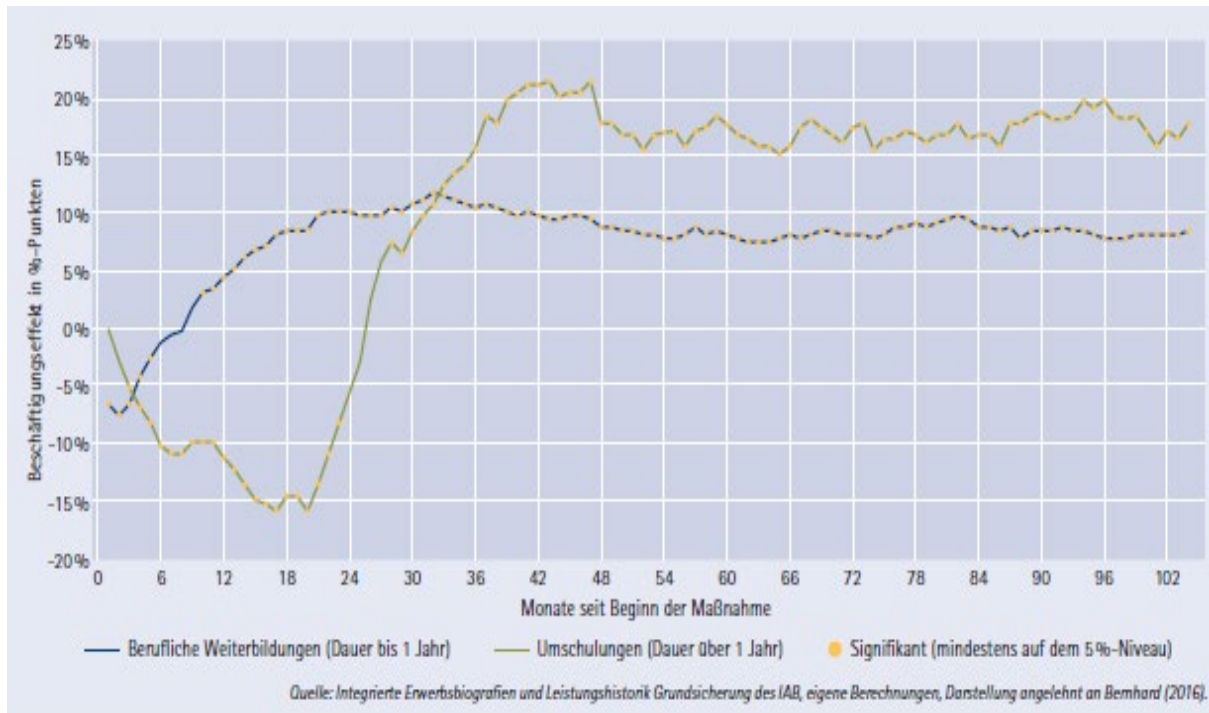
## Anhang

### Evaluation der Weiterbildung: Lock-in-Effekte oder Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit?

In den 1970er Jahren wurden die zumeist hohen Wiedereingliederungsquoten der Teilnehmer beruflicher Weiterbildungsmaßnahmen als hinreichender Beleg für die Effizienz dieser Maßnahmen gewertet (Hofbauer 1979). Danach wurden die Evaluationsmethoden verfeinert. Der Erfolgsmaßstab war nicht mehr die Höhe der Wiedereingliederungsquote, sondern ihre Höhe im Vergleich zu einer Kontrollgruppe mit gleichen Merkmalen. Die Studien kamen zu sehr gemischten Ergebnissen. Überwiegend wurde kein oder sogar ein negativer und nur im Einzelnen ein positiver Wiedereingliederungseffekt festgestellt (Fitzenberger/Speckesser 2000). Als wichtigster Grund für eine neutrale bzw. negative Wirkung galt der sogenannte ‚Lock-in‘-Effekt. Damit ist die Tatsache gemeint, dass Teilnehmer von Weiterbildungsmaßnahmen im Vergleich zu Personen in der Kontrollgruppe vorübergehend die Arbeitsplatzsuche einstellen. Vergleiche mit den Wiedereingliederungsquoten einer Kontrollgruppe während einer Maßnahme, sind aber zutiefst unfair, da Weiterbildungen nur Sinn machen, wenn man sie erfolgreich zu Ende bringt. Die Evaluationsstudien der 1990er Jahre lieferten die politische Munition zu den Einschnitten in die berufliche Weiterbildung in der Agenda 2010.

Neuere Evaluationsuntersuchungen konnten auf einer erheblich verbesserten Datenbasis aufbauen (Biewen u.a. 2006). Vor allem aber nahmen sie auch Mittel- und Langfristwirkungen in den Blick. Diese Untersuchungen rehabilitierten die berufliche Weiterbildungspolitik in der Arbeitsmarktpolitik und dabei insbesondere die vielfach geschmähten abschlussbezogenen Umschulungsmaßnahmen. Während der Laufzeit der Maßnahmen wurde, was eigentlich trivial ist, ein ‚Lock-in‘-Effekt diagnostiziert. Mittel- (1–3 Jahre) und langfristig (4–6 Jahre) zeigten sich aber positive Beschäftigungs- und Einkommenseffekte gegenüber den Vergleichsgruppen.

**Schaubild 2: Positive Effekte von Weiterbildung auf die Beschäftigung (Durchschnittliche Beschäftigungseffekte für Teilnehmende an beruflichen Weiterbildungen und Umschulungen und für ähnliche Nichtteilnehmende, alle Zugänge von Februar–April 2005, Grundsicherung SGB II)**



Quelle: Bernhard/Lang/Kruppe 2017: 148

## Literatur

- Bernhard, Sarah / Lang Julia / Kruppe Thomas, 2017:** Langfristige Wirkungen von geförderter beruflicher Weiterbildung. In: Möller, Joachim / Walwei Ulrich (Hrsg.): Arbeitsmarkt kompakt. Analysen, Daten, Fakten. IAB-Bibliothek 363. Nürnberg: IAB, S. 146–148 [Volltext](#)
- Bosch, Gerhard, 2017:** Weiterbildung und Arbeitsmarktpolitik: Qualifizierungsanforderungen – Paradigmenwechsel – Reformvorschläge. In: Soziale Sicherheit 66 (7-8), S. 261–268
- Bosch, Gerhard, 2019:** Öffentliche Finanzierung von Weiterbildung im Strukturwandel – Vorschläge zu einem stimmigen Gesamtsystem. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung (im Erscheinen)
- Bosch, Gerhard / Schmitz, Jutta / Haipeter, Thomas / Spallek, Anne-Christin, 2019:** Gestaltung von Industrie 4.0 durch gewerkschaftliche Betriebspolitik. In: Arbeit“ (im Erscheinen)
- 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 39 (3/4), S. 365–390
- 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
- Hofbauer, Hans, 1979:** Wirksamkeit der beruflichen Erwachsenenbildung. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung H. 1, S. 42–50
- Ohlsson Henry / Storrie, Donald, 2007:** Long-term effects of public policy for displaced workers in Sweden – shipyard workers in the West and miners in the North. Working Paper series from Uppsala University 19/2007. Uppsala: Department of Economics
- Strandh Matthias / Nordlund, Madelene, 2008:** Active Labour Market Policy and Unemployment Scarring: A Ten-year Swedish Panel Study. In: Journal of Social Policy 37 (3), S. 357–382



**Prof. Dr. Gerhard Bosch**

Research Fellow des IAQ

Kontakt: [gerhard.bosch@uni-due.de](mailto:gerhard.bosch@uni-due.de)

**IAQ-Standpunkt 2019-03**

Redaktionsschluss: 30.10.2019

Institut Arbeit und Qualifikation  
Fakultät für Gesellschaftswissenschaften  
Universität Duisburg-Essen  
47048 Duisburg

**IAQ im Internet**

<http://www.iaq.uni-due.de>

**IAQ-Standpunkte:**

<http://www.iaq.uni-due.de/iaq-standpunkte/index.php>

Über das Erscheinen der IAQ-Standpunkte informieren wir über eine Mailingliste: <http://www.iaq.uni-due.de/aktuell/newsletter.php>

Bestellungen und Abbestellungen von IAQ-Report und IAQ-Newsletter sind unter folgendem Link möglich

[https://lists.uni-due.de/mailman/listinfo/iaq\\_aktuell](https://lists.uni-due.de/mailman/listinfo/iaq_aktuell)