



INSTITUT FÜR ARBEITSMARKT- UND
BERUFSFORSCHUNG
Die Forschungseinrichtung der Bundesagentur für Arbeit

IAB-STELLUNGNAHME

Ausgewählte Beratungsergebnisse des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

9|2022 Strukturwandel und berufliche Weiterbildung

Julia Lang, Simon Janssen, Thomas Kruppe, Ute Leber, Cordula Zabel

Stellungnahme des IAB zur Anhörung beim Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung am 13.10.2022

Strukturwandel und berufliche Weiterbildung

Julia Lang

Simon Janssen

Thomas Kruppe

Ute Leber

Cordula Zabel

Mit der Publikation von Stellungnahmen zu öffentlichen Anhörungen der parlamentarischen Gremien des Bundes und der Länder oder zu aktuellen, zentralen Themen der Arbeitsmarktpolitik will das IAB der Fachöffentlichkeit und der externen Wissenschaft einen Einblick in seine wissenschaftliche Politikberatung geben.

IAB intends to give professional circles and external researchers an insight into its scientific policy advisory services by publishing comments on the public hearings of parliamentary committees of the Federal Government and the Federal States and on current central topics of labour market policy.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
Abstract	4
1 Vorbemerkung	5
2 Vermittlungsfähigkeit von Arbeitslosen und Weiterbildung	5
3 Förderung der Nutzung von Weiterbildungsangeboten	6
4 Attraktivität und Zugänglichkeit von Weiterbildungsangeboten	8
5 Anpassungen des Systems der Weiterbildung angesichts des Strukturwandels	9
6 Anreize für Unternehmen, Weiterbildung stärker als Instrument zur Bekämpfung der Fachkräfteengpässe zu nutzen	11
7 Weiterbildung während Kurzarbeit in der Krisensituation der Covid-19-Pandemie	12
Literatur	14

Zusammenfassung

Zur Vorbereitung des Jahresgutachtens 2022/2023 des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wurde das IAB um seine Expertise zur Bedeutung und Weiterentwicklung der beruflichen Weiterbildung gebeten – insbesondere in Zusammenhang mit der technologischen und ökologischen Transformation der Wirtschaft, wodurch zukünftig sowohl auf der einen Seite zahlreiche zusätzliche Fachkräfte gebraucht werden und auf der anderen Seite bestimmte Arbeitsstellen wegfallen werden. Die Erkenntnisse, die das IAB im Herbst 2022 hierzu vorgelegt hat, werden in der vorliegenden Stellungnahme zusammengefasst.

Abstract

In preparation for the 2022/2023 annual report of the German Council of Economic Experts, the IAB was asked for its expertise on the relevance and development of further training – particularly in connection with the technological and ecological transformation of the economy. Due to these structural changes, numerous additional skilled workers will be needed in the future on the one hand and certain jobs will be eliminated on the other. The findings that the IAB presented in this regard in autumn of 2022 are summarized in this statement.

1 Vorbemerkung

Zur Vorbereitung des Jahresgutachtens des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wird das IAB seit mehreren Jahren um seine Expertise gebeten. Im Vorfeld des aktuellen Jahresgutachtens 2022/2023 gehörte hierzu unter anderem die Einschätzung der beruflichen Weiterbildung unter den Bedingungen des Strukturwandels. Das IAB äußerte sich dazu im Herbst 2022 mit folgender Stellungnahme.

2 Vermittlungsfähigkeit von Arbeitslosen und Weiterbildung

Zum Anteil nicht vermittlungsfähiger Personen im SGB III liegen dem IAB keine Zahlen vor, allerdings ist zu vermuten, dass der größte Teil der Arbeitslosen im SGB III vermittlungsfähig ist. Grundsätzlich muss dabei bedacht werden, dass sich bei Vermittlungsfähigkeit – analog zu Beschäftigungsfähigkeit (vgl. Deeke/Kruppe 2003) – nicht um eine rein individuelle, also der Person anhaftende Eigenschaft handelt, sondern sich zeitlich veränderlich durch die Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt ergibt. Daneben zielt die Arbeitslosenversicherung auch darauf ab, die eigene Arbeitskraft nicht unmittelbar vermarkten zu müssen und jedwede bezahlte Tätigkeit annehmen zu müssen, sondern über einen abgesicherten Zeitraum suchen und möglichst einen der eigenen Qualifikation und Neigung entsprechende Beschäftigung aufnehmen zu können (zur dekommodifizierenden Wirkung der Arbeitslosenversicherung vgl. Esping-Andersen 1990).

Die Dauer der Arbeitslosigkeit lag im SGB III im Durchschnitt im Jahr 2021 nur bei 195 Tagen, im Vergleich zu einer Dauer von durchschnittlich 677 Tagen im SGB II (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2022). Für Personen, die 2020/2021 in Arbeitslosigkeit eingetreten sind, weist die Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2022a) das Risiko, über ein Jahr arbeitslos zu bleiben, im Rechtskreis des SGB III mit 13,4 Prozent, im Rechtskreis des SGB II mit 23,7 Prozent aus. Dieses Risiko variiert nach Regionen und soziodemographischen Faktoren wie Bildung, Alter und Geschlecht (ebd.).

Für Arbeitslose im SGB II gibt es Ergebnisse, die einen Hinweis auf den Anteil der nicht direkt vermittelbaren Personen geben können. Nach einer Analyse auf Grundlage der Integrierten Erwerbsbiografien (IEB) und der Leistungshistorik Grundsicherung (LHG) erfüllen 39 Prozent der ALG-II-Beziehenden zum 31.3.2019 die formellen Zugangskriterien für eine Förderung nach § 16i SGB II. Die wichtigsten dieser Zugangskriterien sind ein Alter von mindestens 25 Jahren und eine Bezugsdauer von Grundsicherungsleistungen von insgesamt mindestens sechs der letzten sieben Jahre.

Es ist davon auszugehen, dass ALG-II-Beziehende, die diese Kriterien erfüllen, geringe Erwerbchancen am ersten Arbeitsmarkt haben. So zeigen z. B. Lietzmann et al. (2018), dass lange ALG-II-Bezugsdauern sowie ein höheres Alter mit geringeren Chancen einer Erwerbsaufnahme am ersten Arbeitsmarkt verbunden sind. Allerdings lässt sich nicht schlussfolgern, dass alle ALG-II-

Beziehenden, die die Zugangskriterien für eine Förderung nach § 16i SGB II erfüllen, nicht vermittlungsfähig für eine Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt sind.

Lietzmann et al. (2019) bestimmen auf Basis des „Panels Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS) anhand von Selbsteinschätzungen des eigenen Gesundheitszustandes näherungsweise die Zahl der Leistungsberechtigten, die zwar formal erwerbsfähig sind, dies aber aufgrund gesundheitlicher Einschränkungen faktisch nicht oder nur sehr eingeschränkt sind. Die Angaben der Befragten deuten darauf hin, dass das innerhalb der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Jahr 2016 auf 129.000 bis 239.000 Personen zutrifft. Fraglich ist, ob für Personen, bei denen größere gesundheitliche Probleme vorliegen, die Teilnahme an einer Weiterbildung überhaupt möglich ist, ob eine Teilnahme allein die Vermittlungschancen erhöhen könnte, oder ob weitere oder andere Maßnahmen für eine erfolgreiche Vermittlung in Arbeit notwendig wären.

Darüber hinaus ist eine Schätzung des Anteils derer, die auch mit Weiterbildung schwer vermittelbar sind, wissenschaftlich nicht möglich. Gründe dafür liegen z. B. darin, dass es keine passende Weiterbildung – zumindest nicht in zumutbarer Entfernung – geben könnte, dass die Bereitschaft oder auch die individuelle Fähigkeit, eine solche Weiterbildung erfolgreich zu absolvieren, nicht besteht, oder dass andere Gründe die Teilnahmebereitschaft negativ beeinflussen (siehe Abschnitt 3).

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass in der Grundsicherung negative Arbeitsanreize dadurch entstehen, dass Arbeitseinkommen zu einem Entzug der Transferleistungen führen, sodass eine Beschäftigung mit niedrigem Arbeitseinkommen finanziell wenig attraktiv ist. Dies erschwert die Vermittlung von Leistungsbeziehenden mit niedrigem Verdienstpotezial.

3 Förderung der Nutzung von Weiterbildungsangeboten

Geringqualifizierte gehören neben weiteren Gruppen, wie etwa atypisch Beschäftigte, zu dem Personenkreis, der unterdurchschnittlich häufig an beruflicher Weiterbildung teilnimmt (BMBF 2021). Auch bezüglich der Branchenstruktur unterscheidet sich die Weiterbildungsbeteiligung deutlich (Dettmann et al. 2021).

Aus älteren Untersuchungen des IAB zur Teilnahmebereitschaft an Weiterbildungen ist bekannt, dass dabei finanzielle Aspekte für Arbeitslose und Beschäftigte eine wichtige Rolle spielen können. So sind für Arbeitslose die wichtigsten Gründe, nicht an einer Weiterbildung teilzunehmen, die Unsicherheit über zukünftige Erträge der Weiterbildung und der Einkommensverzicht während der Weiterbildung (Dietz/Osiander 2014). Neben finanziellen Gründen gaben befragte arbeitslose und beschäftigte Personen außerdem häufig an, dass sie das Lernen nicht mehr gewohnt seien und dass sie aufgrund von Betreuungsverpflichtungen nicht an einer Weiterbildung teilnehmen könnten (Dietz/Osiander 2014; Osiander/Stephan 2018).

Eine Möglichkeit der finanziellen Unterstützung ist die Vergabe von Weiterbildungsgutscheinen, wobei bisherige Studien zu unterschiedlichen Ergebnissen bezüglich ihres Nutzens speziell für Geringqualifizierte kommen. Eine Untersuchung zu Bildungsgutscheinen in Nordrhein-Westfalen zeigt, dass diese zwar den Anteil an Unternehmen erhöhen, die weiterbilden, aber nicht den Anteil

an Geringqualifizierten, die an Weiterbildung teilnehmen (Görlitz 2010). Eine niederländische Untersuchung kommt zu dem Ergebnis, dass Weiterbildungsgutscheine einen stark positiven Effekt auf die Weiterbildungsbeteiligung von Geringqualifizierten haben (Hidalgo et al. 2014). Eine Studie aus der Schweiz findet hingegen, dass Geringqualifizierte, obwohl sie am stärksten von Weiterbildung profitieren, am seltensten die Gutscheine nutzen. Außerdem zeigt sich, dass die Ausgabe von Gutscheinen zu Mitnahmeeffekten bei Unternehmen führt (Schwerdt et al. 2012). Bezüglich geförderter Weiterbildung im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik kann es außerdem zu einer doppelten Selektivität kommen, weil Geringqualifizierte nicht nur seltener Gutscheine einlösen, sondern diese auch schon seltener erhalten (Kruppe 2009).

Finanzielle Anreize wurden durch den Gesetzgeber bereits mit der Weiterbildungsprämie geschaffen. Seit dem 1. August 2016 erhalten Arbeitnehmende, die an einer nach § 81 SGB III geförderten beruflichen Weiterbildung teilnehmen, die auf einen Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf zielt, unter bestimmten Voraussetzungen prüfungsbezogene Prämien (§ 131a Absatz 3 SGB III). Neben einer Entfristung dieser Prämien sieht der Gesetzentwurf zum Bürgergeld für abschlussorientierte Weiterbildungen von Arbeitslosen auch die Einführung eines monatlichen Weiterbildungsgeldes zusätzlich zum Arbeitslosengeld in Höhe von 150 Euro vor.

Osiander/Dietz (2016) zeigen mit einer Vignettenstudie, dass beide Formen einer finanziellen Unterstützung die Weiterbildungsbereitschaft von Arbeitslosen erhöhen könnten. Allerdings zeigt eine deskriptive Auswertung der Zugangszahlen in geförderte abschlussorientierte Weiterbildungen, dass es zwar seit 2014 bis zu Beginn der Pandemie einen Anstieg bei den Zugängen gab, aber keine deutlichen Hinweise darauf, dass dieser durch die Einführung der Weiterbildungsprämien getrieben wurde (Kleifgen et al. 2022). Heß et al. (2019) zeigen überdies, dass die betriebliche Weiterbildungspolitik sowie die vom Arbeitgeber angebotenen Weiterbildungsmöglichkeiten für einzelne Personen eine zentrale Rolle für die individuelle Weiterbildungsbeteiligung spielen. Dies gilt insbesondere in Berufen, die stark vom technologischen Wandel betroffen sind. Diese Ergebnisse deuten darauf hin, dass die betriebliche Initiative zentral für die Weiterbildungsbeteiligung ist.

Dohmen et al. (2022) untersuchen anhand einer Online-Befragung von Arbeitslosen ohne Berufsabschluss, die Arbeitslosengeld beziehen, wie bekannt dieser Personengruppe die Fördermöglichkeiten von Weiterbildungen sind. Ihre Ergebnisse zeigen, dass die Möglichkeit der Förderung von Umschulungen zwar mehr als der Hälfte der Befragten bekannt war, aber nur 13 Prozent der Befragten auch die Weiterbildungsprämie kannten. Mehr als 70 Prozent könnten sich grundsätzlich (eher) vorstellen, an einer Weiterbildung teilzunehmen. Auch, wenn auf die Möglichkeit zum Erhalt einer Weiterbildungsprämie oder eines monatlichen zusätzlichen Weiterbildungsgeldes aufmerksam gemacht wurde, veränderte sich die Teilnahmebereitschaft aber kaum. Obwohl finanzielle Fördermöglichkeiten in der Gruppe der Befragten mehrheitlich als (eher) wichtig angesehen wurden, spielten andere Aspekte – wie ein passendes Berufsziel, interessantere Aufgaben, bessere Berufschancen und ein besserer Verdienst nach der Weiterbildung – eine wichtigere Rolle.

Neben flankierenden bzw. vorbereitenden Maßnahmen für Personen, die Schwierigkeiten beim Lernen sehen, und der Schaffung von Möglichkeiten, Familie und Weiterbildung besser vereinbaren zu können (z. B. über flexible (digitale) Kursformate oder Weiterbildungen in Teilzeit), scheint es auch wichtig zu sein, speziell für Personengruppen, die eher unterdurchschnittlich an

Weiterbildung teilnehmen, die Weiterbildungsberatung zu stärken. Eine gute Weiterbildungsberatung kann nicht nur dazu beitragen, ein passendes Berufs- bzw. Weiterbildungsziel zu definieren, sondern auch die Vorteile bzw. zukünftigen möglichen Erträge einer Weiterbildung (in Form von Arbeitsplatzsicherheit, höherem Verdienst usw.) verdeutlichen. Allerdings zeigen Untersuchungen des IAB, dass Beratungsangebote bisher eher selten in Anspruch genommen werden. Das gilt sowohl für Beschäftigte als auch für Betriebe (Osiander/Stephan 2018; Kruppe et al. 2021). Niedrigschwellige und aufsuchende Beratungsangebote können gerade für die Gruppe der Geringqualifizierten wichtig sein. Eine IAB-Studie zu den Dresdner Bildungsbahnen zeigt, dass eine Weiterbildungsberatung die spätere Inanspruchnahme von durch die Bundesagentur für Arbeit (BA) geförderten Weiterbildungsmaßnahmen erhöht (Schanne/Weyh 2017). Hier leistet die BA beispielsweise mit der Berufsberatung im Erwerbsleben (BBiE) einen Beitrag, die sich vor allem auch an Beschäftigte mit Beratungsbedarf richtet.

Im Koalitionsvertrag wird darüber hinaus die Einführung einer Bildungszeit nach österreichischem Vorbild angesprochen. Diese umfasst neben der sogenannten Bildungskarenz auch die Bildungsteilzeit. Die Bildungskarenz bietet über eine zeitlich befristete Freistellung die Chance, sich weiter zu qualifizieren, ohne das bestehende Arbeitsverhältnis auflösen zu müssen. Mit der Bildungsteilzeit kann zeitlich reduzierte Beschäftigung mit Weiterbildung verbunden werden. In beiden Fällen erhalten die Beschäftigten für die Zeit der Weiterbildungsteilnahme eine Lohnersatzleistung. Vorliegende Befunde für Österreich deuten jedoch darauf hin, dass beide Instrumente vorwiegend von Höherqualifizierten genutzt werden, die Gruppe der Geringqualifizierten also kaum erreichen. So hindern teils finanzielle Gründe Beschäftigte mit geringeren Einkommen, an Weiterbildung teilzunehmen. Bei einer Übertragung auf Deutschland sollte vor diesem Hintergrund darauf geachtet werden, die finanzielle Förderung so auszugestalten, dass gerade auch Geringqualifizierte an Weiterbildung teilnehmen können (Grabert et al. i. E.).

4 Attraktivität und Zugänglichkeit von Weiterbildungsangeboten

Das deutsche Weiterbildungssystem ist gekennzeichnet durch dezentrale, föderale Strukturen und eine Vielzahl unterschiedlicher, stark miteinander im Wettbewerb stehender Bildungsanbieter mit unterschiedlichsten Kursangeboten. Auch wenn es so einfacher möglich ist, auf bestimmte Bedürfnisse (z. B. von Unternehmen) zugeschnittene Weiterbildungen anzubieten, ist es für potenzielle Weiterbildungsteilnehmende oft schwierig, diese in Bezug auf Qualität und Übertragbarkeit zu vergleichen (vgl. auch OECD 2021). Eine höhere Transparenz über Weiterbildungsmöglichkeiten und einheitliche Qualitätsstandards könnten die Auswahl einer passenden Weiterbildung und damit den Zugang erleichtern. Zudem gibt es eine Vielzahl an Fördermöglichkeiten, deren Bekanntheit zum Teil ausbaufähig ist (van den Berg et al. 2022; Kruppe et al. 2021) und die beispielsweise durch niedrigschwellige Beratungsangebote gesteigert werden könnte. Hier soll auch die Nationale Online-Weiterbildungsplattform (NOW) ansetzen, die aktuell von der Bundesagentur für Arbeit entwickelt wird. Hierbei handelt es sich um ein zentrales Online-Eingangsportal zur beruflichen Weiterbildung, das allen interessierten Personen und

Betrieben einen einfachen Zugang zu Informationen rund um Berufe, Weiterbildungen, Förder- und Beratungsmöglichkeiten ermöglichen soll. Hilfreich wären auch geeignete Maßnahmen zur persönlichen Befähigung, eine Weiterbildung erfolgreich zu absolvieren. Denkbar wäre, die Angebote für Beratung, Coaching oder sozialpädagogische Begleitung während der Maßnahmen zu erweitern.

Aufgrund der Covid-19-Pandemie und den damit einhergegangenen Eindämmungsmaßnahmen mussten viele Bildungsanbieter ihr Angebot vorübergehend auf digitale Formate umstellen. Es ist zu erwarten, dass sich der Trend hin zu mehr virtuellen Weiterbildungsformaten auch in Zukunft fortsetzt. Onlinekurse können viele Vorteile mit sich bringen und einen breiteren Personenkreis ansprechen als Präsenzkurse, indem sie mehr zeitliche und örtliche Flexibilität ermöglichen. Wichtige Hindernisse für die Teilnahme, wie Zeitmangel und fehlende finanzielle Mittel, könnten durch Onlinekurse abgebaut werden (OECD 2020). Dies gilt aber sicher nicht für alle Personengruppen: Virtuelle Formate können für gewisse Gruppen auch weniger geeignet sein als Präsenzformate. Neben den technischen Voraussetzungen müssen Teilnehmende über die notwendigen digitalen Kompetenzen verfügen und mit der Flexibilität, die dieses Format bietet, umgehen können. Empirische Studien zu Onlineunterricht für Studierende in den USA zeigen, dass sich deren Leistungen durch die Teilnahme an digitalen Kursen weder verbessern noch verschlechtern (Xu/Jaggars 2013; Coates et al. 2004; Bowen et al. 2014), und dass Studierende mit besseren Noten eher digitale Kursformate wählen (Xu/Jaggars 2013). Eine Untersuchung aus der Schweiz kommt zu dem Ergebnis, dass sich die Leistungen von Studierenden mit schlechteren Noten durch Onlineunterricht weiter verschlechtern, während Studierende mit guten Noten davon profitieren (Cacault et al. 2021). Ebenso deuten vorliegende Befunde aus dem Nationalen Bildungspanel (NEPS) darauf hin, dass auch bei digitalen Weiterbildungsformen die bekannten Unterschiede in der Weiterbildungsbeteiligung zwischen Höher- und Geringqualifizierten sowie Älteren und Jüngeren bestehen (Trahms et al. 2021). Vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse ist es sehr wahrscheinlich, dass auch virtuelle Weiterbildungsformate für verschiedene Gruppen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern unterschiedlich gut geeignet sind. Gerade im Bereich der geförderten Weiterbildung im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die sich häufig an Arbeitslose oder Geringqualifizierte richtet, könnten für einen Teil des Adressatenkreises digitale Formate nicht zielführend sind.

5 Anpassungen des Systems der Weiterbildung angesichts des Strukturwandels

Aufgrund des Strukturwandels ändern sich nicht nur die Anforderungen innerhalb eines Berufs stetig, zum Teil ist sogar eine berufliche Neuorientierung notwendig. Das betrifft insbesondere Beschäftigte in stark vom Strukturwandel betroffenen Branchen. Zwar zielen das Qualifizierungschancengesetz (QCG) bzw. das „Arbeit-von-morgen-Gesetz“ (AvmG) (zu näheren Informationen siehe Abschnitt [6](#)) speziell auf Beschäftigte ab, deren berufliche Tätigkeiten durch Technologien ersetzt werden können oder die in sonstiger Weise vom Strukturwandel betroffen

sind, doch geht es hier weniger darum, dass die Beschäftigten nach einer Weiterbildungsteilnahme den Sektor wechseln. Vielmehr ist davon auszugehen, dass Betriebe vor allem dann dazu bereit sind, ihre Beschäftigten für eine geförderte Weiterbildung freizustellen, wenn sie selbst danach von den erworbenen Fähig- und Fertigkeiten profitieren können. Unter Wettbewerbsbedingungen könnten Unternehmen außerdem zögern, in allgemeine Weiterbildung zu investieren, selbst wenn sie davon profitieren würden: Im Gegensatz zu betriebsspezifischer Weiterbildung können die vermittelten Kenntnisse aus allgemeiner Weiterbildung auch in anderen Unternehmen genutzt werden und die weitergebildeten Beschäftigten abgeworben werden bzw. sich selbst wegbewerben. So haben Betriebe vor allem einen Anreiz in betriebsspezifische Weiterbildung zu investieren, die es Beschäftigten nicht erleichtert, den Beruf oder die Branche zu wechseln.

Noch komplexer wird die Situation, wenn ein Betrieb vom Strukturwandel so stark betroffen ist, dass eine Beendigung des Betriebs oder zumindest der Abbau eines Teils der Belegschaft absehbar ist. Während für den Arbeitgeber die Sicherung der Arbeitskräfte für die Restlaufzeit im Fokus steht, könnten Beschäftigte durch frühzeitige Weiterbildung ihre Beschäftigungschancen auf dem externen Arbeitsmarkt erhöhen. Diese konträren Interessen können aktuell nicht aufgelöst werden und führen vermutlich zu Arbeitslosigkeitsphasen der Betroffenen mit ihren negativen Begleiterscheinungen.

Das System der Weiterbildung ist in Deutschland aktuell stark durch die Frage der Finanzierung geprägt. So können insbesondere Menschen mit geringem Haushaltseinkommen vor allem dann an einer Weiterbildung teilnehmen, wenn die Kosten dafür zumindest teilweise von anderer Seite übernommen werden. Dies ist aber bei Beschäftigten zumeist an die Zustimmung des Betriebs bzw. bei Arbeitslosen an die Zustimmung durch die Bundesagentur für Arbeit geknüpft. Einzig für Geringqualifizierte existiert ein Rechtsanspruch auf eine Weiterbildung, mit der ein Berufsabschluss erreicht werden kann. Diskussionswürdig wäre deshalb ein allgemeiner Rechtsanspruch auf Weiterbildung, den ein Weiterbildungsgesetz des Bundes regelt, das einen Anspruch auf Bildungszeit – auch Bildungsteilzeit – schafft und Lernzeitanprüche für Menschen mit Betreuungspflichten besonders berücksichtigt (ausführlich dazu siehe Kapitel 4.4 in [IAB-Stellungnahme 5/2021](#) und Kapitel 2 in [IAB-Stellungnahme 9/2021](#)). Um Personen bei der Auswahl von Weiterbildungen, die die Arbeitsmarktchancen verbessern können, zu unterstützen, kann der Weiterbildungsberatung eine wichtige Rolle zukommen (siehe auch Abschnitt [3](#)).

Ein solches Weiterbildungsgesetz würde die Bedeutung von Weiterbildung betonen und ihre Inanspruchnahme stärken (Pothmer et al. 2019). Darüber hinaus würde das die frühzeitige Weiterbildung von Beschäftigten, die unmittelbar vom Strukturwandel betroffen sind (s. o.), stärken und so den Strukturwandel am Arbeitsmarkt positiv beeinflussen.

Für allgemein auf dem Arbeitsmarkt verwertbare Qualifikationen sind bundeseinheitliche Regelungen notwendig. Im Bereich der beruflichen Weiterbildung wäre ein Gremium denkbar, welches bundeseinheitliche Standards setzt und arbeitsmarktrelevante Weiterbildungsmodule entwickelt. Spezifische Weiterbildungsbedarfe sollten hingegen weiterhin durch lokale Weiterbildungen und Zertifikate von Industrie- und Handelskammern abgedeckt werden (ebd.). Die Zertifizierung von Weiterbildungen wäre so für alle Beteiligten transparent, lokal wie bundesweit. Eine Förderung von Weiterbildung könnte eine solche Zertifizierung zur Bedingung machen. Die damit gegebene Transparenz über die Verwertbarkeit von Weiterbildung könnte, z. B.

auch durch Einbeziehung von Modulen in die Tarifierung, einen weiteren Anreiz zur Teilnahme bieten.

6 Anreize für Unternehmen, Weiterbildung stärker als Instrument zur Bekämpfung der Fachkräfteengpässe zu nutzen

Wie vorliegende Befunde aus dem IAB-Betriebspanel zeigen, hat sich die Weiterbildungsbeteiligung der Betriebe zwar seit Beginn des Jahrtausends erhöht, stagniert jedoch seit einigen Jahren. Im ersten Jahr der Covid-19-Pandemie ist die Weiterbildungsbeteiligung deutlich zurückgegangen und hat sich auch im zweiten Jahr (noch) nicht erholt. Darüber hinaus sind deutliche Unterschiede im Weiterbildungsengagement von Betrieben verschiedener Branchen und Größenklassen auszumachen (Bennewitz et al. i. E.). Diese Entwicklungen bzw. Strukturen sind insbesondere vor dem Hintergrund der sich verschärfenden Engpässe bei der Fachkräftesicherung als problematisch zu erachten.

Mit dem Qualifizierungschancengesetz (QCG), das zum 1.1.2019 in Kraft getreten ist und dessen Fördermöglichkeiten zum 1.10.2020 durch das „Arbeit-von-morgen-Gesetz“ (AvmG) nochmals erweitert wurden, steht ein Instrument zur Verfügung, das unter gewissen Voraussetzungen Weiterbildungen von Beschäftigten durch die (teilweise) Übernahme der Lehrgangskosten sowie einen Arbeitsentgeltzuschuss für Arbeitgeber fördert. Die Förderung zielt speziell auf Beschäftigte ab, deren berufliche Tätigkeiten durch Technologien ersetzt werden können, oder die in sonstiger Weise vom Strukturwandel betroffen sind. Gerade diese Personen bilden sich bis dato aber deutlich seltener weiter als Personen, deren berufliche Tätigkeiten sich nicht ersetzen lassen (Heß et al. 2019; Nedelkoska/Quintini 2018).

Außerdem können Personen gefördert werden, die eine Weiterbildung in einem Engpassberuf anstreben. Allerdings ist die Inanspruchnahme nicht sehr hoch (Klaus et al. 2020; Kruppe et al. 2021). Kruppe et al. (2021) finden, dass nur ein Drittel der Betriebe in einer Betriebsbefragung die Weiterbildungsförderung der BA kennt und weniger als jeder zehnte Betrieb sie bisher genutzt hat. Die Bekanntheit und Inanspruchnahme unterscheidet sich dabei nach Betriebsmerkmalen, z. B. Branchen. Außerdem kennen und nutzen sie mittlere und größere Betriebe häufiger als kleinere Betriebe, die generell durch eine geringere Weiterbildungsbeteiligung gekennzeichnet sind. Da die Befragungsergebnisse zudem einen positiven Zusammenhang zwischen Inanspruchnahme einer Weiterbildungsberatung durch die BA und einer Inanspruchnahme der Förderung zeigen, könnte eine verstärkte Beratung von Unternehmen, vor allem solchen mit unterdurchschnittlicher Weiterbildungsbeteiligung, hilfreich sein, um das Weiterbildungsengagement von Betrieben zu erhöhen.

Bezüglich der Gründe, weshalb die Förderung nicht in Anspruch genommen wurde, war der wichtigste Grund aus Sicht der Betriebe in der oben genannten Befragung, dass es keine passenden Weiterbildungsangebote gab. Dies gab mehr als die Hälfte aller Betriebe an. Jeweils ca. ein Drittel der Betriebe gab an, keine Förderung durch die BA zu wünschen oder beurteilte den

Aufwand für die Beantragung der Förderung als zu groß. Weitere, mit 30 und 27 Prozent etwas seltener genannte Gründe für die Nicht-Inanspruchnahme waren mangelndes Interesse der Beschäftigten und eine zu lange Mindestdauer der Weiterbildungen (die bei mehr als 120 Stunden liegt, Kruppe et al. 2021).

Erkenntnisse aus einem aktuellen qualitativen Forschungsprojekt des IAB bestätigen diese Befunde. Auch hier zeigt sich, dass viele Betriebe den administrativen Aufwand der Beantragung scheuen und gerade im ländlichen Raum das Angebot an passenden Weiterbildungsangeboten teils als mangelhaft erachten. Zudem werden die Fördervoraussetzungen, und hier insbesondere die Mindestdauer der Weiterbildung, aber auch die Notwendigkeit der Zertifizierung von Weiterbildungsträgern bzw. -maßnahmen von vielen Betrieben als zu restriktiv angesehen (Biermeier et al. i. E.). Eine vereinfachte Administration und teils angepasste Förderkriterien dürften die Handhabbarkeit und die Attraktivität der Weiterbildungsförderung erhöhen, ebenso wie eine zielgerichtete Beratung, um beispielsweise auch Beschäftigte für die Relevanz und den Nutzen von Weiterbildung zu sensibilisieren. Gerade im ländlichen Raum erscheint darüber hinaus ein Ausbau von (digitalen) Weiterbildungsangeboten wichtig, um lange Fahrzeiten, die einer Weiterbildungsteilnahme entgegenstehen können (Osiander/Stephan 2018), zu vermeiden.

7 Weiterbildung während Kurzarbeit in der Krisensituation der Covid-19-Pandemie

Wie in Abschnitt 6 ausgeführt wurde, ist die betriebliche Weiterbildung in der Covid-19-Pandemie deutlich zurückgegangen. Aus Befragungen des IAB geht zudem hervor, dass zumindest zu Beginn der Pandemie Zeiten der Kurzarbeit kaum für Weiterbildung genutzt wurden (Bellmann et al. 2020; Kruppe/Osiander 2020). Eine Personenbefragung zeigt, dass im Juni 2020 nur 5 Prozent der Beschäftigten in Kurzarbeit die Zeiten des Arbeitsausfalls für Weiterbildung nutzten (Kruppe/Osiander 2020), eine Betriebsbefragung, dass nur jeder zehnte Betrieb mit Kurzarbeit diese Zeiten für Weiterbildung der betroffenen Beschäftigten nutzte (Bellmann et al. 2020). Aus letzterer liegen auch Erkenntnisse zu den Gründen für die geringe Inanspruchnahme aus Sicht der Betriebe vor. Der wichtigste Grund lag darin, dass nicht absehbar war, wann die Betriebe ihre Geschäftstätigkeit wieder in vollem Umfang aufnehmen konnten. Sie führten darüber hinaus aber auch keine Weiterbildungen durch, weil diese nicht in den an die Kurzarbeit angepassten Arbeitsplan der Beschäftigten passten. Weitere Gründe waren die unsichere geschäftliche Zukunft sowie der Umstand, dass manche Betriebe das Thema Weiterbildung in der Krisensituation der Pandemie für nachrangig hielten (Bellmann et al. 2020). Zudem ist anzunehmen, dass die in Abschnitt 6 dargestellten Hinderungsgründe der Inanspruchnahme von Leistungen aus dem QCG bzw. dem AvMG, die die Mindestdauer der geförderten Weiterbildung oder deren Zertifizierung betreffen, auch für die geförderte Weiterbildung bei Kurzarbeit gelten. Eine Anpassung der Förderkriterien wäre entsprechend auch hier überlegenswert. Zudem erscheint eine Intensivierung der Weiterbildungsberatung der BA sinnvoll, da viele Betriebe den Ergebnissen unserer Betriebsbefragung zufolge die Fördermöglichkeiten nicht kennen (Kruppe et al. 2021).

Im Rahmen des Beschäftigungssicherungsgesetzes, das zum 1.1.2021 in Kraft getreten ist, sollten Anreize für Unternehmen geschaffen werden, ihre Beschäftigten während Kurzarbeit weiterzubilden. Mittlerweile erhalten Arbeitgeber, deren Beschäftigte an einer während der Kurzarbeit begonnenen Weiterbildung teilnehmen, unter gewissen Voraussetzungen (Mindestdauer, Zertifizierung) von der BA 50 Prozent der von ihnen zu tragenden Beiträge zur Sozialversicherung für diese Beschäftigten. Es gibt bislang keine Evidenz dazu, ob das Gesetz die intendierten Anreize zur Weiterbildung hat setzen können.

Literatur

- Bellmann, Lutz; Dietrich, Hans; Fitzenberger, Bernd; Kruppe, Thomas; Lang, Julia; Leber, Ute; Roth, Duncan; Umkehrer, Matthias (2021): Weiterbildung und Ausbildungsmarkt Entwicklungen im Zug der Corona-Krise und Umsetzung von Programmen der Bundesregierung Stellungnahme des IAB zur Anhörung beim Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung am 22.9.2021. [IAB-Stellungnahme 9/2021](#).
- Bellmann, Lutz; Gleiser, Patrick; Kagerl, Christian; Koch, Theresa; König, Corinna; Kruppe, Thomas; Lang, Julia; Leber, Ute; Pohlen, Laura; Roth, Duncan; Schierholz, Malte; Stegmaier, Jens; Aminian, Armin (2020): Weiterbildung in der Covid-19-Pandemie stellt viele Betriebe vor Schwierigkeiten, In: <https://www.iab-forum.de/weiterbildung-in-der-covid-19-pandemie-stellt-viele-betriebe-vor-schwierigkeiten/>.
- Bennewitz, Emanuel; Klinge, Silke; Leber, Ute, Schwengler, Barbara (i. E.): Die deutsche Wirtschaft vor und während der Corona-Pandemie – Ein Vergleich der Jahre 2019 und 2021 – Ergebnisse des IAB-Betriebspanels. IAB-Forschungsbericht.
- van den Berg, Gerard J.; Dauth, Christine; Homrighausen, Pia; Stephan, Gesine (2022), 2022-06-20: Informing employees in small and medium-sized firms about training: Results of a randomized field Experiment. In: Economic Inquiry, Jg. online first S. 1–17. DOI:10.1111/ecin.13111.
- Bernhard, Sarah; Bossler, Mario; Kruppe, Thomas; Lietzmann, Torsten; Senghaas, Monika; Stephan, Gesine; Trenkle, Simon; Wiemers, Jürgen; Wolff, Joachim (2021): Vorschläge zur Reform der Grundsicherung für Arbeitsuchende und weiterer Gesetze zur sozialen Absicherung Stellungnahme des IAB zur öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 7.6.2021. [IAB-Stellungnahme 5/2021](#).
- Biermeier, Sandra; Dony, Elke; Greger, Sabine; Leber, Ute; Schreyer, Franziska; Strien, Karsten (i. E.): Warum Betriebe die Weiterbildungsförderung für Beschäftigte bislang eher wenig nutzen. In: IAB-Forum.
- BMBF (2021): Weiterbildungsverhalten in Deutschland 2020 – Ergebnisse des Adult Education Survey – AES-Trendbericht (https://www.bmbf.de/SharedDocs/Publikationen/de/bmbf/1/31690_AES-Trendbericht_2020.pdf).
- Bowen, William G.; Chingos, Matthew M.; Lack, Kelly A.; Nygren, Thomas I. (2014): Interactive Learning Online at Public Universities: Evidence from a Six-Campus Randomized Trial. Journal of Policy Analysis and Management 33 (1), 94–111.
- Cacault, Paula; Hildebrand, Christian; Laurent-Lucchetti, Jeremy; Pellizzari, Michele (2021): Distance Learning in Higher Education: Evidence from a Randomized Experiment. Journal of the European Economic Association 19 (4), pp. 2322–2372.
- Coates, Dennis; Humphreys, Brad R.; Kane, John; Vachris, Michelle A. (2004): “No significant distance” between face-to-face and online instruction: evidence from principles of economics. Economics of Education Review, 23 (5), pp. 533–546.
- Deeke, Axel; Kruppe, Thomas (2003): Beschäftigungsfähigkeit als Evaluationsmaßstab? Inhaltliche und methodische Aspekte der Wirkungsanalyse beruflicher Weiterbildung im Rahmen des ESF-BA-Programms. IAB-Werkstattbericht 1/2003.

- Dettmann, Eva; Diegmann, André; Mertens, Matthias; Müller, Steffen; Plümpe, Verena; Leber, Ute; Schwengler, Barbara (2021): Die deutsche Wirtschaft in der Pandemie. [IAB-Forschungsbericht 11/2021](#), Nürnberg.
- Dietz, Martin; Osiander, Christopher (2014): Weiterbildung bei Arbeitslosen: Finanzielle Aspekte sind nicht zu unterschätzen. [IAB-Kurzbericht 14/2014](#).
- Dohmen, Thomas; Kleifgen, Eva; Künn, Steffen; Stephan, Gesine (2022): Geförderte Umschulungen für Personen ohne Berufsabschluss im Rechtskreis SGB III: Kenntnis, Teilnahmebereitschaft und Attraktivitätskriterien, Bericht für das BMAS, 29. September 2022.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990): Three worlds of welfare capitalism. Princeton: Princeton University Press.
- Görlitz, Katja (2010): The effect of subsidizing continuous training investments – evidence from German establishment data, *Labour Economics*, 17 (5), 789–798.
- Grabert, Tim-Felix; Kruppe, Thomas; Leber, Ute; Schreyer, Franziska (i. E.): Weiterbildungspolitik in Österreich. Ein Vorbild für Deutschland? In: IAB-Forum.
- Heß, Pascal; Janssen, Simon; Leber, Ute (2019): Digitalisierung und berufliche Weiterbildung: Beschäftigte, deren Tätigkeiten durch Technologien ersetzbar sind, bilden sich seltener weiter. [IAB-Kurzbericht 16/2019](#).
- Hidalgo, Diana; Oosterbeek, Hessel; Webbink, Dinand (2014): The impact of training vouchers on low-skilled workers, *Labour Economics*, 31, 117–128.
- Klaus, Anton; Kruppe, Thomas; Lang, Julia; Roesler, Konrad (2020): Geförderte Weiterbildung Beschäftigter: Trotz erweiterter Möglichkeiten noch ausbaufähig. [IAB-Kurzbericht 24/2020](#).
- Kleifgen, Eva; Kruppe, Thomas; Lang, Julia; Osiander, Christopher; Roesler, Konrad; Stephan, Gesine (2022): Förderung der abschlussorientierten beruflichen Weiterbildung: Entwicklung von Zugangszahlen und Teilnahmestrukturen vor und nach der Einführung der Weiterbildungsprämien im Jahr 2016, [IAB-Forschungsbericht 15/2022](#).
- Kruppe, Thomas (2009): Bildungsgutscheine in der aktiven Arbeitsmarktpolitik. In: *Sozialer Fortschritt*, Jg. 58, H. 1, 9–19.
- Kruppe, Thomas; Lang, Julia; Leber, Ute (2021): Nur jeder zehnte Betrieb nutzt die Weiterbildungsförderung der Bundesagentur für Arbeit. In: <https://www.iab-forum.de/nur-jeder-zehnte-betrieb-nutzt-die-weiterbildungsfoerderung-der-bundesagentur-fuer-arbeit/>.
- Kruppe, Thomas; Osiander, Christopher (2020): Kurzarbeit im Juni 2020: Rückgang auf sehr hohem Niveau, In: <https://www.iab-forum.de/kurzarbeit-im-juni-2020-rueckgang-auf-sehr-hohem-niveau/>.
- Lietzmann, Torsten; Kupka, Peter; Ramos Lobato, Philipp; Trappmann, Mark; Wolff, Joachim (2018): Sozialer Arbeitsmarkt für Langzeiterwerbslose: Wer für eine Förderung infrage kommt. [IAB-Kurzbericht 20/2018](#).
- Lietzmann, Torsten; Ramos Lobato, Philipp; Trappmann, Mark; Unger, Stefanie (2019): Leistungsberechtigte mit gesundheitlichen Einschränkungen: Nicht jeder ist erwerbsfähig (Serie „Zukunft der Grundsicherung“). In: <https://www.iab-forum.de/leistungsberechtigte-mit-gesundheitlichen-einschraenkungen-nicht-jeder-ist-erwerbsfaehig/>.

- Nedelkoska, Ljubica; Quintini, Glenda (2018): Automation, skills use and training, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 202, OECD Publishing, Paris (<https://doi.org/10.1787/2e2f4eea-en>).
- OECD (2021): Continuing Education and Training in Germany, Getting Skills Right, OECD Publishing, Paris (<https://doi.org/10.1787/1f552468-en>).
- OECD (2020): The potential of online learning for adults: early lessons from the COVID-19 crisis. OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19), 2020-07-24. Paris: OECD Publishing (<https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/the-potential-of-online-learning-for-adults-early-lessonsfrom-the-covid-19-crisis-ee040002/>).
- Osiander, Christopher; Dietz, Martin (2016): Determinanten der Weiterbildungsbereitschaft: Ergebnisse eines faktoriellen Surveys unter Arbeitslosen. In: Journal for Labour Market Research, 49 (1), 59–76.
- Osiander, Christopher; Stephan, Gesine (2018): Gerade geringqualifizierte Beschäftigte sehen bei der beruflichen Weiterbildung viele Hürden. In: <https://www.iab-forum.de/gerade-geringqualifizierte-beschaeftigte-sehen-bei-der-beruflichen-weiterbildung-viele-huerden/>.
- Pothmer, Brigitte; Antony, Philipp; Bayer, Mechthild; Brümmer, Ute; Heister, Michael; Kruppe, Thomas; Schroeder, Wolfgang (2019): Weiterbildung 4.0. – Solidarische Lösungen für das lebenslange Lernen im digitalen Zeitalter. Böll-Brief. Teilhabegesellschaft 08, Berlin, 36 S.
- Schanne, Norbert; Weyh, Antje (2017): Wirksamkeit von Weiterbildungsberatung – Quasiexperimentelle Evidenz aus den Dresdner Bildungsbahnen. In: K. Schober & J. Langner (Hrsg.): Wirksamkeit der Beratung in Bildung, Beruf und Beschäftigung: Beiträge zur Wirkungsforschung und Evidenzbasierung. Beiträge zu dem ELGPN-Seminar „Wirksamkeit, Nutzen und Evidenzbasierung der Beratung in Bildung, Beruf und Beschäftigung“ am 2. Juli 2015 in Berlin, 91–102.
- Schwerdt, Guido; Messer, Dolores; Woessmann, Ludger; Wolter, Stefan C. (2012): The impact of an adult education voucher program: Evidence from a randomized field experiment, Journal of public Economics, 96 (7–8), 569–583.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2022): Arbeitslose nach Rechtskreisen (Jahreszahlen).
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2022a): Übertrittsrisiko in Langzeitarbeitslosigkeit (<https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Navigation/Statistiken/Themen-im-Fokus/Langzeitarbeitslosigkeit/Langzeitarbeitslosigkeit-Nav.html>).
- Trahms, Annette; Laible, Marie-Christine; Braunschweig, Luisa (2021): Geringqualifizierte bilden sich nach wie vor deutlich seltener weiter. In: <https://www.iab-forum.de/geringqualifizierte-bilden-sich-nach-wie-vor-deutlich-seltener-weiter/>.
- Xu, Di; Jaggars, Smith Shanna (2013): The impact of online learning on students' course outcomes: Evidence from a large community and technical college system. Economics of Education Review, 37, 46–57.

Impressum

IAB-Stellungnahme 9|2022

Veröffentlichungsdatum

22. November 2022

Herausgeber

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit
Regensburger Straße 104
90478 Nürnberg

Redaktion

Martina Dorsch

Rechte

Diese Publikation ist unter folgender Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht:
Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International (CC BY-SA 4.0)
<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

Bezugsmöglichkeit dieser Stellungnahme

<https://doku.iab.de/stellungnahme/2022/sn0922.pdf>

Bezugsmöglichkeit aller Veröffentlichungen der Reihe „IAB-Stellungnahme“

<https://iab.de/publikationen/iab-publikationsreihen/iab-stellungnahme/>

Webseite

<https://iab.de>

ISSN

2195-5980

DOI

10.48720/IAB.SN.2209