



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

IAB-STELLUNGNAHME

Ausgewählte Beratungsergebnisse des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

1|2023 Reform der Weiterbildungsförderung Beschäftigter nach § 82 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch (SGB III) – Weiterbildungsgesetz

Hans Dietrich, Bernd Fitzenberger, Simon Janssen, Thomas Kruppe, Julia Lang, Ute Leber,
Christopher Osiander, Holger Seibert, Gesine Stephan

Stellungnahme des IAB vom 13.1.2023 im Rahmen der Verbändebeteiligung zum
BMAS-Referentenentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Aus- und
Weiterbildungsförderung und Einführung einer Bildungszeit

Reform der Weiterbildungsförderung Beschäftigter nach § 82 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch (SGB III) – Weiterbildungsgesetz

Hans Dietrich

Bernd Fitzenberger

Simon Janssen

Thomas Kruppe

Julia Lang

Ute Leber

Christopher Osiander

Holger Seibert

Gesine Stephan

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 Einleitung	5
2 Einführung eines Qualifizierungsgeldes	7
3 Einführung einer Bildungszeit und Bildungsteilzeit	9
4 Verlängerung der Erstattungen bei beruflicher Weiterbildung während Kurzarbeit.	11
5 Einführung einer Ausbildungsgarantie	11
6 Berufsorientierungspraktikum	13
7 Mobilitätzuschuss	13
8 Einstiegsqualifizierung	14
9 Berufsausbildung in außerbetrieblichen Einrichtungen (BAE)	14
Literatur	16

Zusammenfassung

Ziel des Weiterbildungsgesetzes ist es, die Förderinstrumente der Arbeitsmarktpolitik für Beschäftigte und Ausbildungssuchende weiterzuentwickeln, der beschleunigten Transformation der Arbeitswelt zu begegnen, strukturwandelbedingte Arbeitslosigkeit zu vermeiden, Weiterbildung zu stärken und die Fachkräftebasis zu sichern, aber auch den Vereinbarungen aus der Nationalen Weiterbildungsstrategie Rechnung zu tragen. Das IAB bezieht sich in der Stellungnahme auf folgende Aspekte: Einführung eines Qualifizierungsgeldes, einer Bildungs(teil)zeit und einer Ausbildungsgarantie, Verlängerung der Erstattungen von Sozialversicherungsbeiträgen bei beruflicher Weiterbildung während Kurzarbeit, Berufsorientierungspraktikum, Mobilitätzuschuss, Einstiegsqualifizierung und Berufsausbildung in außerbetrieblichen Einrichtungen.

Abstract

The aim of the Further Vocational Training Act is to extend the instruments of labour market policy for employees and vocational training seekers, to meet the challenges of accelerated transformation, to avoid unemployment related to structural change, to strengthen further vocational training and to ensure the skill level of the workforce, but also to take into account the objectives of the National Skills Strategy. In its statement, the IAB refers to the following aspects: Introduction of a qualification allowance, an educational (part-time) leave and a training guarantee, prolongation of the reimbursement of social security contributions in the case of further training during short-time work, vocational orientation internship, mobility allowance, introductory qualification, and vocational training in firm-external institutions.

1 Einleitung

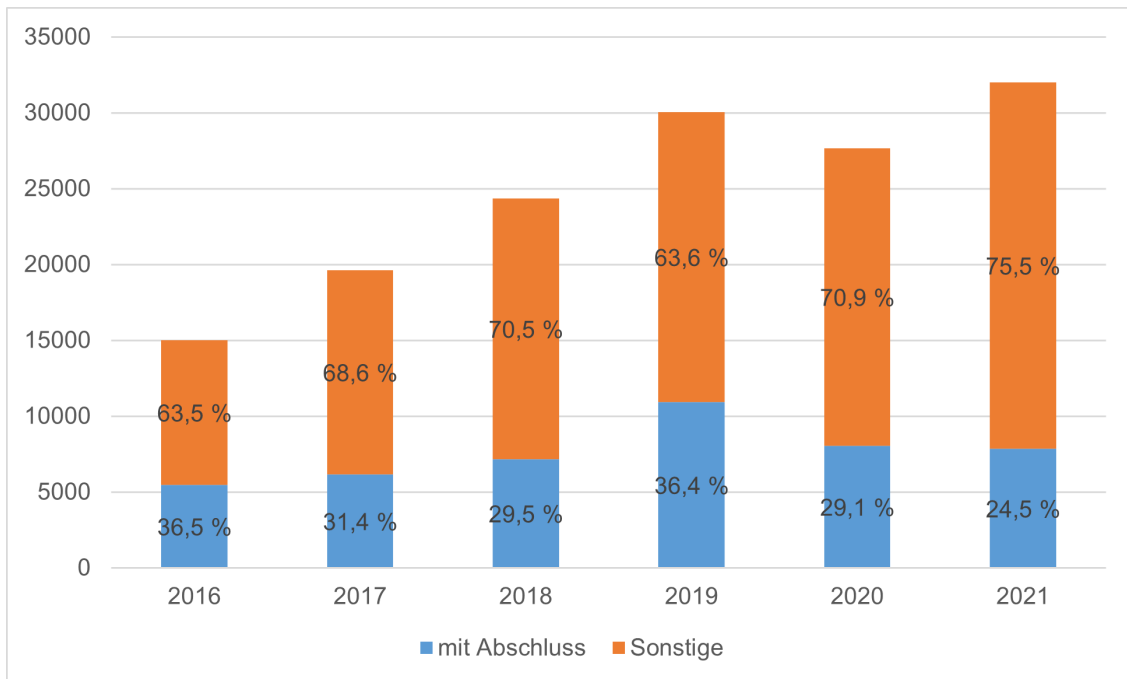
Der Referentenentwurf eines Weiterbildungsgesetzes des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) hat die Verbesserung der Qualifikation von Beschäftigten und die Umsetzung der ebenfalls im Koalitionsvertrag vereinbarten Ausbildungsgarantie zum Ziel. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) nimmt im Folgenden Stellung zu den verschiedenen Vorhaben, die im Dritten Buch Sozialgesetzbuch (SGB III) beziehungsweise – soweit die Ausbildungsgarantie betroffen ist – im SGB III und im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) umgesetzt werden sollen.

Die Regeln der bestehenden Beschäftigtenförderung sollen durch feste Fördersätze und weniger Förderkombinationen vereinfacht werden. Die Fördervoraussetzungen setzen keine Betroffenheit der Tätigkeit vom Strukturwandel oder eine Weiterbildung in einem Engpassberuf mehr voraus. Zudem können Beschäftigte einbezogen werden, deren Berufsabschluss oder letzte geförderte Maßnahmen mindestens zwei (bisher vier) Jahre zurückliegen. Die Staffelung der Förderzuschüsse zu den Lehrgangskosten wird auf nun drei Unternehmensgrößenklassen reduziert, indem die bisherige Differenzierung zwischen 250 bis 2.500 Beschäftigten sowie noch größeren Unternehmen entfällt. Der Sondertatbestand eines erhöhten Weiterbildungsbedarfes entfällt, während der Sondertatbestand erhöhter Fördersätze bei Qualifizierungsvereinbarungen der Sozialpartner*innen bestehen bleibt. Die Fördersätze beim Arbeitsentgeltzuschuss und bei den Lehrgangskosten werden pauschaliert; bisher lag die Höhe des Zuschusses durch die Formulierung „bis zu“ im Ermessen der zuständigen Vermittlungsfachkräfte.

Allgemein gilt bisher, dass die Fördermöglichkeiten in begrenztem Ausmaß in Anspruch genommen wurden. Rund eine von 1.000 sozialversicherungspflichtig beschäftigten Personen nahm zuletzt innerhalb eines Jahres eine geförderte Weiterbildung auf (Kruppe/Lang i. E.). Wie [Abbildung 1](#) zeigt, gab es in den letzten Jahren – mit einem kleinen Einbruch im ersten Jahr der Pandemie – jedoch einen positiven Trend bei den Einritten in geförderte Weiterbildungen für Beschäftigte (Klaus et al. 2020). Im Jahr 2021 nahmen mehr als 30.000 Beschäftigte eine geförderte Weiterbildung auf. Rund ein Viertel bis Drittel der Förderungen bezogen sich auf Maßnahmen mit einem Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf. Weiterbildungen im Bereich der Altenpflege machten rund ein Drittel der Förderzugänge aus.

Abbildung 1

Jährliche Eintritte Beschäftigter (SGB III) in geförderte Weiterbildung nach Bildungsziel; absolut und in Prozent



Quelle: Statistik der BA.

Tatsächlich kennen viele Betriebe die Fördermöglichkeiten der Bundesagentur für Arbeit (BA) gar nicht. Kruppe et al. (2021) stellen anhand einer Betriebsbefragung fest, dass zwei Drittel der befragten Betriebe die Möglichkeiten der Weiterbildungsförderung für Beschäftigte nicht kannten. Der Bekanntheitsgrad steigt dabei mit der Betriebsgröße. Der am häufigsten genannte Grund für die Nichtinanspruchnahme ist das Fehlen passender Weiterbildungsangebote; aber auch die Komplexität der Antragstellung und Vorbehalte gegenüber der Inanspruchnahme einer öffentlich geförderten Weiterbildung scheinen eine Rolle zu spielen. Inwieweit die geplanten Anpassungen hier zu Veränderungen führen werden, bleibt abzuwarten.

Auch den Beschäftigten sind die Fördermöglichkeiten nur in begrenztem Ausmaß bekannt. Van den Berg et al. (2023) schickten Informationsbroschüren zu den Fördermöglichkeiten für Beschäftigtenweiterbildung an zufällig ausgewählte Arbeitnehmer*innen in kleinen und mittleren Unternehmen. Im Ergebnis zeigt sich, dass die angeschriebenen Personen das Programm deutlich öfter kannten als nicht angeschriebene Personen. Dies hatte allerdings keinerlei Effekte auf eine Inanspruchnahme der Förderung. Dies weist darauf hin, dass passende Weiterbildungsberatungen möglicherweise sogar eine wichtigere Rolle spielen könnten als die konkrete Ausgestaltung der Förderkonditionen, die allerdings kein Bestandteil des Gesetzesentwurfs sind.

Demnach bleibt abzuwarten, ob und inwieweit vereinfachte Förderkonditionen mit einer höheren Inanspruchnahme einhergehen. Zuletzt brachte die Ausweitung der Fördermöglichkeiten im Rahmen des Qualifizierungschancengesetzes keinen deutlichen Anstieg der Förderzahlen mit sich (Klaus et al. 2020).

Aufgrund theoretischer Überlegungen ist nicht eindeutig, ob die veränderten Regelungen zu positiven oder negativen Effekten führen. Durch die abnehmende Komplexität könnten sich

sowohl der Verwaltungsaufwand der BA als auch der Antragsaufwand bei den Betrieben verringern. Gleichzeitig haben Betriebe vorab eine größere Sicherheit über die Höhe der im Fall einer Genehmigung zu erwartenden Zuschüsse. Andererseits lässt sich die Höhe der Zuschüsse in Zukunft weniger passgenau auf die tatsächlichen Bedarfe von Unternehmen anpassen. Dies ist allerdings grundsätzlich bei allen pauschalisierten Leistungen wie zum Beispiel bei Sozialabgaben bei Bezug von Kurzarbeitergeld oder beim Bürgergeld der Fall.

Dauth/Toomet (2016) sowie Dauth (2020) finden für Förderzugänge früherer Jahre für geförderte Ältere in KMU (kleine und mittlere Unternehmen) sowie formal geringqualifizierte Beschäftigte, dass die Förderung die Beschäftigungschancen und das Arbeitseinkommen in den Folgejahren leicht erhöhte. Zu möglichen Mitnahmeeffekten – also zur Frage, ob Betriebe ihre Beschäftigten auch ohne die Förderung durch die BA weitergebildet hätten – liegt keine empirische Evidenz vor, ebenso wenig wie detaillierte Kosten-Nutzen-Analysen. Aus fiskalischer Perspektive und in kurzer Frist schließt Dauth (2020) aus ihren Analysen allerdings, dass es unwahrscheinlich ist, dass sich die Förderung durch höhere Einkommenssteuereinnahmen auszahlt.

Wissenschaftliche Analysen zu veränderten gesetzlichen Regelungen – sollten sie in dieser Form bis Ende des Jahres 2023 in Kraft treten – könnten bis zum Jahr 2029 deskriptiv und im Rahmen einer Selektivitätsanalyse untersuchen, wie sich Zugangszahlen und Förderstrukturen bei der geförderten Weiterbildung von Beschäftigten entwickeln. Theoretisch könnte mit einem Differenz-von-Differenzen-Ansatz oder einem Regression-Discontinuity-Ansatz überprüft werden, ob die wegfallende Differenzierung zwischen 250 bis 2.500 Beschäftigten sowie noch größeren Unternehmen bei dem Zuschuss zu den Lehrgangskosten einen kausalen Effekt auf die Inanspruchnahme gehabt hat. Praktisch dürfte eine solche Analyse jedoch nicht direkt umsetzbar sein, da sich der Betriebsbegriff des Gesetzgebers (der sich in § 82 SGB III auf das Unternehmen beziehungsweise den Konzern bezieht) vom Betriebsbegriff in den administrativen Daten der BA (Niederlassungen innerhalb einer Gemeinde mit denselben wirtschaftlichen Betätigungen) unterscheidet. Die weiteren geplanten Änderungen lassen sich daher nicht einfach auf ihre kausalen Gesamteffekte hin untersuchen, da es keine geeignete Vergleichsgruppe gibt, für die sich die gesetzlichen Regelungen nicht verändert haben. Allenfalls könnte man verschiedene Gruppen von Betrieben danach unterscheiden, wie stark sie von den Änderungen der gesetzlichen Regelungen betroffen sind. Jedoch ist nicht absehbar, ob sich auf dieser Basis belastbare Ergebnisse erzielen lassen. Kosten-Nutzen-Analysen ließen sich nur dann durchführen, wenn die Kosten transparent wären und der zu betrachtende Nutzen vorab genau definiert und messbar wäre.

2 Einführung eines Qualifizierungsgeldes

Das Qualifizierungsgeld – in der öffentlichen Diskussion auch als Transformationskurzarbeitergeld bezeichnet – können Betriebe für Beschäftigte erhalten, bei denen für eine Weiterbeschäftigung eine Weiterbildung erforderlich ist. Voraussetzungen sind – mit der Ausnahme von Kleinstunternehmen – eine Betriebsvereinbarung oder ein betriebsbezogener Tarifvertrag und strukturwandelbedingte Qualifizierungsbedarfe, die je nach Betriebsgröße mindestens 10 beziehungsweise 20 Prozent der Beschäftigten betreffen. Die Maßnahme muss mindestens 120 Stunden umfassen. Die geförderten Beschäftigten dürfen in den letzten vier Jahren vor Antragstellung nicht an einer geförderten beruflichen Weiterbildung teilgenommen haben und müssen während der Weiterbildung im Betrieb beschäftigt bleiben. Das Qualifizierungsgeld entspricht in der Höhe dem Kurzarbeitergeld, also 60 (beziehungsweise 67) Prozent des Nettoentgeltes, welches durch die Weiterbildung entfällt. Auch die Beantragung und Auszahlung erfolgt wie beim Kurzarbeitergeld durch das Unternehmen. Eine gleichzeitige Beschäftigungsförderung nach § 82 SGB III ist ausgeschlossen. Die Weiterbildungskosten sind durch das Unternehmen zu tragen. Die Weiterbildungsträger, aber nicht die Maßnahmen an sich, müssen zertifiziert sein.

Unternehmen stellen Beschäftigte während des Bezugs des Qualifizierungsgeldes für die Weiterbildung frei. Es handelt sich um eine Lohnersatzleistung, die – wie beim Kurzarbeitergeld – durch das Unternehmen bis zur Höhe des Soll-Entgeltes aufgestockt werden kann. Anders als bei der Beschäftigtenförderung nach § 82 SGB III setzt das Qualifizierungsgeld nicht mehr voraus, dass der Erwerb des Berufsabschlusses eine bestimmte Zeit zurückliegt.

Ähnlich wie bei der Förderung beruflicher Weiterbildung während Kurzarbeit nach § 106a SGB III gilt auch hier, dass mit der Qualifizierung Zeiten des Umbruchs genutzt werden können, um die (Weiter-)Beschäftigungschancen von Arbeitnehmer*innen zu verbessern (Weber/Yilmaz 2022). Im Gegensatz zur Förderung von Weiterbildung nach § 82 SGB III werden hier die Lehrgangskosten nicht übernommen, sondern müssen vom Arbeitgeber getragen werden. Trotzdem kann das Qualifizierungsgeld vor allem für größere Unternehmen attraktiv sein, weil die Förderhöhe, anders als bei der Förderung nach § 82 SGB III, nicht mit der Unternehmensgröße sinkt. Der in einer Betriebsbefragung am häufigsten genannte Grund für befragte Betriebe, die Beschäftigtenqualifizierung nach § 82 SGB III nicht in Anspruch zu nehmen, ist das Fehlen passender Weiterbildungsangebote (Kruppe et al. 2021). Der Wegfall der ansonsten nötigen Zertifizierung von Maßnahmen beim Qualifizierungsgeld könnte es Unternehmen erleichtern, für ihre Beschäftigten passende Weiterbildungskurse zu finden, um ihre aktuellen Qualifizierungsbedarfe zu decken. Allerdings argumentieren Betriebe häufig, dass die Mindestdauer von 120 Stunden sinnvolle Weiterbildungsangebote von der Förderung ausschließen (Biermeier et al. 2023).

Auch hier gilt, dass wissenschaftliche Analysen – sollte das Qualifizierungsgeld im Laufe des Jahres 2023 eingeführt werden – bis zum Jahr 2029 deskriptiv und im Rahmen einer Selektivitätsanalyse untersuchen könnten, wie sich Zugangszahlen und Förderstrukturen entwickeln und ob die geförderten Personen tatsächlich (längerfristig) im geförderten Betrieb verbleiben. Ein kausaler Effekt ließe sich beim Qualifizierungsgeld nur ermitteln, wenn sich vergleichbare Betriebe mit vergleichbaren Beschäftigten identifizieren ließen, die die Förderung

trotz bestehenden Bedarfs nicht in Anspruch nehmen. Hier dürfte es sich schwierig gestalten, hinreichend gute Informationen über Betriebe und Beschäftigte zu erhalten, die die Bildung einer solchen Vergleichsgruppe zulassen. Kosten-Nutzen-Analysen ließen sich wiederum nur dann durchführen, wenn die Kosten transparent wären und der zu betrachtende Nutzen vorab genau definiert und messbar wäre. Eine weitere methodische Herausforderung ist zudem, wie eine Kausalanalyse sinnvoll berücksichtigen kann, dass die Förderung (mit Ausnahme von Kleinstbetrieben) eine Betriebsvereinbarung oder einen betriebsbezogenen Tarifvertrag sowie strukturwandelbedingte Qualifizierungsbedarfe (die je nach Betriebsgröße mindestens 10 beziehungsweise 20 Prozent der Beschäftigten betreffen) voraussetzt.

3 Einführung einer Bildungszeit und Bildungsteilzeit

Die Bildungs(teil)zeit soll das bestehende Förderinstrumentarium zur Weiterbildung ergänzen. Sie soll auf Initiative der Beschäftigten erfolgen und bedarf einer Vereinbarung zwischen Arbeitgeber und Beschäftigten. Während der Bildungs(teil)zeit soll eine Entgeltersatzleistung das Einkommen sichern; zudem soll unter bestimmten Voraussetzungen eine volle oder anteilige Übernahme der Weiterbildungskosten möglich sein. Die geförderte Weiterbildung kann neben beruflichen auch allgemeinbildende Inhalte vermitteln und Weiterbildungen an Hochschulen umfassen.

Das Instrument der Bildungs(teil)zeit ist an die Bildungskarenz beziehungsweise die Bildungsteilzeit in Österreich angelehnt, auch wenn es sich in verschiedenen Aspekten (zum Beispiel Höhe der Entgeltersatzleistung, Länge der Bezugsdauer) von diesen unterscheidet. Vorliegende Studien für Österreich zeigen, dass sowohl die Bildungsteilzeit wie auch die Bildungskarenz vorwiegend von höherqualifizierten Beschäftigten in Anspruch genommen werden – und damit von jener Gruppe, die ohnehin eine vergleichsweise hohe Weiterbildungsbeteiligung aufweist (zu einem Überblick über die Ergebnisse verschiedener Studien vgl. Leber et al. 2022). Die relativ geringe Inanspruchnahme durch Geringqualifizierte kann an der geringeren Weiterbildungsaffinität dieser Personengruppe liegen, aber auch an den in Österreich eher niedrig angesetzten finanziellen Ersatzleistungen. Vor dem Hintergrund dieser Befunde erscheint es wichtig, gerade bei niedrigen Einkommen darauf zu achten, dass diese durch Weiterbildungen möglichst wenig reduziert werden. Der Entwurf sieht ein Bildungszeitgeld in Höhe von 60 beziehungsweise 67 Prozent in Höhe der durchschnittlich auf den Tag entfallenden Nettoentgelt Differenz im Referenzzeitraum vor. Inwieweit dieses gerade bei Erwerbstätigen mit geringeren Einkommen ausreichend ist, um Anreize zur Weiterbildungsbeteiligung zu setzen, ist fraglich. Im unteren Einkommensbereich könnte eine zusätzliche monatliche Prämie den Anreiz für eine Teilnahme erhöhen. Hinweise darauf finden sich in einer Studie von Osiander/Dietz (2016). Nach § 87b des Entwurfs haben Beschäftigte Anspruch auf Bildungszeitgeld, wenn eine vollständige oder teilweise Freistellung zur Teilnahme an einer beruflichen Weiterbildung mit dem Arbeitgeber vereinbart ist. Die individuelle Weiterbildung hängt damit entscheidend davon ab, ob der Betrieb dieser zustimmt. Somit entsteht eine starke Abhängigkeit von der betrieblichen Auslastung beziehungsweise der Arbeitsmarktlage, aber auch vom guten Willen des Betriebes.

Gerade von kleineren Betrieben ist bekannt, dass (längere) Freistellungen zum Zwecke der Weiterbildungsbeteiligung für sie oftmals schwierig sind, da Vertretungen nicht oder nur zu vergleichsweise hohen Kosten organisiert werden können. Um derartigen Hürden vorzubeugen, könnte ein genereller Rechtsanspruch auf Weiterbildung geprüft werden, der sich auch auf Beschäftigte beziehen würde (vergleiche hierzu auch Kapitel 2 der [IAB-Stellungnahme 9/2021](#)). Wenn der Betrieb einer Qualifizierung nicht zustimmt, könnte er beispielsweise verpflichtet werden, festzulegen, wann sie künftig ermöglicht werden kann.

Nach § 87c des Entwurfs kann es sich bei der geförderten Maßnahme auch um ein Modul oder einen Studiengang an einer Hochschule handeln. Für eine Förderung während des Studiums stehen in Deutschland unter bestimmten Voraussetzungen Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) zur Verfügung. Vor diesem Hintergrund wäre eine mögliche Alternative, die BAföG-Regelungen anzupassen, anstatt eine weitere Förderungsmöglichkeit einzuführen, die nur für Personen mit einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zugänglich wäre und die die Zustimmung des Arbeitgebers erfordert.

Die Bildungs(teil)zeit soll das bestehende Förderinstrumentarium in Deutschland ergänzen. Um die Weiterbildungsbeteiligung insgesamt zu steigern und ungleiche Zugangschancen abzubauen, ist es jedoch fraglich, ob es ausreicht, der ohnehin fragmentierten Weiterbildungslandschaft in Deutschland ein weiteres Instrument hinzuzufügen. So ist das deutsche Weiterbildungssystem bereits durch eine Vielzahl an Trägern und rechtlichen Bestimmungen gekennzeichnet und dadurch sehr komplex und teils intransparent (Pothmer et al. 2019). Die Förderungen, die in Deutschland in den letzten Jahren neu eingeführt wurden, wurden von den Beschäftigten bisher nur mäßig in Anspruch genommen (Klaus et al. 2020). Das kann auch dahingehend gedeutet werden, dass ein kohärentes Weiterbildungssystem entwickelt werden sollte (Kruppe 2020). In diesem Zusammenhang kann deshalb grundsätzlich hinterfragt werden, ob ein so breit ausgerichtetes Förderinstrument an die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung geknüpft und entsprechend beitragsfinanziert sein sollte oder ob eine solche Erweiterung des Zugangs zu Weiterbildung – wie BAföG-Regelungen etc. – nicht eher steuerfinanziert sein sollte.

Gerade angesichts der Komplexität der Förderbestimmungen erscheint ein Ausbau der Weiterbildungsberatung wichtig, um die Transparenz zu erhöhen. Dies gilt umso mehr, als dass die Initiative zur Weiterbildung im Falle der Bildungs(teil)zeit von den Beschäftigten ausgehen soll. Untersuchungen des IAB zeigen allerdings, dass Beratungsangebote bisher eher selten in Anspruch genommen werden (Osiander/Stephan 2020, Kruppe et al. 2021). Niedrigschwellige und aufsuchende Beratungsangebote können daher 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 BA geförderten Weiterbildungsmaßnahmen erhöht (Schanne/Weyh 2017). Hier leistet die BA mit der Berufsberatung im Erwerbsleben (BBiE) einen wichtigen Beitrag, die sich vor allem auch an Beschäftigte mit Beratungsbedarf richtet.

Bei einer Einführung der Bildungs(teil)zeit sind deskriptive Analysen der Inanspruchnahme analog zu den bestehenden Studien aus Österreich möglich. In diesem Sinne ließen sich geschlechts- und bildungsspezifische Teilnehmendenquoten analysieren. Überdies könnte man beleuchten, inwieweit sich Betriebe von Teilnehmenden und Nicht-Teilnehmenden voneinander unterscheiden. Kausale Effekte der Bildungs(teil)zeit auf den weiteren Karriereverlauf der

Beschäftigten lassen sich hingegen schwerer untersuchen, da die Inanspruchnahme der Bildungs(teil)zeit explizit von der Initiative der Teilnehmenden ausgeht. In diesem Sinne ist, ähnlich wie in Österreich, auch in Deutschland zu erwarten, dass vor allem hochqualifizierte und motivierte Beschäftigte die Bildungs(teil)zeit in Anspruch nehmen werden. Somit wird es schwer sein, den beruflichen Einfluss der Bildungs(teil)zeit von anderen nicht beobachtbaren Faktoren wie beispielsweise der individuellen Motivation zu trennen.

4 Verlängerung der Erstattungen bei beruflicher Weiterbildung während Kurzarbeit

Die unter anderem mit dem Arbeit-von-Morgen-Gesetz eingeführte Möglichkeit, bei Weiterbildung die Hälfte der während der Kurzarbeit vom Arbeitgeber allein zu tragenden Sozialversicherungsbeiträge zu erstatten, wurde bisher noch wenig genutzt, da aufgrund der pandemiebedingten Sonderregelungen zur Kurzarbeit die Sozialversicherungsbeiträge bis Ende 2021 voll und bis einschließlich März 2022 zu 50 Prozent erstattet wurden. Insofern könnte die Inanspruchnahme – nicht allerdings eine kausale Wirkung der Änderungen auf die Inanspruchnahme – erst ab dem Auslaufen der Sonderregelungen zum 31. März 2022 beobachtet werden.

5 Einführung einer Ausbildungsgarantie

Die Zahl der bei der BA gemeldeten Bewerber*innen um einen betrieblichen Ausbildungsplatz sowie die Zahl der von den Betrieben gemeldeten Ausbildungsstellen erweisen sich sowohl hinsichtlich der bundesweiten Gesamtbilanz als auch mit Blick auf die regionale und berufliche Ebene als unausgeglichen (BMBF 2022). Im ersten Jahr der Corona-Pandemie ist die Zahl der gemeldeten Ausbildungsstellen und die der Bewerber*innen für eine betriebliche Ausbildung stark zurückgegangen, doch haben sich die Zahl der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge sowie das Ausbildungsstellenangebot inzwischen leicht erholt (Christ et al. 2022). Die Zahl der gemeldeten Bewerber*innen ist dagegen bereits seit 2019 rückläufig, mit einem deutlichen Einbruch während der Pandemie (Statistik der BA 2022; BMBF 2022). Seit Beginn der 2000er Jahre kann eine steigende Zahl von Ausbildungsstellen nicht besetzt werden (Bennewitz et al. 2022). Obgleich die Zahl der Bewerber*innen um einen betrieblichen Ausbildungsplatz während der Pandemie deutlich zurückgegangen ist, kann nach wie vor eine signifikante Zahl von Jugendlichen ihren Ausbildungswunsch nicht realisieren. Dies verweist auf zunehmende Passungsprobleme am Ausbildungsmarkt.

Hinzu kommt, dass zahlenmäßig relevante Gruppen – insbesondere (formal) leistungsschwächere junge Menschen – von der Berufsberatung der BA aufgrund fehlender Ausbildungsreife nicht als Bewerber*innen eingestuft werden. Vielfach erfolgt hier der Übergang in berufsvorbereitende Angebote, verbunden mit mehrjährigen Förderketten. Neben Personen, die eine betriebliche Ausbildung ohne Erfolg beenden, betritt dieser Personenkreis den Arbeitsmarkt vielfach als formal

geringqualifizierte Erwerbsperson (Dietrich et al. 2019). Wie Dietrich et al. (2019) ebenfalls zeigen, ist diese Population auch im weiteren Erwerbsverlauf nur begrenzt in der Lage, verspätet eine berufliche Ausbildung nachzuholen. Der Erwerbsverlauf formal Geringqualifizierter ist vielfach geprägt von unsicheren und prekären Beschäftigungsverhältnissen, aber auch von Phasen wiederholter Erwerbslosigkeit (Solga 2005).

Im Jahr 2021 waren in Westdeutschland 19,2 Prozent der zivilen Erwerbspersonen ohne abgeschlossene Ausbildung arbeitslos, in Ostdeutschland sogar 30,3 Prozent, während die Gesamtarbeitslosenquote im Westen 5,4 und im Osten 7,1 Prozent betrug (Statistik der BA). Im Juni 2022 gab es in Deutschland über 150.000 arbeitslose Jugendliche unter 25 Jahren ohne abgeschlossene Ausbildung. Weiter gut 300.000 Jugendliche waren ohne Abschluss in Helferpositionen tätig (Statistik der BA). Bei diesem Personenkreis besteht somit noch ein erhebliches Ausbildungspotenzial (Allmendinger/Dietrich 2003), das es nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels zu heben gilt. Hier kann die Ausbildungsgarantie einen Beitrag leisten, denn gerade Jugendliche mit schwächeren Schulleistungen beziehungsweise -abschlüssen haben trotz der momentan außergewöhnlich günstigen Ausbildungsmarktlage (mit deutlichem Überhang an unbesetzten Ausbildungsstellen) vielfach Schwierigkeiten, einen (geeigneten) Ausbildungsplatz zu finden. Bisweilen mag die Aufnahme einer Ausbildung aber auch als weniger attraktiv erscheinen im Vergleich zu den momentan ebenfalls sehr guten Beschäftigungsmöglichkeiten im Helsegment – langfristig ist dies aber vermutlich eine fragliche Strategie. Die verschiedenen Elemente einer breit konzipierten Ausbildungsgarantie könnten Jugendliche aktivieren, sich stärker mit der Berufsorientierung zu befassen und sich dann eher für eine berufliche Ausbildung zu bewerben.

Mit der Einführung einer Ausbildungsgarantie sind allerdings heterogene und teils auch widersprüchliche Anforderungen verknüpft: die Förderung der beruflichen Orientierung, die Unterstützung leistungsschwächerer Jugendlicher beim Zugang zu betrieblicher Ausbildung, die Unterstützung hin zu einem erfolgreichen Abschluss einer betrieblichen Ausbildung, die Reduzierung von Ausbildungs-Mismatch und der Abbau von Fachkräfteengpässen (Dietrich/Fitzenberger 2022). Dazu sind neue Instrumente erforderlich beziehungsweise bestehende in ihrer Leistungsfähigkeit zu erweitern. Der Referentenentwurf greift die aktuellen Problemlagen auf und entwickelt mit dem Vorschlag einer Ausbildungsgarantie den Instrumentenkasten der BA für junge Menschen weiter. Die Ausbildungsgarantie sollte sich grundsätzlich an den regionalen Ausbildungsmarktgegebenheiten und den Bedarfen der Jugendlichen sowie der Betriebe vor Ort orientieren. Der Fokus auf eine betriebliche Ausbildung oder eine möglichst betriebsnahe überbetriebliche Ausbildung als Ultima Ratio ist sinnvoll. Regionale, berufsfachliche und auch qualifikatorische Disparitäten sollen auf operativer Ebene soweit wie möglich ausgeglichen und tatsächlich bestehende Bedarfe an Angeboten der außerbetrieblichen Berufsausbildung ermittelt werden.

Die Bestimmung beziehungsweise Messung von Disparitäten stellt eine Herausforderung für die Umsetzung dar. Obwohl es explizit im Koalitionsvertrag benannt wurde, lässt der Referentenentwurf außen vor, wie die angestrebte Konzentration des Mitteleinsatzes auf Regionen mit einer Unterversorgung an Ausbildungsplätzen umgesetzt werden kann. In vielen Regionen gibt es eine solche Unterversorgung heute aber kaum noch und es dominiert stattdessen ein Bewerber*innen- beziehungsweise Azubimangel. Daher müssen die Regionen identifiziert werden, in denen der Markt kein ausreichendes Ausbildungsplatzangebot bereithält und eine

zusätzliche öffentliche Finanzierung von überbetrieblichen Ausbildungsplätzen tatsächlich erforderlich ist. Hierzu hat die BA gemeinsam mit dem IAB bereits ein Indikatorenset zusammengestellt, mit dessen Hilfe eine entsprechende Identifikation von Regionen mit ungünstiger Ausbildungsmarktlage erfolgen könnte. Dabei werden neben einer Reihe von gängigen Ausbildungsmarktkindikatoren (Bewerber*innen, Stellen, neu abgeschlossene Ausbildungsverträge, Zahl der Schulabgänger*innen) auch eine spezifische Arbeitslosenquote von ausbildungslosen Jugendlichen sowie die Pendelverflechtungen der Auszubildenden berücksichtigt. So kann ein relativ umfassendes Bild von den regionalen Ausbildungschancen für Jugendliche in der Region und den erreichbaren Nachbarregionen gezeichnet werden. Allerdings zeigen die Indikatoren kein eindeutiges Bild, ob und inwieweit in einer Region kein ausreichendes Ausbildungsplatzangebot besteht, sodass sicherlich Bedarf für eine ganzheitliche Einschätzung der Situation vor Ort besteht.

In Bezug auf die inhaltlich-berufliche Ausrichtung der zusätzlichen Anstrengungen im Rahmen der Ausbildungsgarantie bleibt der Entwurf ebenfalls recht vage. Einerseits ist eine deutliche Orientierung an den zukünftigen Engpassberufen empfehlenswert. Dabei muss jedoch eine mittelfristige Perspektive eingenommen werden, da während der Ausbildung Zeit vergeht und eine Orientierung an nur kurzfristigen Engpässen zu Fehlinvestitionen führen kann. Andererseits birgt die reine Orientierung an Engpassberufen die Gefahr von Abbrüchen bei fehlender Übereinstimmung mit den beruflichen Interessen und Fähigkeiten der jungen Menschen und erfordert eine regelmäßige Anpassung über die Zeit. Und es besteht die Schwierigkeit, in mittelfristiger Perspektive die Engpassberufe vor Ort korrekt zu prognostizieren.

6 Berufsorientierungspraktikum

Die angestrebte stärkere Flankierung der Vermittlungsbemühungen durch kurze Praktika kann eine sinnvolle Strategie darstellen, um Jugendliche auf diese Weise zu ermuntern, praktische Erfahrungen zu sammeln und relevante Berufsbilder kennenzulernen. Dadurch lernen sie die eigenen Stärken und Schwächen realistischer einzuschätzen. Arbeitsmarkterfahrung im Rahmen von Praktika kann dazu führen, dass junge Menschen ihre Bildungsentscheidungen überdenken, eine passendere Ausbildung finden oder sogar möglicherweise im Prozess für eine betriebliche Ausbildung gewonnen werden können. Diese neue Form von geförderten, ausbildungsvorbereitenden Praktika kann auch zur Vermeidung von Ausbildungsabbrüchen aufgrund falscher Erwartungen an den jeweiligen Ausbildungsberuf beitragen und so zu einer besseren inhaltlichen Passung der individuellen Bildungsentscheidung führen.

7 Mobilitätszuschuss

Die vorgesehenen Mobilitätszuschüsse können dazu beitragen, einen regionalen Mismatch von Angebot und Nachfrage auszugleichen, indem sie die Kosten möglicher räumlicher Mobilitätsentscheidungen reduzieren. Frühere Ansätze der Förderung der Mobilität zur Aufnahme einer betrieblicher Ausbildung waren allerdings nur begrenzt erfolgreich (vergleiche Aktivitäten zur Mobilitätsförderung ostdeutscher Jugendlicher im Zuge der deutschen Wiedervereinigung, aber auch von ausländischen jungen Menschen infolge der Großen Rezession in den späten 2000er Jahren), und auch Studien zur Mobilitätsbereitschaft junger Menschen in Deutschland finden Unterschiede zwischen der allgemeinen Mobilitätsbereitschaft (bis zu 40 %) und dem faktischen bundeslandübergreifenden Mobilitätsaufkommen (6 %, Technopolis 2015). Bosch et al. (2022) verweisen darauf, dass regionale Mobilität (hier im Falle des Zuzugs von künftigen Auszubildenden in das Bundesland Bremen) gerade von leistungsschwächeren jungen Menschen seltener realisiert wird. Diese Befunde korrespondieren mit allgemeinen Befunden zur regionalen Mobilität. Vor diesem Hintergrund ist zu erwarten, dass gerade leistungsschwächere junge Menschen die Möglichkeit von Mobilitätszuschüssen nur bedingt wahrnehmen werden.

8 Einstiegsqualifizierung

Nach dem Referentenentwurf soll der Zugang zur Einstiegsqualifizierung flexibler werden und nun auch wieder Ausbildungsplatzbewerber*innen den Zugang ermöglichen. Dies könnte sowohl zu einer Verbesserung der beruflichen Orientierung als auch zu einem flexibleren Einsatz ausbildungsvorbereitender Förderung beitragen. Offen bleibt der Referentenentwurf bei der Frage, wie mehr Betriebe dafür gewonnen werden können, Jugendliche mit geringen Chancen auf einen Ausbildungsplatz für eine Einstiegsqualifizierung zu berücksichtigen. Sinnvoll ist es auch, wenn die Möglichkeit besteht, ein Berufsorientierungspraktikum und eine Einstiegsqualifizierung bei demselben Betrieb zu absolvieren. Herausforderungen ergeben sich im Hinblick darauf, wie eine flexibilisiertere Einstiegsqualifizierung mit dem Besuch einer Berufsschule verknüpft werden. Schon jetzt besteht das Problem, dass eine Einstiegsqualifizierung erst nach dem Beginn des Schulbetriebs in der Berufsschule startet, sodass die Teilnehmenden den Start des Unterrichts verpassen.

9 Berufsausbildung in außerbetrieblichen Einrichtungen (BAE)

Der Referentenentwurf benennt das zusätzliche außerbetriebliche Ausbildungsangebot als Ultima Ratio, wenn alle anderen Instrumente und Bemühungen nicht greifen. Dies ist gerade deshalb angezeigt, weil in den letzten Jahren nicht nur die Zahl der unvermittelten Bewerber*innen gestiegen ist, sondern auch die der unbesetzten Stellen. Arbeitsagenturen und Jobcenter haben nicht nur den Auftrag, Jugendliche mit Ausbildungsplätzen zu versorgen, sondern auch Ausbildungsbetriebe bei der Suche nach geeigneten Bewerber*innen zu unterstützen. Gerade in Regionen mit einer besonders hohen Zahl von unbesetzten Stellen sollte daher zunächst alles versucht werden, um ausbildungsplatzsuchende Jugendliche mit diesen Stellen zusammenzubringen, bevor ein zusätzliches öffentlich finanziertes Ausbildungsangebot erzeugt wird. Zusätzliche außerbetriebliche Ausbildungsangebote sollten sich also an den regionalen Rahmenbedingungen und tatsächlichen Bedarfen orientieren.

Dennoch erlauben es außerbetriebliche Ausbildungsangebote, gerade leistungsschwächere junge Menschen gezielt zu fördern und so den Weg zu einem beruflichen Abschluss zu ebnen. Dies kann in einer integrativen oder kooperativen Form erfolgen. Beide Förderformen reagieren auf unterschiedliche und spezifische individuelle Förderbedarfe und sind demzufolge auch hinsichtlich ihrer Erfolgswirkung nicht unmittelbar zu vergleichen. Auch wenn der betriebsnahen Förderung aufgrund seiner positiven Begleiterscheinungen (stärkere Praxisnähe, größere berufliche Vielfalt, günstigere Beschäftigungschancen nach Ausbildung) der Vorrang zu geben ist, kann eine integrative Förderung in manchen Fällen angemessen sein. Wesentlich ist hier die bedarfsgemäße Zuweisung zu der entsprechenden marktnahen Förderform, die mit guten Aussichten einhergeht, später in eine betriebliche Ausbildung zu wechseln oder nach erfolgreichem Abschluss der überbetrieblichen Ausbildung eine Beschäftigung in dem Ausbildungsberuf zu finden.

Erstrebenswert ist eine beschleunigte Zuweisung in Angebote der außerbetrieblichen Ausbildung, um langjährige Förderketten zu vermeiden, die noch immer vielfach zu beobachten sind. Dabei sind sowohl die individuellen Voraussetzungen und Förderbedarfe als auch die regionale Arbeitsmarktsituation zu berücksichtigen. Zudem sollten für Träger und Kooperationsbetriebe Anreize für rasche Übergänge in eine reguläre betriebliche Ausbildung unter Anrechnung der bereits erlernten Ausbildungsinhalte geschaffen werden. Übergänge von der außerbetrieblichen in die betriebliche Ausbildung sollen durch eine finanzierte Nachbetreuung und eine gegebenenfalls erforderliche konstante Betreuung der Auszubildenden durch den jeweiligen Träger gewährleistet werden. Auch diese Strategie ist sinnvoll, weil die außerbetriebliche Ausbildung auf diese Weise in erster Linie eine Brücke in die betriebliche Ausbildung wäre – mit den bekannten Vorteilen von betrieblichen Ausbildungsabschlüssen (positive Signalwirkung des Abschlusses und hohe Übernahmechancen durch den Ausbildungsbetrieb) und ohne die bekannten Nachteile von außerbetrieblichen Abschlüssen (Stigma des Versagens an der ersten Schwelle, fehlende Übernahmechancen nach der Ausbildung).

Literatur

- Allmendinger, Jutta; Dietrich, Hans (2003): Vernachlässigte Potenziale? Zur Situation von Jugendlichen ohne Bildungs- und Ausbildungsabschluss. *Berliner Journal für Soziologie*, 13 (4), 465–476.
- Bennewitz, Emanuel; Klinge, Silke; Leber, Ute; Schwengler, Barbara (2022): Zwei Jahre Corona-Pandemie: Die deutsche Wirtschaft zwischen Krisenstimmung und Erholung – Ein Vergleich der Jahre 2019 und 2021 – Ergebnisse des IAB-Betriebspanels. [IAB-Forschungsbericht 20/2022](#).
- Biermeier, Sandra; Dony, Elke; Greger, Sabine; Leber, Ute; Schreyer, Franziska; Strien, Karsten (2023): Warum Betriebe die Weiterbildungsförderung für Beschäftigte bislang eher wenig nutzen. In: [IAB-Forum, 18.1.2023](#).
- Bosch, Gerhard; Dietrich, Hans; Nagel, Bernhard; Wedemeier, Jan; Werner, Dirk; Wieland, Clemens (2022): Abschlussbericht der Expertenkommission zur Einführung eines umlagefinanzierten Landesausbildungsfonds in der Freien Hansestadt Bremen. Bremen.
- BMBF (2022): *Berufsbildungsbericht 2022*. Berlin (BMBF).
- Christ, Alexander; Schuß, Eric; Milde, Bettina; Granath, Ralf-Olaf (2022): Die Entwicklung des Ausbildungsmarktes im Jahr 2022 Analysen auf Basis der BIBB-Erhebung über neu abgeschlossene Ausbildungsverträge und der Ausbildungsmarktstatistik der Bundesagentur für Arbeit zum Stichtag 30. September. Bonn (BIBB).
- Dauth, Christine (2020): Regional discontinuities and the effectiveness of further training subsidies for low-skilled employees. In: *ILR Review*, Vol. 73, No. 5, 1147–1184.
- Dauth, Christine; Toomet, Ott (2016): On government-subsidized training programs for older workers. In: *Labour*, Vol. 30, No. 4, 371–392.
- Dietrich; Hans; Fitzenberger, Bernd (2022): Duale Ausbildung unter Druck: Was kann eine Ausbildungsgarantie leisten? In: [IAB-Forum, 4.7.2022](#).
- Dietrich, Hans; Patzina, Alexander; Kretschmer, Sara (2019): Soziale Herkunft, Lebensverlaufereignisse und die verspätete Aufnahme einer beruflichen Ausbildung formal Geringqualifizierter. In: *KZfSS Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 71 (3).
- Klaus, Anton; Kruppe, Thomas; Lang, Julia; Roesler, Konrad (2020): Geförderte Weiterbildung Beschäftigter: Trotz erweiterter Möglichkeiten noch ausbaufähig. [IAB-Kurzbericht 24/2020](#).
- Kruppe, Thomas (2020): Gestärkte Weiterbildung weiter stärken. In: *WSI-Mitteilungen*, Vol. 73, No. 4, S. 304–306.
- Kruppe, Thomas; Lang, Julia (i. E.): Geförderte Weiterbildung Beschäftigter – Positiver Trend bei den Teilnehmendenzahlen. In: *IAB-Forum*.
- Kruppe, Thomas; Lang, Julia; Leber, Ute (2021): Nur jeder zehnte Betrieb nutzt die Weiterbildungsförderung der Bundesagentur für Arbeit, In: [IAB-Forum, 17.5.2021](#).
- Leber, Ute; Kruppe, Thomas; Schreyer, Franziska; Grabert, Tim-Felix (2022): Vorbild Österreich: Impulse für die Weiterbildungspolitik in Deutschland? In: [IAB-Forum, 29.11.2022](#).

- 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 (2020): Was beeinflusst die Weiterbildungsbereitschaft von Beschäftigten? Befunde aus einer Vignettenstudie. In: Industrielle Beziehungen, Vol. 27, No. 3, S. 336–359.
- 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.
- 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.
- Solga, Heike (2005). Ohne Abschluss in die Bildungsgesellschaft: Die Erwerbschancen gering qualifizierter Personen aus soziologischer und ökonomischer Perspektive (p. 354). Verlag Barbara Budrich.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2022): Berichte: Arbeitsmarkt kompakt – Situation am Ausbildungsmarkt, Nürnberg, Oktober 2022.
- Technopolis (2015): Entwicklung eines ganzheitlichen Handlungskonzepts zur Steigerung der Mobilität ausbildungssuchender Jugendlicher innerhalb Deutschlands. Frankfurt/M.
- van den Berg, Gerard J.; Dauth, Christine; Homrighausen, Pia; Stephan, Gesine (2023): Informing employees in small and medium-sized firms about training: Results of a randomized field Experiment. In: Economic Inquiry, Jg. 61, H. 1, 162–178.
- Weber, Enzo; Yilmaz, Yasemin (2022): Ausgestaltung von Kurzarbeit bei massenhafter Nutzung. [IAB-Forschungsbericht 10/2022](#).

Impressum

IAB-Stellungnahme 1|2023

Veröffentlichungsdatum

6. Februar 2023

Weitere Informationen

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), „Aus- und Weiterbildung, Weiterbildungsgesetz“: [Umsetzungsstand, Dokumentation](#)

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

<http://doku.iab.de/stellungnahme/2023/sn0123.pdf>

Bezugsmöglichkeit aller Veröffentlichungen der Reihe „IAB-Stellungnahme“

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

Webseite

<http://www.iab.de>

ISSN

2195-5980

DOI

10.48720/IAB.SN.2301