

Stellungnahme



Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zur

Initiative der Europäischen Kommission zu „Individuellen Lernkonten“

01.03.2022

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand
Abteilung Bildungspolitik und
Bildungsarbeit

Mario Patuzzi

Referatsleiter für Grundsatzfragen der
Beruflichen Bildung und Weiterbildung

mario.patuzzi@dgb.de

Telefon: 030 / 24060 - 647
Telefax: 030 / 24060 - 410

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

www.dgb.de



Betriebliche Qualifizierung sowie berufliche und allgemeine Weiterbildung sind eine wichtige Voraussetzung zur Bewältigung der strukturellen Herausforderungen von Arbeit, Wirtschaft und Gesellschaft in Europa durch den globalen Klimawandel, die Digitalisierung und veränderte globale Kräfteverhältnisse. Seit Jahren wird die Notwendigkeit lebensbegleitenden Lernens betont. Insgesamt ist die Beteiligung an Weiterbildung bei Beschäftigten und Arbeitslosen im letzten Jahrzehnt wieder gestiegen, doch nur wenige nehmen an formalen beruflichen Weiterbildungen teil. Nach wie vor haben bestimmte Personengruppen deutlich niedrigere Beteiligungsquoten: Neben Erwerbslosen gilt dies besonders für Beschäftigte ohne Berufsabschluss, in atypischen Beschäftigungsverhältnissen (v. a. Frauen und Menschen mit Zuwanderungshintergrund) und mit hohen Anteilen an Routinetätigkeiten. Wir brauchen mehr Chancengleichheit in der Weiterbildungsbeteiligung. Nötig sind deshalb bessere Rahmenbedingungen für eine innovative betriebliche Weiterbildung und für mehr Tarifverträge und Betriebsvereinbarungen sowie eine koordinierte und aktive Weiterbildungspolitik unter Einbeziehung der Sozialpartner.

Um die Chancen der Weiterbildung für Beschäftigte und Betriebe zu erhöhen, müssen Angebot und Nachfrage gestärkt werden, denn weniger als die Hälfte aller Erwachsenen gibt an, in einem Zeitraum von zwölf Monaten eine formale oder nichtformale Maßnahme der allgemeinen oder beruflichen Bildung absolviert zu haben. Zu Recht weist die Europäische Kommission deshalb auf Qualifikationsungleichgewichte und -lücken auf dem Arbeitsmarkt hin. Denn diese Ungleichgewichte bremsen nicht nur den digitalen und ökologischen Wandel, sie stehen auch im Widerspruch zur europäischen Säule sozialer Rechte.

Alle Analysen zeigen: Insbesondere gut ausgebildete junge Männer mit Vollzeitstellen können ihr Wissen ständig auffrischen. Wer Teilzeit arbeitet, geringfügig beschäftigt ist, wenig verdient und keinen guten Schulabschluss hat, bekommt auch später deutlich weniger die Chance zur Weiterbildung. Seit Jahren wird die Notwendigkeit des lebensbegleitenden Lernens betont. Und dennoch erschweren weiterhin mangelnde Transparenz, fehlende Beratung und eine unklare Finanzierung den Zugang zur Weiterbildung. Hürden sind weiterhin auch die Unübersichtlichkeit von Weiterbildungsangeboten, fehlende Bereitschaft oder auch Kapazitäten der Betriebe (insbesondere bei kleinen und mittelständischen Unternehmen), sowie eine nach wie vor zu reaktive (im Gegensatz zur präventiven) Rolle der Weiterbildung in der Arbeitsmarktpolitik.

Vor allem haben Menschen mit ohnehin geringer Qualifikation das Nachsehen. In Deutschland haben 60 Prozent der Langzeitarbeitslosen keinen Berufsabschluss¹, gleichzeitig sind es Hilfstätigkeiten, die im Zuge der Transformation die größte Gefährdung durch Substituierbarkeitspotenziale erleben². Zudem ist festzustellen, dass geringfügig und befristet Beschäftigte überwiegend von Weiterbildungsaktivitäten im Betrieb ausgeschlossen werden.

Mit der europäischen Kompetenzagenda fordert die Europäische Kommission nun einen Paradigmenwechsel in der Weiterbildungspolitik und hat zwölf Umsetzungsmaßnahmen angekündigt. Eine dieser Maßnahmen umfasst die Initiative zu individuellen Lernkonten, die es Erwachsenen ermöglicht, Weiterbildungsansprüche zu erwerben und zu bewahren, um diese für eine Weiterbildung, Beratung oder Validierung zu nutzen.

¹ https://www.arbeitsagentur.de/datei/arbeitsmarktbericht-dezember-2021_ba147290.pdf

² [Substituierbarkeitspotenziale von Berufen: Wenige Berufsbilder halten mit der Digitalisierung Schritt \(iab.de\)](#)



Konkret wird in diesem Vorschlag empfohlen, dass die Mitgliedstaaten durch folgende Schritte Erwachsenen die Teilnahme an Weiterbildungen ermöglichen, um die Teilnahmequoten zu erhöhen und die Qualifikationslücken zu verringern:

- a) Unterstützung aller Erwachsenen im erwerbsfähigen Alter beim Zugang zu Weiterbildungen, auch bei beruflicher Neuorientierung und unabhängig von ihrem Erwerbs- oder ihrem Beschäftigungsstatus.
- b) Erhöhung der Anreize und der Motivation des Einzelnen, eine Weiterbildung zu machen.

Für den Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) sind insbesondere folgende Aspekte in Bezug auf den Entwurf für eine Ratsempfehlung zu individuellen Lernkonten zentral:

- Die vorgeschlagenen Maßnahmen orientieren sich bislang in ihren Anforderungen einseitig auf die Individuen. Ihnen gilt die Aufforderung zur Qualifizierung. Grundsätzlich liegt die Verantwortung für die betriebliche Weiterbildung der Beschäftigten jedoch primär bei den Arbeitgebern. Diese müssen die Qualifizierung zur Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit ihrer Beschäftigten sicherstellen und finanzieren sowie diese dafür bezahlt freistellen. Eine unangemessene Individualisierung oder Kollektivierung der Kosten für betrieblich notwendige Weiterbildungslasten zuungunsten der Beschäftigten darf nicht weiter voranschreiten. Anforderungen an die Unternehmen dürfen deshalb nicht weiter ausgeblendet werden. Der DGB begrüßt deshalb ausdrücklich, dass die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, bezahlten Bildungsurlaub für Beschäftigte einzuführen. Es bedarf klarer rechtlicher Regelungen für die Inanspruchnahme von Weiterbildungs(teil)zeit für die Beschäftigten gegenüber dem Arbeitgeber. Der DGB fordert aber auch nochmals nachdrücklich dazu auf, dass die Finanzierung von betrieblich veranlasster Qualifizierung und Weiterbildung durch individuelle Lernkonten ausgeschlossen werden muss.
- Um die Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen bis 2030 auf 60 Prozent zu erhöhen, werden individuelle Lernkonten allein nicht ausreichen. Bisherige OECD-Länderstudien zeigen, dass individuelle Lernprogramme kein Allheilmittel sind, um den Zugang unterrepräsentierter Gruppen zu erhöhen. Notwendig ist es nach Ansicht des DGB, die Maßnahmen auf benachteiligte Gruppen auszurichten. Um ungleiche Zugänge für Weiterbildung und damit Bildungsarmut von Erwachsenen besser bekämpfen zu können und dadurch Weiterbildung für breitere Beschäftigten-gruppen gangbarer und zugänglicher zu machen, brauchen wir vor allem eine bessere Infrastruktur in der Weiterbildung. Die bisher durch föderale Strukturen, hohe Eigenverantwortung und starken Wettbewerb zwischen den Anbietern geprägte Weiterbildungslandschaft muss durch bundeseinheitliche rechtliche Regelungen für die Weiterbildung reformiert werden. Ein erster und guter Schritt wäre es, die Wege zur Weiterbildung über Beratung, Validierungsverfahren und qualitativ gesicherte Qualifizierungsangebote transparenter zu gestalten und besser aufeinander abzustimmen. Der DGB bewertet deshalb die Anforderung, dass die Mitgliedstaaten ein öffentliches nationales Verzeichnis von qualitätsgesicherten und anerkannten Weiterbildungs-, Berufsberatungs- und Validierungsangeboten einführen sollen, als besonders beachtenswert. Nach Ansicht des DGB kann öffentlich hergestellte Transparenz die Menschen für mehr Weiterbildung motivieren. Insbesondere wäre ein öffentliches nationales Verzeichnis eine innovative Weiterentwicklung bislang völlig disparater Initiativen und Programme, die zu einer transparenten und nachvollziehbaren Qualitätssicherung von formalen und non-formalen Bildungsangeboten sowie zu einer einheitlichen und verständlichen Systematik von individueller Beratung, Validierung und aufbauenden Qualifizierungs- und Weiterbildungsangeboten führen kann.



- Die OECD-Länderstudien zeigen auf, dass individuelle Lernkonten häufig mit einem hohen administrativen Aufwand verbunden sind, von dem benachteiligte Gruppen überproportional betroffen sind, da sie in der Regel weniger in der Lage sind, sich in komplexen Systemen zurechtzufinden. Daher sind nach Ansicht des DGB verlässliche und niedrighschwellig erreichbare Strukturen der Information und Beratung eine zentrale Voraussetzung für die Einführung von individuellen Lernkonten, um benachteiligte Gruppen zu erreichen.
- Bereits existierende Programme an individuellen Lernkonten zeigen zudem, dass sie generell die Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen erhöhen können. Allerdings scheinen überwiegend gut bis hoch qualifizierte Beschäftigtengruppen davon zu profitieren, auch weil es sich häufig um sehr kostenintensive Maßnahmen handelt und eine Kofinanzierung durch die Weiterbildungsteilnehmenden erforderlich ist. Letzteres ist aber eine klare Barriere der Inanspruchnahme für normale Beschäftigte und auch für benachteiligte Gruppen (Geringqualifizierte, atypisch / prekär Beschäftigte). Die größten Hemmnisse für eine stärkere Weiterbildungsbeteiligung sind nach wie vor fehlende Zeit und finanzielle Aspekte. Je niedriger das Haushaltseinkommen, desto größer ist die Herausforderung, Weiterbildungsambitionen zu realisieren. Um Menschen mit geringen Grundkompetenzen mehr zu fördern, müssen Bund und Länder daher einen kostenlosen oder kostengünstigen sowie praxisnahen Zugang zu Lernangeboten schaffen.
- Denn Weiterbildungsteilnehmende, ob durch individuelle Lernkonten oder bereits bestehende anderweitige Programme gefördert, müssen neben den Maßnahmekosten auch ihren Lebensunterhalt während der Zeit der Weiterbildung finanzieren. Andererseits muss bei individuellen beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen, für die der Arbeitgeber die Beschäftigten freistellt, auch der Lebensunterhalt gesichert sein. Ob individuelle Lernkonten dafür in Betracht kommen und vom zur Verfügung gestellten Volumen ausreichend sind, sollte nach Ansicht des DGB vor der Einführung solcher Instrumente gut bedacht werden. Decken individuelle Lernkonten ausschließlich die Maßnahmekosten ab, die Sicherung des Lebensunterhalts jedoch nicht, drohen sie sich lediglich zu einem weiteren Förderinstrument zu entwickeln, das ausschließlich weiterbildungsauffine Menschen fördert und ungleiche Zugänge zur Weiterbildungsteilnahme noch verstärkt.
- Der DGB ist darüber hinaus der Ansicht, dass individuelle Lernkonten ausschließlich subsidiär zu bestehenden wirksamen Förderinstrumenten für individuelle und arbeitsmarktbezogene berufliche Weiterbildung in Anspruch genommen werden sollten. Es darf nicht der nachteilige Effekt eintreten, dass wirksame bestehende Förderinstrumente durch individuelle Lernkonten überlagert und unterminiert werden.
- Eine Multiplizierung oder Neuauflage quantitativer Indikatoren bleibt nach Ansicht des DGB wirkungslos, solange die getroffenen Benchmarks nicht qualitativ unterfüttert werden. Insbesondere gilt es zu analysieren, warum Ziele nicht bei allen Benchmarks erreicht wurden und warum zum Beispiel nach wie vor ein Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und Qualifikationsnachfrage besteht. Die Idee einer europäischen Initiative für ein individuelles Lernkonto (ILA) muss nach Meinung des DGB deshalb durch geeignete Forschung weiter untersucht werden, um sicherzustellen, dass es wirklich eine effektive Lösung für die Unterstützung der Höher- und Umschulung aller Erwachsenen, einschließlich der Geringqualifizierten und derer mit kurzfristigen oder befristeten Verträgen, bieten kann.