

Weiterbildung in Deutschland



1 Zentrale Ergebnisse und Handlungsempfehlungen

Deutschland hat ein leistungsstarkes Bildungs- und Ausbildungssystem. Bei der Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen über die Erstausbildung hinaus liegt Deutschland jedoch deutlich hinter anderen erfolgreichen OECD-Ländern. Zudem variiert die Weiterbildungsbeteiligung erheblich zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen. Erwachsene mit geringen Grundkompetenzen, Geringverdienende und Beschäftigte in kleinen und mittleren Unternehmen weisen besonders niedrige Teilnahmequoten auf. Dies ist problematisch, besonders angesichts eines sich schnell verändernden Arbeitsmarktes, auf dem die Teilnahme an Weiterbildung eine Voraussetzung dafür ist, dass Individuen, Unternehmen und Volkswirtschaften die Chancen des Wandels nutzen können. Dieser Bericht untersucht, wie effektiv das deutsche Weiterbildungssystem Individuen und Unternehmen auf die Veränderungen in der Arbeitswelt vorbereitet und zeigt auf, welche Verbesserungen notwendig sind, um das Weiterbildungssystem zukunftsfähiger zu machen. Der Bericht gibt darüber hinaus Empfehlungen für die Weiterentwicklung des deutschen Weiterbildungssystems auf der Grundlage internationaler guter Praxis.

Die Arbeitswelt befindet sich im Wandel und die COVID-19-Krise könnte strukturelle Veränderungen beschleunigen

Deutschland hat sich schneller als andere OECD- und europäische Länder von der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise erholt und hatte bis 2020 ein Jahrzehnt mit robustem Wirtschaftswachstum. Die Arbeitslosenquote sank auf den niedrigsten Stand seit der Wiedervereinigung, und das starke Beschäftigungswachstum brachte einen erheblichen Fachkräftemangel mit sich (Bundesagentur für Arbeit, 2019^[1]; OECD, 2020^[2]). Die deutsche Bevölkerung profitierte von relativ hoher Lebensqualität im OECD-Vergleich und in vielen Fällen von Einkommenszuwächsen (OECD, 2018^[3]; OECD, 2020^[2]). Mit der Ausbreitung der COVID-19-Pandemie und dem damit verbundenen Einbruch der globalen Produktion ging auch das Bruttoinlandsprodukt (BIP) in Deutschland stark zurück. Schätzungen deuten auf einen Einbruch des BIPs im Jahr 2020 um mehr als 5% hin (OECD, 2021^[4]). Dennoch war Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in Deutschland bisher weniger von der COVID-19-Krise beeinflusst als in vielen anderen OECD-Ländern. Zu einem großen Teil ist dies auf das entschlossene Handeln der Regierung bei der Ausweitung der Kurzarbeit, sowie auf die Bereitstellung von Liquiditätshilfen für Unternehmen und andere Maßnahmen zur Stimulierung der Binnennachfrage zurückzuführen.

Es ist nun entscheidend, dass politische Entscheidungsträger*innen an die guten sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungen vor der Pandemie anknüpfen und eine nachhaltige Erholung der Wirtschaft sicherstellen. Schon vor der Krise befand sich die Arbeitswelt durch die Digitalisierung, den demografischen Wandel und den Übergang zu einer CO₂-armen Wirtschaftsweise im Wandel. Laut einer OECD-Analyse besteht für 18% der Arbeitsplätze in Deutschland ein hohes Risiko der Automatisierung mit Blick auf die nächsten 15 Jahre, während für weitere 36% das Risiko erheblicher Veränderungen besteht. Damit hat Deutschland einen der höchsten Anteile an gefährdeten Arbeitsplätzen im OECD-Vergleich (Nedelkoska and Quintini, 2018^[5]). Die wirtschaftlichen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie könnten das Tempo des Strukturwandels durch die Einführung neuer Technologien und Arbeitsweisen beschleunigen, in Sektoren wie etwa dem verarbeitenden Gewerbe, aber auch auf dem Arbeitsmarkt insgesamt. Da speziell kundenorientierte Leistungen im Dienstleistungssektor derzeit von längerfristigen Unterbrechungen betroffen sind, ist es wahrscheinlich, dass auch viele Personen, die derzeit unter die Kurzarbeiterregelung fallen, ihren Arbeitsplatz verlieren werden.

Angesichts dieser Herausforderungen ist die Politik mehr denn je gefordert, ein zukunftsfähiges Weiterbildungssystem zu schaffen, das es Menschen erlaubt, sich auf diese Veränderungen des Arbeitsmarktes einzustellen, sich weiterzubilden und neu zu qualifizieren.

Die Weiterbildungsteilnahme liegt über dem Durchschnitt, ist aber sehr ungleich über verschiedene Bevölkerungsgruppen verteilt

Die Daten der deutschen *Adult Education Survey* 2018 zeigen, dass 54% der Erwachsenen im Alter 18-64 in Deutschland jährlich an einer Weiterbildung teilnehmen (BMBF, 2019^[6]). Den Daten des Europäischen *Adult Education Survey* 2016¹ zufolge, welche einen Ländervergleich ermöglichen, liegt die Weiterbildungsteilnahme von Erwachsenen im Alter 25-64 in Deutschland leicht über dem Durchschnitt der europäischen OECD-Länder. Deutschland bleibt jedoch hinter anderen Ländern mit ähnlichen Qualifizierungssystemen zurück, d.h. Österreich (60% Lernbeteiligung), den Niederlanden (64%) und der Schweiz (69%).²

Das Dashboard *Prioritäten in der Erwachsenenbildung (Priorities for Adult Learning Dashboard, PAL)* der OECD untersucht Unterschiede in der Weiterbildungsbeteiligung zwischen verschiedenen sozioökonomischen Gruppen (OECD, 2019^[7]). Es zeigt, dass Deutschland im OECD-Vergleich sehr große Unterschiede in der Weiterbildungsbeteiligung aufweist, die nur in Chile, den Niederlanden und der Slowakischen Republik noch größer sind. Erwachsene mit geringen Grundkompetenzen,

Geringverdienende und Beschäftigte in kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) haben besonders niedrige Teilnahmequoten. OECD-Länder mit leistungsstarken Weiterbildungssystemen, wie Neuseeland, Norwegen und Schweden, erreichen eine wesentlich höhere Teilnahme dieser Gruppen und weisen geringere Ungleichheiten auf.³

Deutschland hat eine der komplexesten Governance-Strukturen für Weiterbildung in der OECD

Das Weiterbildungsangebot ist in OECD-Ländern selten systematisch organisiert. Weiterbildungsstrukturen lassen sich am besten als komplexe Landschaften beschreiben, welche eine Vielzahl von Anbietern, politischen Rahmenbedingungen und Stakeholder-Interessen vereinen (OECD, 2019^[7]). Deutschland hat eine der komplexesten Governance-Strukturen für Weiterbildung im internationalen Vergleich. Einige nationale Beobachter*innen kritisieren die schwache Institutionalisierung dieses Politikbereichs (Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2018^[8]). Selbstverantwortung, Dezentralisierung, Pluralismus und starker Föderalismus prägen Steuerung, Bereitstellung und Finanzierung von Weiterbildung (Desjardins, 2017^[9]). Dies ist sowohl eine große Stärke, da das Angebot den unterschiedlichen Bedürfnissen von Individuen, Organisationen und (regionalen) Arbeitsmärkten gerecht werden kann, als auch eine Schwäche, da es mit erhöhten Koordinations- und Kooperationsanforderungen einhergeht.

Unternehmen, Sozial- und Wirtschaftspartner, Weiterbildungsträger und die Regierungen auf Bundes- und Landesebene teilen sich die Verantwortung für die Weiterbildungslandschaft. Die Sozial- und Wirtschaftspartner spielen eine Schlüsselrolle, etwa bei der Regulierung bestimmter Aspekte der Weiterbildungslandschaft, z.B. der regulierten beruflichen Weiterbildung, bis hin zur Aushandlung von Tarif- und Betriebsvereinbarungen mit Auswirkungen auf die Weiterbildungsbeteiligung. Die 2019 verabschiedete Nationale Weiterbildungsstrategie (NWS) ist ein ehrgeiziger Schritt zu mehr Koordination in diesem Politikbereich. Als erste Strategie ihrer Art haben sich dafür Bund und Länder, die Bundesagentur für Arbeit, sowie die Sozial- und Wirtschaftspartner zusammen getan, um eine gemeinsame Strategie zur Weiterbildung zu entwickeln (BMAS et al., 2019^[10]). Die erklärten Ziele der Strategie sind, Weiterbildungspolitik zu koordinieren, die Transparenz zu erhöhen, den Zugang zu Weiterbildungsmöglichkeiten und finanzieller Unterstützung zu verbessern und eine neue Kultur der Weiterbildung in Deutschland zu schaffen. Die Strategie umfasst ein breites Spektrum an Zielen und Verpflichtungen der beteiligten Akteure. Sie ist ein wichtiger Schritt zur Ausgestaltung eines kohärenteren und strategischen Ansatzes in der Weiterbildungspolitik und wird von den beteiligten Partnern begrüßt. Es wird entscheidend sein, die Zusammenarbeit im Rahmen der NWS über die aktuelle Legislaturperiode hinaus zu institutionalisieren und das Ambitionsniveau der Strategie weiter zu erhöhen.

Viele OECD-Länder verfügen über Weiterbildungsgesetze, welche die Rechte und Verantwortlichkeiten verschiedener Akteure in der Weiterbildungslandschaft definieren und sicherstellen, sodass Weiterbildungspolitik sich konsistent entwickelt. Österreich und die Schweiz etwa regeln Weiterbildung in einem Gesetz, das Definitionen, Zuständigkeiten, Organisation und Finanzierung der Weiterbildung festlegt. Während es in Österreich seit 1973 ein Bundesgesetz zur Weiterbildung gibt, das die berufsbezogene und die allgemeine Weiterbildung umfasst (*BGBI. Nr.171/1973 über die Förderung der Erwachsenenbildung und des Volksbüchereiwesens aus Bundesmitteln*), hat die Schweiz 2017 ein bundesweites Rahmengesetz zur Weiterbildung eingeführt (*WeBiG, Weiterbildungsgesetz*). In der deutschen Weiterbildungslandschaft fehlt es derzeit an einer solchen klaren Systematisierung und einem gemeinsamen Rechtsrahmen. Stattdessen wird sie durch eine Vielzahl von Gesetzen und anderen Rahmenregelungen auf Bundes- und Landesebene geregelt, die sich auf spezifische Aspekte der Weiterbildung beziehen. Das Fehlen eines solchen Rahmens stellt eine Herausforderung für die kohärente und strukturelle Entwicklung einer nachhaltigen deutschen Weiterbildungslandschaft dar.

In Deutschland gibt es schätzungsweise 18 000 öffentliche und private Weiterbildungsanbieter, von denen die meisten eine Mischung aus berufsbezogener und allgemeiner Weiterbildung anbieten (BIBB, 2020^[11]). Diese vielfältige Anbieterlandschaft ist das Ergebnis eines historisch gewachsenen, angebotsgetriebenen Entwicklungsprozesses, der von Marktmechanismen und begrenzten staatlichen Eingriffen geprägt wurde. Einige Anbieter und Angebotsbereiche, insbesondere formale Lernangebote, Weiterbildung im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik und Fernunterricht, werden durch Gesetze und Verordnungen geregelt und sind qualitätsgesichert. Im Gegensatz dazu ist die Qualitätssicherung vieler nicht-formaler Lernangebote freiwillig. Achtzig Prozent der Weiterbildungsanbieter nutzen mindestens eines von vielen Qualitätssicherungssystemen (BIBB, 2019^[12]). Dieses System ist für Einzelpersonen, insbesondere aus benachteiligten Gruppen, schwer durchschaubar. Viele OECD-Länder haben umfassende und optimierte Qualitätssicherungssysteme für die Weiterbildung entwickelt (OECD, 2021^[13]). Österreich hat beispielsweise 2012 die Dachzertifizierung Ö-Cert eingeführt. Sie legt Mindeststandards für Anbieter entlang von fünf Qualitätsdimensionen fest und ermöglicht es Anbietern, sich anhand bestehender Qualitätssiegel zertifizieren zu lassen.

Ausführlichere Informationen zu den zentralen Ergebnissen und Empfehlungen bezüglich der Governance-Strukturen in der deutschen Weiterbildungslandschaft befinden sich in Kapitel 3.

Handlungsempfehlungen

Angesichts dieser Herausforderungen sollte Deutschland Folgendes in Erwägung ziehen:

1. **Vertiefung der Zusammenarbeit der Akteure im Kontext der NWS.** Die beteiligten Akteure sollten sich auf einer Fortführung der Strategie über Mitte 2021 hinaus festlegen. Dabei sollten sie auf den bisher erzielten Erfolgen aufbauen und das Ambitionsniveau der Strategie weiter erhöhen. Die im Rahmen der NWS geschaffenen Strukturen sollten dauerhaft institutionalisiert, konkrete Ziele und Indikatoren zur Unterstützung des Monitorings der Strategie entwickelt und Weiterbildungsanbieter systematischer in den NWS Prozess einbezogen werden.
2. **Entwicklung eines deutschen Weiterbildungsgesetzes, das einen gemeinsamen Rechtsrahmen im gesamten Bundesgebiet sicherstellt.** Ein solches Gesetz würde die Weiterbildung als eigenständigen Teilbereich des deutschen Bildungssystems etablieren und institutionalisieren. Es sollte die Zuständigkeiten der verschiedenen Akteure im Weiterbildungssystem definieren, Bildungszeiten im gesamten Bundesgebiet einheitlich regeln, Mindeststandards für die Qualität von Anbietern und Angeboten festlegen und einen gemeinsamen Rahmen für die Validierung von Fähigkeiten definieren.
3. **Ausgestaltung und Einführung von Mindestqualitätsstandards für Weiterbildungsanbieter,** um die Transparenz für Individuen und Unternehmen in der komplexen deutschen Weiterbildungslandschaft zu erhöhen. Die Standards sollten sich auf Organisations- und Managementpraktiken, Lehrpersonal und Weiterbildungsprogramme beziehen und von Strukturen und Prozessen zur Zertifizierung und Evaluierung von Anbietern begleitet sein.

Entwicklungen in den Bereichen Weiterbildungsberatung, Validierung von Fähigkeiten und Teilqualifikationen erfordern einen systematischeren Ansatz

Idealerweise bieten Weiterbildungssysteme umfassende Unterstützung für Erwachsene an, um sie bei Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt und bei Übergängen im Arbeitsmarkt zu unterstützen. Beratungsangebote helfen Individuen, ihren eigenen Qualifizierungsbedarf zu erkennen und sich in der

komplexen Landschaft der Weiterbildungsmöglichkeiten zurechtzufinden. Sie haben somit Vorteile für Einzelpersonen, schaffen aber ebenso gesellschaftlichen Mehrwert (OECD, 2004^[14]; OECD, 2021^[15]). Validierungsprozesse erhöhen die Sichtbarkeit der Fähigkeiten, die Einzelpersonen haben. Modularisierte und Teilqualifikationen bieten flexible Lernpfade, um Übergänge im Arbeitsmarkt zu bewältigen. Einige OECD-Länder haben Weiterbildungssysteme, die Beratung, Validierung und Teilqualifikationen integrieren. In Portugal beispielsweise sind mehr als 300 Qualifica-Zentren zentrale Anlaufstellen für Information, Beratung, die Analyse vorhandener Fähigkeiten und die Entwicklung eines personalisierten Bildungs- und Ausbildungsplan, sowie der Weiterleitung an formale Validierungsverfahren.

Die Strukturen und Ansätze der Weiterbildungsberatung in Deutschland sind so vielfältig wie die Weiterbildungslandschaft selbst. Beratung wird von verschiedenen staatlichen Akteuren, Sozialpartnern, Kammern, Weiterbildungsanbietern sowie gewerblichen und gemeinnützigen privaten Anbietern durchgeführt. Die Bundesagentur für Arbeit bietet Beratung über ihre Arbeitsagenturen und Jobcenter an. Sie hat ihre Leistungen bisher hauptsächlich auf die Gruppe der Arbeitslosen und von Arbeitslosigkeit bedrohten Personen ausgerichtet, weitet das Angebot aber nun auf die Beratung aller Erwachsenen aus (*Lebensbegleitende Berufsberatung, LBB*) (BA, 2019^[16]; Dauth et al., 2018^[17]). Zum Zeitpunkt der Ausarbeitung dieses Berichts waren nur begrenzt Informationen zur Umsetzung der LBB verfügbar. Zusätzlich finanzieren und koordinieren Länder und Kommunen eine Vielzahl von Berufsberatungsmaßnahmen für Erwachsene. Es gibt eine große Auswahl an Online-Informationsangeboten, die nicht immer aufeinander abgestimmt sind, sowie seit 2015 ein BMBF-finanziertes nationales Beratungstelefon. Diese Pluralität der Beratungsstrukturen erleichtert einerseits die Bereitstellung von maßgeschneiderten Angeboten für unterschiedliche Zielgruppen und Branchen, andererseits ist sie für Einzelpersonen schwer zu überblicken und führt zu einem ungleichen Zugang je nach Region des Bundesgebiets (BIBB, 2019^[18]). Dementsprechend zielt eine der in der NWS vereinbarten Zielvorgaben darauf ab, die verfügbare Online-Berufsberatung zu optimieren, u.a. durch die Einrichtung einer Online-Beratungsplattform (BMAS et al., 2019^[10]).

Der Ansatz zur Validierung von nicht-formalem und informellen Lernen in Deutschland ist im Vergleich zu Validierungssystemen in anderen OECD-Ländern, wie etwa Dänemark, Finnland, Frankreich oder Portugal weniger ausgereift (Ball, 2019^[19]; Münchhausen and Seidel, 2015^[20]). Es gibt keinen gemeinsamen Rechtsrahmen und es fehlt dem System an Konsistenz und Koordination. Bestehende Ansätze beziehen sich typischerweise nur auf einige Bildungsteilbereiche, Berufe oder Wirtschaftssektoren und erreichen eine geringe Anzahl von Personen pro Jahr. Die Empfehlung des Rates der Europäischen Union aus dem Jahr 2012 hat zwar etwas Schwung in das Thema gebracht, aber die bisher entwickelten formalen Ansätze haben nur eine begrenzte Reichweite (z.B. ValiKom), und nur einer der bestehenden Ansätze - die Externenprüfung - führt unmittelbar zu einer vollständigen Qualifikation. Instrumente zur Bewertung und Dokumentation von Kompetenzen (z.B. MySkills) versuchen, die Lücke zu schließen, die durch das Fehlen von Validierungsmaßnahmen entstanden sind. Viele dieser Instrumente haben jedoch einen begrenzten Planungshorizont, bedingt durch die projektbezogene Finanzierung, den engen Anwendungsbereich und die fehlende faktische Anerkennung auf dem Arbeitsmarkt (Pielorz and Werquin, 2019^[21]; Ball, 2019^[19]). Die NWS selbst beschreibt das derzeitige System wie folgt: "[...] in Deutschland existieren keine einheitlichen, flächendeckenden und standardisierten Möglichkeiten, informell und non-formal erworbene berufliche Kompetenzen verlässlich nachzuweisen" (BMAS et al., 2019^[10]). Im Rahmen der NWS prüfen das BMBF, die Länder und die Sozialpartner die Möglichkeit, erprobte Validierungsverfahren bundesweit zu verankern.

Modulare Weiterbildung und Teilqualifikationen sind der Schlüssel zu flexibleren Lernpfaden, die im Kontext des sich beschleunigenden Strukturwandels auf dem Arbeitsmarkt und des Zeitmangels vieler Erwachsener mit Weiterbildungsbedarf notwendig sind. In Deutschland findet die Entwicklung von Teilqualifikationen vor allem im Rahmen von zeitlich und räumlich begrenzten Projekten statt. Es fehlt ein einheitlicher deutschlandweiter Ansatz und es gibt Widerstand gegen Teilqualifikationen vonseiten einiger Interessensgruppen. Diese Akteure sind besorgt, dass Teilqualifikationen die berufliche Situation der

Arbeitnehmer*innen nicht verbessern und Kosten für die betriebliche Ausbildung auf den/die Steuerzahler*in übertragen werden könnten. Beispiele aus anderen OECD-Ländern zeigen, dass Modularisierung und Teilqualifikationen Weiterbildungssysteme inklusiver machen können, indem sie flexible Lernmöglichkeiten für Erwachsene bieten. In Dänemark etwa haben Lernende ein außergewöhnliches Maß an Flexibilität, da sie Module verschiedener Weiterbildungsangebote (Grund-, Hochschul-, Berufsausbildung, ALMPs, freie Erwachsenenbildung) zu maßgeschneiderten formalen Qualifikationen kombinieren können (Desjardins, 2017^[9]). In Finnland ist sowohl das System der beruflichen Erstausbildung als auch das der beruflichen Weiterbildung vollständig modularisiert. Ein Validierungsprozess zu Beginn eines jeden Berufsprogramms stellt sicher, dass vorhandene Fähigkeiten anerkannt werden und Teilnehmende nur die Module belegen, die sie benötigen (Cedefop, 2019^[22]).

Es besteht die Möglichkeit, Strategien für Beratung, Validierung und Teilqualifikationen in einer koordinierten Weise zu entwickeln. Solche gemeinsamen Ansätze gibt es bereits für bestimmte Zielgruppen, insbesondere für Migrant*innen, wo das IQ-Netzwerk einen einheitlichen Ansatz zur Verknüpfung und Weiterleitung zu Beratung, Anerkennung von Vorbildung und Teilqualifikationen verfolgt.

Ausführlichere Informationen zu den Ergebnissen und Handlungsempfehlungen in Bezug auf Beratung, Validierung und Teilqualifikationen befinden sich in Kapitel 4.

Handlungsempfehlungen

Angesichts dieser Herausforderungen sollte Deutschland Folgendes in Erwägung ziehen:

4. **Einrichtung einer nationalen Initiative zur Weiterbildungsberatung.** Eine solche Initiative würde das bestehende Angebot vernetzen und optimieren, regionale Angebotslücken schließen und Beratung unter einer einheitlichen Marke anbieten, auch online. Dies würde die starke Einbindung der Sozial- und Wirtschaftspartner sowie anderer lokaler Akteure erfordern, die eine wichtige Rolle in der Beratungslandschaft einnehmen.
5. **Entwicklung eines bundesweiten Rechtsrahmens für die Validierung von Kompetenzen.** Idealerweise würde dieser Rahmen in das neue deutsche Weiterbildungsgesetz integriert werden (siehe Empfehlung 2), ein individuelles Recht auf Validierung etablieren, sowie Standards für Validierungsverfahren festlegen.
6. **Etablierung von Teilqualifikationen als fester Strukturbestandteil der deutschen Weiterbildungslandschaft,** indem diese flächendeckend verfügbar gemacht und deren Standardisierung beschleunigt wird. Deutschland sollte seine Ambitionen in diesem Bereich verstärken, anstatt Teilqualifikationen weiterhin als projektfINANZIERTEN Initiativen mit begrenzter Reichweite zu entwickeln.
7. **Einrichtung einer Arbeitsgruppe,** die die Zusammenhänge zwischen Beratung, Validierung und Teilqualifikationen systematisiert. Diese Arbeitsgruppe sollte die Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Politikbereichen untersuchen, einen systematischen Ansatz entwickeln und Empfehlungen für das weitere Vorgehen an die deutsche Regierung abgeben.

Weiterbildung macht einen kleinen Teil der Gesamtinvestitionen in Bildung aus

Zwei entscheidende Fragen, die von politischen Entscheidungsträger*innen im Bereich der Weiterbildung gestellt werden, sind: i) wie hoch die Investitionen in das Weiterbildungssystem sein müssen, um strukturelle Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt gut zu bewältigen; und ii) wer die Kosten dafür tragen

soll. Aktuell gibt es keinen internationalen Maßstab dafür, was ein ausreichendes Maß an Investition in Weiterbildung ist und wer diese tätigen sollte.

Auch wenn Weiterbildung nicht die gleiche Höhe an Finanzmitteln erfordert wie die Erstausbildung, ist sie dennoch ein kostenintensives Unterfangen, das erhebliche Ressourcen erfordert. Einige Studien haben die jährlichen Investitionen in Weiterbildung in Deutschland berechnet. Die Ergebnisse dieser Studien sind nicht einheitlich, was auf unterschiedliche Definitionen von Weiterbildung, unterschiedlichem Fokus auf bestimmte Arten der Weiterbildung und Zielgruppen, verschiedene Datenquellen und abweichende Ansätze der Kostenmodellierung zurückzuführen ist (Dohmen and Cordes, 2019^[23]; Müller and Wenzelmann, 2018^[24]; Statistisches Bundesamt, 2020^[25]; Thiele, Behringer and Schönfeld, 2016^[26]). Eine der umfassendsten aktuellen Studien legt nahe, dass Individuen, Unternehmen und öffentliche Einrichtungen bis zu EUR 36 Mrd. pro Jahr in Weiterbildung investieren (Dohmen and Cordes, 2019^[23]). Darin enthalten sind direkte und indirekte Kosten für die Teilnahme an formeller und non-formaler Weiterbildung. Zum Vergleich: Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes beliefen sich die Gesamtinvestitionen in die Erstausbildung 2017 auf EUR 32 Mrd. für die frühkindliche Bildung und Betreuung, auf EUR 101 Mrd. für die allgemeine und berufliche Bildung im Primar-, Sekundar- und postsekundären nicht-tertiären Bereich und auf EUR 42 Mrd. für die tertiäre Bildung (ISCED 5-8) (Statistisches Bundesamt, 2020^[25]).

International vergleichbare Daten zur Finanzierung der Weiterbildung sind begrenzt, was es schwierig macht, die Investitionen in Deutschland mit denen anderer Länder zu vergleichen. Einer der ersten und bislang einzigen bekannten Versuche, länderübergreifend Daten zur Finanzierung der Weiterbildung zu generieren, kommt zu dem Ergebnis, dass die Investitionen in die Weiterbildung in Deutschland im Jahr 2009 etwa 1,2% des BIP entsprachen (FIBS/DIE, 2013^[27]). Dies war niedriger als die Investitionen in Ländern mit vergleichbaren Weiterbildungssystemen: Dänemark (2,2% des BIP), die Niederlande (1,5% des BIP), Österreich (1,7% des BIP), und die Schweiz (1,5% des BIP). In Teilbereichen der Weiterbildungslandschaft gibt es bessere Daten. Nach der OECD-Datenbank zur Arbeitsmarktpolitik liegen die öffentlichen Investitionen in Deutschland bei rund 0,18% des BIP für Weiterbildung im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Dies ist höher als der OECD-Durchschnitt (0,11%), aber weniger als die Hälfte der Investitionen von Österreich (0,43%), Dänemark (0,39%) und Finnland (0,38%).

In Anbetracht des ungleichen Zugangs zu Weiterbildungsangeboten für unterschiedliche Zielgruppen und über Regionen hinweg sowie des erheblichen Nutzens von Weiterbildung für Wirtschaft und Gesellschaft insgesamt, spricht einiges für stärkere öffentliche Investitionen in die Weiterbildung. Öffentliche Investitionen sind entscheidend, besonders auch vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Auswirkungen der COVID-19-Krise, die private Haushalte unter finanziellen Druck setzen. Mittelfristig sollte Deutschland in Erwägung ziehen, die Investitionen aller beteiligten Akteure, d.h. auch der Erwachsenen selbst und Unternehmen, zu erhöhen.

Ausführlichere Informationen zu den Ergebnissen und Handlungsempfehlungen bezüglich der Finanzierung der deutschen Weiterbildungslandschaft befinden sich in Kapitel 5.

Die Landschaft der Fördermöglichkeiten ist unübersichtlich und kompliziert

Deutschland setzt Anreize für die Teilnahme an Weiterbildung durch eine Vielzahl von Förderinstrumenten. Fördermöglichkeiten für Individuen und Unternehmen werden von den Ländern und verschiedenen Bundesministerien bereitgestellt, oft für sehr spezifische Zielgruppen. Dies ermöglicht es, Anreize zu setzen, die auf unterschiedliche Zielgruppen und regionale Bedürfnisse zugeschnitten sind. Aus Nutzer*innenperspektive mangelt es jedoch an Kohärenz, Strategie und Transparenz (Cordes, 2020^[28]; Dohmen and Cordes, 2019^[29]).

Mehrere OECD-Länder experimentieren derzeit mit der Entwicklung und Optimierung einheitlicher finanzieller Anreizsysteme für Individuen (OECD, 2019^[30]). Das französische Individuelle Lernkonto (*ILA, Compte Personnel de Formation*) ist eines der prominentesten Beispiele. Das 2015 eingeführte ILA ermöglicht es Arbeitnehmer*innen, im Laufe der Zeit Weiterbildungsansprüche anzusammeln. Die Ansprüche belaufen sich auf EUR 500 pro Jahr (EUR 800 pro Jahr für Geringqualifizierte) bis zu einer Obergrenze von EUR 5 000 (EUR 8 000 für Geringqualifizierte) (Perez and Vourc'h, 2020^[31]).

Das kürzlich verabschiedete Qualifizierungschancengesetz und das Arbeit-von-Morgen-Gesetz (*Gesetz zur Förderung der beruflichen Weiterbildung im Strukturwandel und zur Weiterentwicklung der Ausbildungsförderung*) sind positive Entwicklungen. Die Gesetze etablieren eine umfassende finanzielle Förderung von Weiterbildung in Unternehmen, mit einer progressiven Finanzierung für Unternehmen und Individuen mit größerem Unterstützungsbedarf. Die Ergebnisse dieser Reformen bleiben abzuwarten und sollten sorgfältig evaluiert werden.

Einige finanzielle Unterstützungslücken bleiben bestehen, z.B. für Erwerbstätige mit veralteten Qualifikationen und Fähigkeiten, für Personen, die auf eigene Initiative an Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmen wollen, oder für die Teilnahme an längeren non-formalen Lernangeboten. Zudem gibt es keine finanziellen Anreize für die Inanspruchnahme von Weiterbildungsmaßnahmen, um sich für Mangelberufe zu qualifizieren oder besonders gesuchte Fähigkeiten zu erwerben. Viele OECD-Länder lenken solche Investitionen auf Qualifikationen, für die auf dem Arbeitsmarkt eine hohe Nachfrage besteht (OECD, 2017^[32]). In Estland beispielsweise vermittelt jede Weiterbildung im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik gefragte Qualifikationen in Übereinstimmung mit den Prognosen des estnischen Systems zur Bewertung und Antizipation von Qualifikationen OSKA (OECD, 2020^[33]).

Ausführlichere Informationen zu den Ergebnissen und Handlungsempfehlungen in Bezug auf Fördermöglichkeiten für die Weiterbildung befinden sich in Kapitel 5.

Großzügigere bundesweite Bildungszeiten können die Beteiligung erhöhen

Daten aus dem Survey of Adult Skills (PIAAC) und dem Adult Education Survey (AES) zeigen, dass Zeitmangel aus beruflichen Gründen ein größeres Hindernis für die Weiterbildungsbeteiligung darstellt als finanzielle Hürden. Derzeit gibt es in Deutschland keine bundesweite Gesetzgebung zu Bildungsfreistellung und Bildungszeiten. Die meisten Länder haben eigene Gesetze oder Regelungen, die es Einzelpersonen ermöglichen, im Durchschnitt fünf Tage Bildungsurlaub pro Jahr zu nehmen. Dies mag zwar für kürzere non-formale Weiterbildungen ausreichen, ermöglicht aber nicht die Inanspruchnahme längerer Weiterbildungsangebote, wie etwa umfangreiche berufliche Umschulungen, die im Kontext der Digitalisierung und des Strukturwandels erforderlich sein können. Neben den Regelungen der Länder zur Weiterbildung gibt es eine Reihe von Tarifverträgen, die den Bildungsurlaub für verschiedene Branchen regeln. In Bayern haben z.B. Beschäftigte der Metall- und Elektroindustrie das Recht auf unbezahlten Bildungsurlaub von zwei Wochen pro Jahr (DGB Bayern, 2021^[34]). Arbeitgeber*innen werden ermutigt, Löhne in dieser Zeit weiter zu zahlen.

Viele OECD-Länder haben Bildungszeiten (OECD, 2019^[7]). Viele, aber nicht alle Länder kompensieren die Gehaltseinbußen während der Teilnahme an einer Bildungsmaßnahme, entweder direkt an die Lernenden oder an die Arbeitgeber*innen. Norwegen hat den längsten Anspruch auf Bildungszeiten unter den OECD-Ländern. Dort haben Arbeitnehmer*innen Anspruch auf bis zu drei Jahre unbezahlte Bildungsfreistellung, wenn sie mehr als drei Jahre gearbeitet haben und länger als zwei Jahre bei ihrem/ihrer Arbeitgeber*innen beschäftigt sind. Danach folgt Österreich, wo Arbeitnehmer*innen alle vier Jahre Anspruch auf ein Jahr bezahlte Bildungskarenz haben. Eine Reihe anderer Länder, darunter Estland, Finnland und Litauen, ermöglichen bis zu 30 Tage Bildungsfreistellung pro Person und pro Jahr.

Ausführlichere Informationen zu den Ergebnissen und zu den Handlungsempfehlungen in Bezug auf Bildungszeiten befinden sich in Kapitel 5.

Handlungsempfehlungen

Angesichts dieser zentralen Herausforderungen sollte Deutschland Folgendes in Erwägung ziehen:

- 8. Bündelung der finanziellen Anreize und Schließung von Finanzierungslücken durch ein einheitliches Anreizsystem für Individuen.** Mehr Nutzungsfreundlichkeit und Fairness kann nur durch eine grundlegende Umstrukturierung und deutliche Vereinfachung der derzeitigen Förderlandschaft erreicht werden. Deutschland sollte in Erwägung ziehen, die verschiedenen Instrumente, die auf nationaler Ebene für Einzelpersonen bestehen, in ein einziges Anreizsystem zusammenzufassen, das sowohl die direkten als auch die indirekten Kosten der Weiterbildung abdeckt. Dies könnte durch ein aus Nutzer*innensicht optimiertes "Front-end" umgesetzt werden, d.h. Einzelne würden einen einzigen Anreiz an einer einzigen Stelle beantragen, während das "Back-end" die verschiedenen bestehenden und differenzierten Anreize zusammenführt.
- 9. Einführung einer bundesweiten Regelung für Bildungszeiten.** Um wirksam zu sein, muss jede Verbesserung des finanziellen Anreizsystems für Individuen von Regelungen für bezahlte Bildungszeiten begleitet werden. Diese Regelung sollte sowohl Bildungsteilzeiten als auch Bildungszeiten umfassen. Die derzeitigen Ansprüche sollten erheblich ausgeweitet werden. Es sollte sorgfältig definiert werden für welche Weiterbildungen ein Förderanspruch besteht, wobei zu berücksichtigen ist, welche Fähigkeiten und Qualifikationen derzeit auf dem Arbeitsmarkt nachgefragt werden. Es sollten finanzielle Instrumente geschaffen werden, um Einkommenseinbußen zu kompensieren.
- 10. Nutzung vorhandener Möglichkeiten, Bundesinvestitionen für Weiterbildung in die Länder zu lenken.** Um signifikante Fortschritte in der Weiterbildung zu erzielen und die Effizienz des Systems zu erhöhen, sollte Deutschland eine stärkere Bund-Länder-Zusammenarbeit bei der Finanzierung und Durchführung von Weiterbildung in Anlehnung an etablierte Kooperationsmodelle in Betracht ziehen. Vorrangige Maßnahmen wären eine nationale Initiative zur Beratung (siehe Handlungsempfehlung 4), sowie eine Initiative für Erwachsene mit geringen Grundkompetenzen (siehe Handlungsempfehlung 12) nach dem Vorbild der Initiative Bildungsketten und ein Digitalpakt für Weiterbildung nach dem Vorbild des Digitalpakts für Schule.
- 11. Erhöhung der Gesamtinvestitionen in Weiterbildung und mittelfristige Prüfung zusätzlicher Finanzierungsmöglichkeiten.** Alle drei Hauptakteure - Individuen, Unternehmen und der Staat - sollten die Investitionen in Weiterbildung erhöhen, um mit der Transformation des deutschen Arbeitsmarktes Schritt zu halten und die Lücke zu anderen Ländern mit besser finanzierten und leistungsfähigeren Weiterbildungssystemen zu schließen. Dies könnte durch die Einführung einer Arbeitsversicherung oder durch die Ermutigung von Arbeitgeber*innen, Gelder für Weiterbildung durch (sektorale) Weiterbildungsfonds zu binden, umgesetzt werden. Auch die Inanspruchnahme bestehender Fördermittel sollte weiter gefördert werden.

Im internationalen Vergleich ist die Lernbeteiligung von Erwachsenen mit geringen Grundkompetenzen gering

In allen OECD-Ländern nehmen geringqualifizierte Erwachsene⁴ seltener an Weiterbildung teil als Erwachsene mit höheren Qualifikationen. Erwachsene, die beim Eintritt in den Arbeitsmarkt bereits über höheren Qualifikationen verfügen, neigen dazu, sich im Laufe des Lebens weiterzubilden. Dadurch vergrößert sich die Kluft, die bereits am Ende der Erstausbildung besteht, weiter (Boeren, 2009_[35]; Kilpi-Jakonen et al., 2014_[36]). Die Einbindung gering qualifizierter Erwachsener in Lernaktivitäten ist der Schlüssel zu ihrer gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Teilhabe, der Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und der Gesundheit der Volkswirtschaft insgesamt (Woessmann, 2016_[37]).

In allen OECD-Ländern sind Entscheidungsträger*innen bestrebt, Erwachsene mit geringen Grundkompetenzen in Weiterbildung einzubinden. In Deutschland gibt es besonders große Unterschiede in der Lernbeteiligung zwischen Erwachsenen mit geringen und höheren basalen Kompetenzen. Die Differenz der Weiterbildungsbeteiligung dieser Gruppen ist eine der Größten unter den OECD-Ländern, übertroffen nur von Chile, Dänemark, Finnland und den Niederlanden (OECD, 2019_[7]). Die Analyse der Weiterbildungsbeteiligung von Erwachsenen mit verschiedenen Qualifikationsniveaus zeigt ein ähnliches Bild.

Während die Beschäftigungsquote von Erwachsenen mit geringen Qualifikationen in den letzten zehn Jahren in Deutschland dank des Wirtschaftswachstums, eines enger werdenden Arbeitsmarktes und einer Ausweitung der atypischen Beschäftigung gestiegen sind, wird sich dieser Trend möglicherweise nicht fortsetzen. Kurzfristig werden die wirtschaftlichen Auswirkungen der COVID-19-Krise die Arbeitsmarktchancen dieser Gruppe wahrscheinlich verschlechtern. Mittel- bis langfristig werden Digitalisierung und Automatisierung viele der Arbeitsplätze gering qualifizierter Erwachsener erheblich verändern oder sogar überflüssig machen. Berufe, die kein oder nur ein geringes Bildungsniveau erfordern, haben laut OECD-Analyse ein erhöhtes Automatisierungsrisiko (Nedelkoska and Quintini, 2018_[5]).

Weiterbildungsangebote für Erwachsene mit geringen Grundkompetenzen in Deutschland sind typischerweise langwierige Lernangebote, die zu vollwertigen formalen Abschlüssen führen. Viele von ihnen werden weiterhin in einem Klassenzimmer durchgeführt. Die Möglichkeiten, flexibel Qualifikationen durch aufeinanderfolgende Teilqualifikationen zu erwerben, sind begrenzt und nicht im gesamten Bundesgebiet vereinheitlicht. Laut einer Studie aus dem Jahr 2018 erklärt der jeweilige regionale soziale und wirtschaftliche Kontext, sowie die vorhandene Infrastruktur ein Drittel der Unterschiede in der Weiterbildungsbeteiligung von gering qualifizierten Gruppen in Deutschland (DIE and Bertelsmann Stiftung, 2018_[38]).

Erwachsene mit geringen Grundkompetenzen haben zahlreiche, vielschichtige und miteinander verwobene Hindernisse, um an Weiterbildung teilzunehmen. Dazu gehören dispositionelle, situative und institutionelle Hindernisse (Cross, 1992_[39]; Pennacchia, Jones and Aldridge, 2018_[40]; Roosmaa and Saar, 2017_[41]). Dispositionelle Hindernisse beziehen sich auf Persönlichkeitsmerkmale, Wahrnehmungen und Erwartungen rund um das Lernen. Daten des Deutschen Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) zeigen, dass viele Erwachsene mit geringen Qualifikationen glauben, dass sie ausreichend qualifiziert sind und dass sich Lernen finanziell für sie nicht auszahlen wird (Osiander and Stephan, 2018_[42]). Situative Barrieren beziehen sich meist auf die persönliche und familiäre Situation von Erwachsenen mit geringen Grundkompetenzen. Laut PIAAC-Daten sind Erwachsene mit geringen Grundkompetenzen überproportional häufig weiblich, älter (55-64 Jahre alt), einkommensschwach und haben einen Migrationshintergrund; alles Merkmale, die sich auf ihre Weiterbildungsmöglichkeiten auswirken. Sie sind auch häufiger in Jobs und an Arbeitsplätzen beschäftigt, die nur begrenzte

Möglichkeiten zur Weiterbildung bieten. Institutionelle Barrieren beziehen sich auf die Verfügbarkeit bzw. das Fehlen geeigneter Lernangebote für Erwachsene mit geringen Grundkompetenzen.

Da Erwachsene mit geringen Grundkompetenzen oft nicht aktiv nach Lernmöglichkeiten suchen, werden sie von bestehenden Beratungsangeboten häufig nicht erreicht. Darüber hinaus sind Werbekampagnen für diese Zielgruppe möglicherweise nicht effektiv, da viele der Adressaten sich selbst nicht als Zielgruppe identifizieren (OECD, 2019^[43]). Entscheidend für die Integration von Erwachsenen mit geringen Grundkompetenzen in Weiterbildungsmaßnahmen ist sie aktiv und in ihrem gewohnten Umfeld, z.B. an ihrem Arbeitsplatz, anzusprechen. Zu guter internationaler Praxis gehört das britische *Unionlearn*-Programm, eine langjährige Initiative der Gewerkschaften zur Verbesserung der Lernmöglichkeiten und der Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitnehmer*innen. Evaluierungen bescheinigen dem Programm eine hohe Investitionsrentabilität und greifbare Ergebnisse für Arbeitgeber*innen, Gewerkschaften und Lernende, insbesondere für Erwachsene mit geringen Grundkompetenzen, ältere Arbeitnehmer*innen, sowie Menschen mit Migrationshintergrund (Dean et al., 2020^[44]; Stuart et al., 2016^[45]). Ähnliche Ansätze werden von den Sozialpartnern in Deutschland erprobt.

Ausführlichere Informationen zu den Ergebnissen und Handlungsempfehlungen in Bezug auf die Einbindung Erwachsener mit geringen Grundkompetenzen in Weiterbildung befinden sich in Kapitel 6. Die in den anderen Kapiteln entwickelten Handlungsempfehlungen sind auch für diese Zielgruppe besonders relevant. Dazu gehören Empfehlungen zu Beratung, Validierung und Teilqualifikationen (Kapitel 4) und zu finanziellen Anreizen (Kapitel 5).

Handlungsempfehlungen

Angesichts dieser zentralen Herausforderungen sollte Deutschland Folgendes in Erwägung ziehen:

- 12. Entwicklung einer Bund-Länder-Initiative für Erwachsene mit geringen Grundkompetenzen.** Deutschland sollte die Einrichtung einer Bund-Länder-Initiative zur Höherqualifizierung von Erwachsenen mit geringen Grundkompetenzen in Erwägung ziehen. Eine solche Initiative sollte einen kostenlosen oder kostengünstigen Zugang zu Lernangeboten im gesamten Bundesgebiet bieten und einen gemeinsamen Ansatz und Qualitätsrahmen folgen. Lernangebote, die im Rahmen der Initiative implementiert werden, sollten praxisnahe, problemorientierte und idealerweise arbeitsbezogene Lernmöglichkeiten bieten.
- 13. Verbesserung der finanziellen Anreize für Erwachsene mit geringen Grundkompetenzen.** Für Arbeitslose könnte dies eine Aufstockung des Arbeitslosengeldes beinhalten, um die Teilnahme an Weiterbildung attraktiver zu machen. Für Erwerbstätige könnten finanzielle Anreize in Form eines progressiv gestalteten Anreizsystems gesetzt werden (siehe auch Empfehlung 8).
- 14. Finanzierung von Outreach-Aktivitäten zur Aktivierung der Zielgruppe.** Viele Erwachsene mit geringen Grundkompetenzen suchen nicht aktiv nach Lernmöglichkeiten. Diese Zielgruppe in ihrem gewohnten Umfeld anzusprechen, etwa am Arbeitsplatz, ist essenziell, um sie für das Lernen zu gewinnen. Deutschland sollte arbeitsplatzbezogene Beratungs- und Mentoring Programme ausbauen und systematisieren.

Referenzen

- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2018), *Bildung in Deutschland 2018*, [8]
<http://dx.doi.org/10.3278/6001820fw>.
- BA (2019), *Weisung 201912024 vom 29.12.2019 - Lebensbegleitende Berufsberatung - Fachliche Umsetzung der Berufsberatung im Erwerbsleben*. [16]
- Ball, C. (2019), *European inventory on validation of non-formal and informal learning 2018 update: Germany.*, Cedefop, [19]
http://libserver.cedefop.europa.eu/vetelib/2019/european_inventory_validation_2018_Germany.pdf.
- BIBB (2020), *Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2020. Ratgeber zur beruflichen Weiterbildung.*, Bundesinstitut für Berufsbildung, Bonn, [11]
https://www.bibb.de/dokumente/pdf/bibb_datenreport_2020.pdf.
- BIBB (2019), *Qualitätssicherung in der Weiterbildung*, Bundesinstitut für Berufsbildung, Bonn, [12]
https://www.bibb.de/dokumente/pdf/2019-10-28_Qualitaetssicherung_in_der>Weiterbildung_final_Lit.pdf.
- BIBB (2019), *Weiterbildungsberatung in Deutschland - Angebote, Strukturen und Entwicklungsfelder*, [18]
https://www.bibb.de/dokumente/pdf/Weiterbildungsberatung_in_Deutschland.pdf.
- BMAS et al. (2019), *Nationale Weiterbildungsstrategie*, [10]
<http://doku.iab.de/kurzber/2019/kb0819.pdf>.
- BMBF (2019), *Weiterbildungsverhalten in Deutschland 2018. Ergebnisse des Adult Education Survey-AES-Trendbericht*, Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), Berlin. [46]
- BMBF (2019), *Weiterbildungsverhalten in Deutschland 2018. Ergebnisse des Adult Education Survey-AES-Trendbericht*, Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), Berlin, [6]
https://www.bmbf.de/upload_filestore/pub/Weiterbildungsverhalten_in_Deutschland_2018.pdf
- Boeren, E. (2009), "Adult education participation: the Matthew principle", *Filosofija Sociologija*, Vol. 20/2, pp. 154-161. [35]
- Bundesagentur für Arbeit (2019), *Fachkräfteengpassanalyse*, Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg, [1]
<https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/201912/arbeitsmarktberichte/fk-engpassanalyse/fk-engpassanalyse-d-0-201912-pdf.pdf?blob=publicationFile>.
- Cedefop (2019), *Vocational education and training in Finland: short description*, Cedefop, Luxembourg, <http://dx.doi.org/10.2801/723121>. [22]
- Cordes, M. (2020), "Weiterbildungsförderung in Deutschland – zwischen Struktur und Systematik", *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis*, Vol. 01. [28]
- Cross, P. (1992), *Adults as Learners: Increasing Participation and Facilitating Learning*, Jossey-Bass. [39]

- Dauth, C. et al. (2018), *Qualifizierungschancen und Schutz in der Arbeitslosenversicherung*, IAB Stellungnahme, No. 15/2018, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg, <http://doku.iab.de/stellungnahme/2018/sn1518.pdf>. [17]
- Dean, A. et al. (2020), *The Future of the Union Learning Fund An Independent Review with Specific Recommendations for Government*, <https://www.tuc.org.uk/sites/default/files/2020-11/TheFutureUnionLearningFund.pdf>. [44]
- DGB Bayern (2021), *Bildungsurlaub — DGB Bildungswerk Bayern*, <https://www.bildungswerk-bayern.de/service/manteltarifvertrag> (accessed on 25 August 2020). [34]
- DIE and Bertelsmann Stiftung (2018), *Deutscher Weiterbildungsatlas. Teilnahme und Angebot in Kreisen und kreisfreien Städten.*, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/Deutscher_Weiterbildungsatlas_Staedte_Laender_2018.pdf. [38]
- Dohmen, D. and M. Cordes (2019), *Kosten der Weiterbildung in Deutschland-Verteilung der Finanzlasten auf Unternehmen, Privatpersonen, öffentliche Hand*, FiBS, Berlin, https://www.fibs.eu/fileadmin/user_upload/Literatur/FiBS-Forum_061_Kosten_Weiterbildung.pdf. [23]
- Dohmen, D. and M. Cordes (2019), *Verbreitung öffentlicher Förderinstrumente in Deutschland und der Blick in die Länder*, FiBS, Berlin, https://www.fibs.eu/fileadmin/user_upload/Literatur/FiBS-Forum_063_Foerderinstrumente_Bund_final.pdf. [29]
- FiBS/DIE (2013), *Developing the adult learning sector. Annex to the final report*, FiBS/DIE, Berlin, http://lll.mon.bg/uploaded_files/financingannex_en.pdf. [27]
- Kilpi-Jakonen, E. et al. (2014), *Adult Learning, Labor Market Outcomes, and Social Inequalities in Modern Societies*, Edward Elgar Publishing. [36]
- Müller, N. and F. Wenzelmann (2018), *Berufliche Weiterbildung: Aufwand und Nutzen für Individuen*, Bundesinstitut für Berufsbildung, Bonn, <https://www.bibb.de/veroeffentlichungen/de/publication/show/8931>. [24]
- Münchhausen, G. and S. Seidel (2015), "Anerkennung und Validierung informellen und non-formalen Lernens", in *Handbuch Informelles Lernen*, Springer Fachmedien Wiesbaden, http://dx.doi.org/10.1007/978-3-658-06174-6_31-1. [20]
- Nedelkoska, L. and G. Quintini (2018), "Automation, skills use and training", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 202, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/2e2f4eea-en>. [5]
- OECD (2021), *Getting Skills Right: Career Guidance for Adults in a Changing World of Work.*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9a94bfad-en>. [15]
- OECD (2021), *Improving the Quality of Non-Formal Adult Learning: Learning from European Best Practices on Quality Assurance*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/f1b450e1-en>. [13]
- OECD (2021), *OECD Economic Outlook, Interim Report March 2021*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/34bfd999-en>. [4]

- OECD (2020), *Increasing Adult Learning Participation: Learning from Successful Reforms*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/cf5d9c21-en>. [33]
- OECD (2020), *OECD Economic Surveys: Germany 2020*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/91973c69-en>. [2]
- OECD (2019), *Getting Skills Right: Engaging low-skilled adults in learning*, OECD Publishing, Paris, <http://www.oecd.org/employment/emp/engaging-low-skilled-adults-2019.pdf>. [43]
- OECD (2019), *Getting Skills Right: Future-Ready Adult Learning Systems*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264311756-en>. [7]
- OECD (2019), *Individual Learning Accounts : Panacea or Pandora's Box?*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/203b21a8-en>. [30]
- OECD (2018), *OECD Economic Surveys. Germany 2018*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-deu-2018-en. [3]
- OECD (2017), *Financial Incentives for Steering Education and Training*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264272415-en>. [32]
- OECD (2004), *Career Guidance and Public Policy: Bridging the Gap*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264105669-en>. [14]
- Osiander, C. and G. Stephan (2018), *Gerade geringqualifizierte Beschäftigte sehen bei der beruflichen Weiterbildung viele Hürden*, IAB, Nuernberg, <https://www.iab-forum.de/gerade-geringqualifizierte-beschaeftigte-sehen-bei-der-beruflichen-weiterbildung-viele-huerden/?pdf=8601>. [42]
- Pennacchia, J., E. Jones and F. Aldridge (2018), *Barriers to learning for disadvantaged groups*, UK Department for Education, London, <https://www.learningandwork.org.uk/wp-content/uploads/2018/08/Barriers-to-learning-for-disadvantaged-groups.pdf>. [40]
- Perez, C. and A. Vourc'h (2020), "Individualising training access schemes: France – the Compte Personnel de Formation (Personal Training Account – CPF)", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 245, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/301041f1-en>. [31]
- Pielorz, M. and P. Werquin (2019), "The French and German Validation Systems: Description", *Magazin Erwachsenenbildung.at*, Vol. 37. [21]
- Richard Desjardins (ed.) (2017), *Political Economy of Adult Learning Systems*, Bloomsbury Academic, London, New York. [9]
- Roosmaa, E. and E. Saar (2017), "Adults who do not want to participate in learning: a cross-national European analysis of their perceived barriers", *International Journal of Lifelong Education*, Vol. 36/3, pp. 254-277, <http://dx.doi.org/10.1080/02601370.2016.1246485>. [41]
- Statistisches Bundesamt (2020), *Bildungsfinanzbericht 2020*, Statistisches Bundesamt, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bildung-Forschung-Kultur/Bildungsfinanzen-Ausbildungsfoerderung/Publikationen/Downloads-Bildungsfinanzen/bildungsfinanzbericht-1023206207004.pdf>. [25]

- Stuart, M. et al. (2016), *Evaluation of the Union Learning Fund Rounds 15-16 and Support Role of Unionlearn. Final Report*, University of Leeds, Leeds, [45]
<https://www.unionlearn.org.uk/sites/default/files/publication/ULF%20Eval%201516%20FINAL%20REPORT.pdf>.
- Thiele, M., F. Behringer and G. Schönfeld (2016), "Direkte Kosten der non-formalen Weiterbildung für die Individuen", in Bilger, F. et al. (eds.), *Ergebnisse des Adult Education Survey (AES)*, WBV Media, Bielefeld. [26]
- Woessmann, L. (2016), "The economic case for education", *Education Economics*, Vol. 24/1, pp. 3-32, <http://dx.doi.org/10.1080/09645292.2015.1059801>. [37]

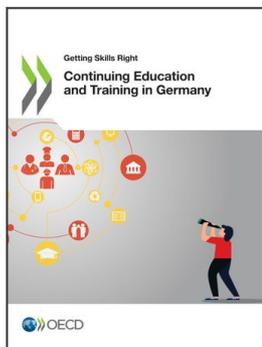
Notes

¹ Eurostat, Adult Education Survey 2016, Indikator: trng_aes_100.

² Es ist möglich, dass Deutschland zu diesen Ländern aufholt, was aber erst die nächste Runde der internationalen Datenerhebung zeigen kann. Die Datenerhebung für den *Adult Education Survey (AES)* und den *Survey of Adult Skills (PIAAC)* soll im Jahr 2022/2023 stattfinden.

³ Die im PAL-Dashboard verwendeten PIAAC-Daten wurden in den Jahren 2012 und 2015 erhoben. Neuere AES-Daten aus dem Jahr 2018 bestätigen jedoch, dass die Partizipationslücken in Deutschland weiterhin groß sind (BMBF, 2019^[46]).

⁴ Definitionen in diesem Bericht werden wie folgt genutzt: **Erwachsene mit geringen Grundkompetenzen** (*low-skilled adults*) sind Erwachsene mit geringen basalen Kompetenzen und/oder niedrigem Qualifikationsniveau: i) **Erwachsene mit geringen basalen Kompetenzen** (*adults with low basic skills*) sind Personen im Alter von 25 bis 64 Jahren mit geringen Fähigkeiten im Lesen, Schreiben, Rechnen oder beidem. Dies sind Erwachsene, die allenfalls kurze Texte zu vertrauten Themen verstehen und/oder einfache mathematische Aufgaben lösen können. ii) **geringqualifizierte Erwachsene** (*adults with low qualification levels*) sind Personen im Alter von 25 bis 64 Jahren, deren höchster Bildungsabschluss höchstens die untere Sekundarstufe ist (ISCED Stufe 0-2).



From:
Continuing Education and Training in Germany

Access the complete publication at:
<https://doi.org/10.1787/1f552468-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2021), "Zentrale Ergebnisse und Handlungsempfehlungen", in *Continuing Education and Training in Germany*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/a203b814-de>

Das vorliegende Dokument wird unter der Verantwortung des Generalsekretärs der OECD veröffentlicht. Die darin zum Ausdruck gebrachten Meinungen und Argumente spiegeln nicht zwangsläufig die offizielle Einstellung der OECD-Mitgliedstaaten wider.

This document, as well as any data and map included herein, are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area. Extracts from publications may be subject to additional disclaimers, which are set out in the complete version of the publication, available at the link provided.

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at <http://www.oecd.org/termsandconditions>.