

**weiter bilden**

DIE Zeitschrift für Erwachsenenbildung



## Weiter- bildungs- republik

Auf dem Weg in die  
Weiterbildungsrepublik?  
Staatssekretärin Leonie Gebers  
im Gespräch

Meine Bildungsplattformen?  
Wie »Mein Bildungsraum« und  
»mein NOW« die Weiterbildung  
verändern (wollen)

Weiterbildungsrepublik  
ganzheitlich?  
Allgemeine WB und EB in der  
Weiterbildungsrepublik

AUSGABE 2 — 2024

Im vergangenen Jahr hat der »Expert\*innenkreis Weiterbildung« der Heinrich-Böll-Stiftung ein Konzept für eine Governance-Struktur der beruflichen Weiterbildung entwickelt, die eine wirkungsvolle und transparente Steuerung des Weiterbildungsbereichs verspricht. Die Autorin stellt hier die Grundzüge der geforderten Governance-Struktur vor.

Schlagworte: Weiterbildung; Erwachsenenbildung; Berufliche Fortbildung; Bildungspolitik; Weiterbildungsberatung; Weiterbildungsangebot; Weiterbildungsbedarf; Bildungsförderung; Fachkraft; Qualifikation; Digitalisierung; Bildungsinteresse; Deutschland

Zitiervorschlag: Pothmer, B. (2024). Vom Flickenteppich zum System. Ein Vorschlag für eine transparente und effektive Governance-Struktur der beruflichen Weiterbildung. *weiter bilden*, 31(2), 41-44. Bielefeld: wbv Publikation. <https://doi.org/10.3278/WBDIE2402W012>

E-Journal Einzelbeitrag

## Vom Flickenteppich zum System

Ein Vorschlag für eine transparente und effektive Governance-Struktur der beruflichen Weiterbildung

aus: Weiterbildungsrepublik (WBDIE2402W)

Erscheinungsjahr: 2024

Seiten: 41 - 44

DOI: 10.3278/WBDIE2402W012

Ein Vorschlag für eine transparente und effektive Governance-Struktur der beruflichen Weiterbildung

# Vom Flickenteppich zum System

BRIGITTE POTHMER

Im vergangenen Jahr hat der »Expert\*innenkreis Weiterbildung« der Heinrich-Böll-Stiftung ein Konzept für eine Governance-Struktur der beruflichen Weiterbildung entwickelt, die eine wirkungsvolle und transparente Steuerung des Weiterbildungsbereichs verspricht. Die Autorin stellt hier die Grundzüge der geforderten Governance-Struktur vor.

Die Governance-Strukturen der Weiterbildung in Deutschland gehören laut der OECD-Studie »Weiterbildung in Deutschland« von 2021 (OECD, 2021) zu den komplexesten im internationalen Vergleich. Viele OECD-Länder haben in Weiterbildungsgesetzen Rechte und Verantwortlichkeiten definiert und damit die Voraussetzungen für eine konsistente Entwicklung der Weiterbildungspolitik geschaffen. In Deutschland fehlt es aber an einer eindeutigen Festlegung der Verantwortlichkeiten und an einer klaren Rollenbeschreibung der Akteurinnen und Akteure. Das sind wesentliche Gründe dafür, dass im Weiterbildungsbereich Reformprozesse ausgesprochen mühsam sind. Die Schwierigkeiten sind bekannt: Fragmentierung und Zersplitterung, intransparente Angebotsstruktur, Qualitätsprobleme und geringe Institutionalisierung. Ein auffallend negatives Kennzeichen des deutschen Weiterbildungssystems ist die hohe Selektivität – auch im OECD-Vergleich. Statt die Bildungsversäumnisse der beruflichen Erstausbildung auszugleichen, verstärkt sich die Bildungsungleichheit im Lebensverlauf. Fast nirgends trifft das »Matthäus-Prinzip« so sehr zu wie in der betrieblichen und individuellen beruflichen Weiterbildung. Dies birgt die Gefahr einer Spaltung auf dem Arbeitsmarkt zwischen Transformationsgewinner\*innen und Transformationsverlierer\*innen.

Wenn Weiterbildung in Deutschland ihrer gewachsenen Aufgabe gerecht und zu einem selbstverständlichen Bestandteil jeder Berufsbiografie werden soll, muss die fragmentierte Weiterbildungslandschaft zu einem kohärenten Weiterbildungssystem entwickelt und zu einer gleichberechtigten Säule des Bildungssystems ausgebaut werden. Ohne ein stimmiges Gesamtkonzept und ohne transparente Governance-Strukturen laufen einzelne Verbesserungen – wie jetzt von der Bundesregierung auf den Weg gebracht – Gefahr, ihre Chance auf höhere Leistungsfähigkeit, Effizienzsteigerung und Synergiegewinnung zu verfehlen. Deshalb ist eine wirkungsvolle Steuerung eine Kernfrage der Weiterbildungspolitik.

Die Bundesregierung beschreibt mit ihrer Nationalen Weiterbildungsstrategie (NWS)<sup>1</sup> die zentralen Herausforderungen und setzt das Thema Weiterbildung prominent auf die politische Agenda. Auch bietet die NWS aufgrund der breiten Beteiligung grundsätzlich die Chance zur Systematisierung der Weiterbildungslandschaft. Allerdings verdichtet sich zunehmend der Eindruck, dass die beteiligten Stakeholder eher die Interessen ihrer jeweiligen Organisationen verfolgen, als dass

<sup>1</sup> Informationen zur NWS sind online abrufbar unter [www.bmbf.de/bmbf/de/bildung/weiterbildung/nationale-weiterbildungsstrategie/nationale-weiterbildungsstrategie\\_node.html](http://www.bmbf.de/bmbf/de/bildung/weiterbildung/nationale-weiterbildungsstrategie/nationale-weiterbildungsstrategie_node.html).

sie an einem stimmigen Konzept arbeiten. Bisher ist jedenfalls keine strategische Gesamtvision zu erkennen, aus der sich ein konsistentes Konzept und ein adäquater Weg zur Steuerung ableiten ließen. In der jetzigen Form bietet die nws eher eine Sammlung von Einzelmaßnahmen und geht in der Summe nicht weit genug, um die bestehenden Teilnahmedisparitäten und Weiterbildungsbarrieren abzubauen sowie dem Fachkräfte-Engpass wirksam entgegenzutreten (Heinrich Böll Stiftung & Bertelsmann Stiftung, 2020).

Im Folgenden möchte ich die Eckpunkte für eine neue Governance in der Weiterbildung skizzieren, wie sie der Expert\*innenkreis Weiterbildung der Heinrich-Böll-Stiftung in einem böll.brief vom Juni 2023 entwickelt hat (Pothmer et al., 2023). Dabei legt der Expert\*innen ein breites Verständnis von beruflicher Weiterbildung zugrunde, das anerkennt, dass die verschiedenen Segmente der Weiterbildungslandschaft – insbesondere die allgemeine und berufliche Weiterbildung – nicht überschneidungsfrei sind.

### Systematische Entwicklung von wirkungsvollen Governance-Strukturen

Die Autorinnen und Autoren gehen von der Prämisse aus, dass der Berufs- und Studienabschluss nicht mehr End-, sondern Ausgangspunkt des individuellen Bildungsweges sein wird. Die berufliche Weiterbildung steht damit der Erstausbildung in ihrer Relevanz nicht länger nach. Daraus folgt, dass der öffentliche Bildungsauftrag erweitert und Weiterbildung Teil öffentlicher Verantwortung werden muss. Öffentliche Verantwortung heißt allerdings nicht Verstaatlichung. Der Staat soll stattdessen als Initiator und Gewährleister auftreten und Verantwortung dafür übernehmen, dass eine gute Weiterbildungsinfrastruktur entsteht, Aufgaben erfüllt und Spielregeln eingehalten werden. Es geht also darum, einen Rahmen für die unterschiedlichen Akteurinnen und Akteure zu setzen. Geschehen soll dies in Anlehnung an die Regelungen der Erstausbildung unter Beteiligung der Sozialpartner und in enger Abstimmung mit den Ländern.

Eine grundlegende Neustrukturierung der Governance muss einerseits die positiven Besonderheiten der Weiterbildung erhalten, die durch Vielfalt, Offenheit für neue gesellschaftliche Anforderungen und einen hohen Grad an Dynamik gekennzeichnet sind. Sie muss die Vielfältigkeit der Landschaft sowie die Handlungsfähigkeit von Akteurinnen und Akteuren auf allen Ebenen bewahren. Andererseits muss eine neue Governance sicherstellen, dass die erworbenen Lernergebnisse für Arbeitgeber\*innen transparent sind und bundesweit anerkannt werden. Das entspricht den Mobilitätsanforderungen an die Beschäftigten und hätte eine positive Wirkung auf die Weiterbildungsbereitschaft von Fortbildungsinteressierten.

#### Weiterbildung 4.0

Die Heinrich-Böll-Stiftung beschäftigt sich seit einigen Jahren mit dem herausfordernden Wandel der Arbeitswelt und daraus erwachsenden Weiterbildungsanforderungen. Der »Expert\*innenkreis Weiterbildung«, zu dem neben Mitarbeiter\*innen der Heinrich-Böll-Stiftung Expertinnen und Experten aus Wissenschaft und Politik gehören, veröffentlichte im Jahr 2019 den böll.brief »Weiterbildung 4.0. Solidarische Lösungen für das lebenslange Lernen im digitalen Zeitalter«, in dem eine »neue Weiterbildungskultur« mit öffentlicher Verantwortung für Weiterbildung und eine gesamtgesellschaftliche Finanzierung des Sektors gefordert werden. Ende desselben Jahres wurde gemeinsam mit der Bertelsmann Stiftung eine Fachkonferenz ausgerichtet, in der die Nationale Weiterbildungsstrategie kritisch beleuchtet und Möglichkeiten ihrer Implementation diskutiert wurden. In einem daraus entstandenen Positionspapier wurden neben Strukturförderung unter anderem die Notwendigkeit der Professionalisierung des Weiterbildungspersonals und die Validierung und Zertifizierung von Kompetenzen gefordert.

Im Jahr 2023 wurde dann der böll.brief »Vom Flickenteppich zum System. Weiterbildung durch wirkungsvolle Governancestrukturen als vierte Säule der Bildungslandschaft etablieren« veröffentlicht, der Grundlage des vorliegenden Beitrags ist. Darin wird ein weitreichender Strukturwandel der Weiterbildungslandschaft gefordert, mit dem die Weiterbildung »zu einer gleichberechtigten Säule des Bildungssystems entwickelt werden« soll. Autorinnen und Autoren sind neben der Autorin des vorliegenden Beitrags Philipp Antony, Leiter des Referats Bildung und Wissenschaft der Heinrich-Böll-Stiftung, Mechthild Beyer, Beraterin und ehemalige Bereichsleiterin Weiterbildungspolitik beim verdi-Bundesvorstand, Prof. Dr. Michael Heister, Leiter der Abteilung 4 »Initiativen für die Berufsbildung« im Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB), PD Dr. Thomas Kruppe, Mitarbeiter am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Anja Meierkord, Arbeitsmarktökonomin bei der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), und Prof. Dr. Wolfgang Schroeder, Fellow am Wissenschaftszentrum Berlin und Leiter des Fachgebiets »Politisches System der BRD – Staatlichkeit im Wandel« an der Universität Kassel.

Beide böll.briefe, das Positionspapier sowie eine Dokumentation der Fachtagung lassen sich einsehen unter

→ [WWW.BOELL.DE/DE/WEITERBILDUNG](http://WWW.BOELL.DE/DE/WEITERBILDUNG)

Die schlichte Gegenüberstellung von Standardisierung versus Flexibilisierung wird diesen komplexen Anforderungen nicht gerecht.

Offensichtlich ist, dass eine einfache Top-down-Steuerung zentralstaatlicher Art in diesem Bereich weder greift noch wünschenswert ist. Das Ziel ist deshalb nicht eine staatlich organisierte Weiterbildung nach dem Vorbild der schulischen oder hochschulischen Bildung. Vielmehr geht es um ein »Management der Vielfalt« auf der Basis klar definierter Verantwortlichkeiten sowie darum, transparente Strukturen zu entwickeln.

Gerade eine vielfältige Weiterbildungslandschaft, die ihre Aufgaben zuverlässig und auf hohem Qualitätsniveau erfüllen soll, braucht einen gesetzlichen Rahmen. Vorbild dazu könnte das Berufsbildungsgesetz sein, das die wichtigsten Punkte für die Erstausbildung regelt. Ein vergleichbarer gesetzlicher Rahmen sollte auch für das lebenslange Lernen geschaffen werden. Das im Juni 2023 verabschiedete »Gesetz zur Stärkung der Aus- und Weiterbildungsförderung« erfüllt diese Anforderung leider nicht. Es fehlen neben der bezahlten Bildungszeit die Verankerung des individuellen Rechts auf Weiterbildung, die Formulierung von Mindeststandards sowie die Festlegung von Verantwortlichkeiten, die den Rahmen für ein strukturiertes und konsistentes Weiterbildungssystem schaffen.

#### **Verantwortlichkeiten festlegen und ein**

##### **»Parlament der beruflichen Weiterbildung« verankern**

Die Zuständigkeit für die Erstausbildung liegt in öffentlicher Verantwortung. Für die Ausgestaltung der einzelnen Berufe ist der »Hauptausschuss« – auch »Parlament der Erstausbildung« genannt – des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB) zuständig. Eine an diesem »Parlament der Erstausbildung« orientierte Organisationsstruktur wäre nach Ansicht des Expertinnen auch für den Bereich der beruflichen Weiterbildung notwendig: Eine Governance, die nicht auf Top-down-Steuerung setzt, braucht fest etablierte Steuerungsgremien auf allen politischen Ebenen von Bund, Ländern und Kommunen, in denen sich die wesentlichen Akteurinnen und Akteure der Weiterbildung regelmäßig beraten und abstimmen. In diesem von den Autorinnen und Autoren des böll.briefs vorgeschlagenen »Parlament der Weiterbildung« sollten neben Bund und Ländern auch Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen sowie der deutsche Hochschulverband, die Repräsentanz privater und öffentlicher Weiterbildungsanbieter und die Bundesagentur für Arbeit vertreten sein.

Eine der zentralen Aufgaben dieses Gremiums sollte die Entwicklung einer langfristigen Weiterbildungsstrategie sein. Dazu gehört zentral die Verständigung über die Frage, welche Kompetenzen und Qualifikationen künftig in der sich wandelnden Arbeitswelt in den unterschiedlichen Branchen gefordert sind. Wichtig wäre es, diese Kompetenzprognosen in Sachver-

ständigenverfahren mithilfe wissenschaftlicher Expertise und von Fachleuten aus der betrieblichen Praxis erstellen zu lassen und als zentrales Steuerungskriterium in der beruflichen Weiterbildung zu etablieren. Das Parlament der Weiterbildung sollte die Funktions-, Leistungs- und Qualitätsstandards des Weiterbildungssystems festlegen und die sich daraus ergebenden Veränderungen und Reformen verantworten. Dafür muss es eine angemessene Ressourcenausstattung erhalten.

**»Offensichtlich ist, dass eine einfache Top-down-Steuerung zentralstaatlicher Art in diesem Bereich weder greift noch wünschenswert ist.«**

#### **Durch valide wissenschaftliche Begleitung die Qualität der Weiterbildung verbessern und den Aufbau der neuen Governance-Struktur unterstützen**

Mithilfe von Forschung soll systematisch überprüft werden, ob und inwieweit die intendierten Lernergebnisse erzielt und die angestrebten Kompetenzen auch tatsächlich erworben werden. Wichtig für die Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik wie auch für die individuelle Bildungsentscheidung sind Befunde zu den Wirkungen von Maßnahmen und Programmen im Hinblick auf die berufliche Entwicklung. Doch während zu den Wirkungen arbeitsmarktpolitischer Instrumente eine breite Basis von Ergebnissen vorliegt, fehlt eine belastbare Datenbasis für alle anderen Weiterbildungen bislang. Auf Grundlage einer solchen Datenbasis sollten Steuerungs- und Leistungsparameter entwickelt werden, die ein evaluatives und reflexives Steuerungswesen ermöglichen. Auch hierfür müssen ausreichende finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden.

#### **Kooperation, Vernetzung und Systematisierung des Praxisfeldes**

Öffentliche Verantwortung für ein neues Weiterbildungssystem soll nach Vorschlag des Expert\*innenkreises im Zusammenwirken von zentralen (Bundesebene) und dezentralen (Länder und Kommunen) Akteurinnen und Akteuren wahrgenommen werden. Der im Rahmen der Nationalen Weiter-

bildungsstrategie eingerichtete Bund-Länder-Ausschuss stellt hier einen ersten wichtigen Schritt dar. Die bereits bestehenden regionalen Netzwerke müssen ausgebaut und institutionell verankert werden.

Die unterschiedlichen Segmente der Weiterbildung stehen derzeit weitgehend unverbunden nebeneinander und folgen ihren jeweiligen Steuerungslogiken. Ein neues Governance-System muss aus dieser Fragmentierung und Zersplitterung ein Gesamtkonzept organisieren und an gemeinsamen Zielen ausrichten. Dabei müssen die erheblichen Schnittmengen, insbesondere von allgemeiner und beruflicher Weiterbildung, anerkannt werden.

**»Ein neues Governance-System muss aus dieser Fragmentierung und Zersplitterung ein Gesamtkonzept organisieren und an gemeinsamen Zielen ausrichten.«**

### Schlussbemerkung

Die Diskussion um eine stärkere Strukturierung des Weiterbildungssektors wird seit Jahren durch den scheinbaren Gegensatz »Markt versus Staat« und durch die Dualität »Standardisierung versus Flexibilisierung« blockiert. Diese ordnungspolitische Grundsatzdebatte hat zu einer Stagnation und einem Gestaltungsverzicht in der Weiterbildungspolitik geführt, der auch durch die Nationale Weiterbildungsstrategie bisher nicht wirklich aufgehoben worden ist. Der Expertinnen der Heinrich-Böll-Stiftung möchte mit seinem Governance-Vorschlag, der sich zwischen Markt und Staat bewegt, diese einfache Gegenüberstellung unterlaufen und die Verhärtungen in der Weiterbildungsdebatte lösen. Mit einer hinreichenden Komplexität auf der einen Seite und klaren Regelungen und Verantwortlichkeiten auf der anderen Seite soll eine Struktur geschaffen werden, die soziale Selektivität reduziert, Transparenz schafft, Qualität verbessert sowie die Wirksamkeit von Weiterbildung deutlich erhöht.



OECD (2021). *Continuing Education and Training in Germany*. [www.oecd-ilibrary.org/employment/continuing-education-and-training-in-germany\\_1f552468-en](http://www.oecd-ilibrary.org/employment/continuing-education-and-training-in-germany_1f552468-en). [Deutsche Zusammenfassung abrufbar unter [www.oecd.org/berlin/presse/deutschland-braucht-ein-kohaerenteres-weiterbildungssystem-das-die-beduerfnisse-geringqualifizierter-besser-beruecksichtigt.htm](http://www.oecd.org/berlin/presse/deutschland-braucht-ein-kohaerenteres-weiterbildungssystem-das-die-beduerfnisse-geringqualifizierter-besser-beruecksichtigt.htm)]

Heinrich Böll Stiftung & Bertelmann Stiftung (Hrsg.) (2020). »Weiterbildung 4.0 – Wie weit trägt die Nationale Weiterbildungsstrategie?« *Positionspapier*. [www.boell.de/sites/default/files/2020-04/Positionspapier-Weiterbildung-4\\_0.pdf](http://www.boell.de/sites/default/files/2020-04/Positionspapier-Weiterbildung-4_0.pdf).

Pothmer, B., Anthony, P., Bayer M., Brümmer, U., Heister, M., Kruppe, T. & Schroeder, W. (2019). *Weiterbildung 4.0 – Solidarische Lösungen für lebenslanges Lernen im digitalen Zeitalter*. [www.boell.de/sites/default/files/boell\\_brief\\_tg8\\_weiterbildung\\_4.0.pdf](http://www.boell.de/sites/default/files/boell_brief_tg8_weiterbildung_4.0.pdf).

Pothmer, B., Anthony, P., Bayer, M., Heister, M., Kruppe, T., Meierkord, A. & Schroeder, W. (2023). *Vom Flickentepich zum System – Weiterbildung durch wirkungsvolle Governance-Strukturen als vierte Säule der Bildungslandschaft etablieren*. [www.boell.de/sites/default/files/2023-07/20\\_teilhabegesellschaft\\_vom-flickentepich-zum-system\\_barrierefrei.pdf](http://www.boell.de/sites/default/files/2023-07/20_teilhabegesellschaft_vom-flickentepich-zum-system_barrierefrei.pdf).



BRIGITTE POTHMER

ist Mitglied des »Expert\*innenkreis Weiterbildung« der Heinrich-Böll-Stiftung. Von 2005 bis 2017 war sie Bundestagsabgeordnete von Bündnis 90/Die Grünen und arbeitsmarktpolitische Sprecherin der grünen Bundestagsfraktion.

[brigitte-pothmer@web.de](mailto:brigitte-pothmer@web.de)