

Antrag

der Abgeordneten Dr. Jens Brandenburg (Rhein-Neckar), Johannes Vogel (Olpe), Katja Suding, Mario Brandenburg (Südpfalz), Britta Katharina Dassler, Peter Heidt, Dr. h. c. Thomas Sattelberger, Grigorios Aggelidis, Renata Alt, Christine Aschenberg-Dugnus, Nicole Bauer, Jens Beeck, Dr. Marco Buschmann, Dr. Marcus Faber, Otto Fricke, Thomas Hacker, Katrin Helling-Plahr, Markus Herbrand, Torsten Herbst, Manuel Höferlin, Reinhard Houben, Olaf in der Beek, Gyde Jensen, Dr. Christian Jung, Dr. Marcel Klinge, Daniela Kluckert, Pascal Kober, Carina Konrad, Konstantin Kuhle, Alexander Graf Lambsdorff, Michael Georg Link, Alexander Müller, Roman Müller-Böhm, Dr. Martin Neumann, Christian Sauter, Dr. Wieland Schinnenburg, Matthias Seestern-Pauly, Frank Sitta, Judith Skudelny, Bettina Stark-Watzinger, Dr. Marie-Agnes Strack-Zimmermann, Benjamin Strasser, Linda Teuteberg, Michael Theurer, Stephan Thomae, Manfred Todtenhausen, Dr. Andrew Ullmann, Nicole Westig und der Fraktion der FDP

Niemals ausgelernt, immer neugierig – Ein zweites Bildungssystem für das ganze Leben

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Weiterbildung wird immer wichtiger

Die Digitalisierung verändert die Arbeits- und Lebenswelt vieler Menschen grundlegend und senkt die Halbwertszeit von Wissen deutlich. Das Erwerbsleben wird individueller, verlangt den Menschen mehr Flexibilität ab und ist einer starken Dynamik unterworfen. Deshalb wird es in Zukunft immer wichtiger, sich stetig neues Wissen und neue Fertigkeiten anzueignen. Gleichzeitig hat jede und jeder so die Chance, das ganze Leben lang den eigenen Horizont zu erweitern. Hierzu bedarf es eines neuen Bewusstseins für lebensbegleitendes Lernen und Weiterbildung. Die Politik muss dafür die richtigen Rahmenbedingungen schaffen.

Weiterbildung findet heute zu erheblichen Teilen in Abhängigkeit vom Arbeitgeber statt. Zuletzt hat die Bundesagentur für Arbeit richtigerweise zusätzliche Aufgaben bei der Weiterbildungsförderung Beschäftigter bekommen. Neben diesen zwei Säulen muss für ein stimmiges Gesamtkonzept aber die wichtigste dritte Säule treten: personenbezogene Weiterbildungsmöglichkeiten jedes und jeder

Einzelnen. Denn nicht immer reichen allein die von Staat und Bundesagentur finanzierten Weiterbildungen aus, zudem kennt die individuellen beruflichen und persönlichen Ziele und den dafür vorhandenen Weiterbildungsbedarf letztlich jede und jeder Einzelne am besten. Doch individuelle Zugänge zu Weiterbildung sind meist mit erheblichen finanziellen, zeitlichen und organisatorischen Hürden verbunden.

2. Öffentliche Bildungseinrichtungen richten sich bisher vor allem an Menschen in der Erstausbildung

Für Bildungseinrichtungen wie Berufs- und Hochschulen steht bisher vor allem die Erstausbildung im Fokus und zumeist nicht das lebensbegleitende Lernen. Zur Stärkung des lebens- und arbeitsbegleitenden Lernens muss deshalb ein zweites Bildungssystem geschaffen werden, das Menschen jedes Alters, jeder beruflichen Ausrichtung und jeder Arbeitserfahrung neue Bildungschancen und -möglichkeiten eröffnet. Das große Potenzial und die Erfahrungen der etablierten Bildungseinrichtungen, die notwendig sind, um allen Menschen ein Leben lang einen einfachen Zugang zu Bildung zu ermöglichen, wird dafür noch nicht bzw. nicht ausreichend genutzt. Das liegt auch daran, dass es bisher keine entsprechenden rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen für eine solche Ausrichtung gibt. Etwa die Vergabe von Studienplätzen und die Finanzierungslogik der Hochschulen basiert derzeit noch auf dem Kapazitätsrecht der 1970er Jahre und wird heutigen Herausforderungen nicht mehr gerecht. Den rapide veränderten Anforderungen hinsichtlich heterogener Studierendengruppen, digitaler Lehre und dem Ausbau von Lehrangeboten für das lebensbegleitende Lernen können die Hochschulen so nicht nachkommen. Lebensbegleitendes Lernen an Hoch- und Berufsschulen beschränkt sich bisher auf vereinzelte Umschulungen, MBAs und Seniorenstudiengänge. Von analogen und digitalen Kurzmodulen bis hin zu umfangreichen Aufbaustudiengängen bedarf es jedoch einer sehr viel größeren Vielfalt an Angeboten.

3. Weiterbildung hat große finanzielle Hürden

Vor allem für Menschen mit niedrigem Einkommen scheitert der Zugang zu Weiterbildung jedoch oftmals an finanziellen Fragen. So nennen 23 Prozent der geringqualifizierten finanzielle Gründe als wichtigstes Hindernis für eine berufliche Weiterbildung (Osiander/Stephan: „Gerade geringqualifizierte Beschäftigte sehen bei der beruflichen Weiterbildung viele Hürden“, IAB-Forum, 2. August 2018, Nürnberg). Die bestehenden Fördermaßnahmen sind häufig auf kleine Zielgruppen beschränkt, mit einem hohen bürokratischen Aufwand verbunden oder nicht bekannt. Gleichzeitig wurde mit dem sogenannten „Flexi-II-Gesetz“ eine Möglichkeit geschaffen, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer Überstunden, Boni, ungenutzte Urlaubstage und weitere Zahlungen für ihre individuelle Lebensplanung einzahlen und ansparen können: die Langzeitkonten. Doch die Konten sind nicht weit verbreitet, im Jahr 2016 boten nur 2 Prozent aller Betriebe diese an und nur 2 Prozent aller Beschäftigten nutzen sie (IAB-Kurzbericht 15/2018). Gerade für kleine und mittlere Unternehmen stellt ein solches Angebot einen hohen bürokratischen Aufwand dar, sodass sie vor allem von größeren Unternehmen angeboten werden. Wer ein Langzeitkonto besparen darf und für welche Zwecke, das ist nicht die Entscheidung der Nutzerin oder des Nutzers, sondern des Arbeitgebers. Dadurch werden nicht nur individuelle Planungsspielräume eingegrenzt, sondern auch Personen, die nicht beschäftigt sind, ausgeschlossen. Gerade in Zeiten von Zick-Zack-Lebensläufen, die zwischen unterschiedlichen Arbeitgebern und zwischen Arbeitgebern und Selbstständigkeit wechseln, ist ein solches Modell nicht mehr zeitgemäß.

4. Der derzeitige Weiterbildungsmarkt ist unübersichtlich

Insbesondere für private Nutzerinnen und Nutzer oder kleine und mittlere Unternehmen, die Weiterbildungsangebote für ihre Beschäftigten suchen, ist der Weiterbildungsmarkt derzeit aufgrund der großen Vielfalt an Weiterbildungsthemen, -formaten und -anbietern nur schwer zu überblicken. Hinzu kommen bürokratische Antrags- und Genehmigungsverfahren, die die Nutzung der bestehenden Angebote zusätzlich erschweren bzw. unattraktiv machen. Eine bundes- oder europaweite digitale Weiterbildungsplattform, die als erste Anlaufstelle den gesamten Weiterbildungsmarkt umfasst, individuelle Kursempfehlungen ausspricht und die Buchung von Bildungsangeboten unmittelbar mit öffentlichen Fördermöglichkeiten verknüpft, gibt es bisher nicht.

5. Der deutsche Arbeitsmarkt legt großen Wert auf formale Bildungszertifikate

Die Möglichkeiten der Digitalisierung werden aber auch über die Bereitstellung einer Plattform hinaus zu wenig genutzt. Ein stetig wachsendes Angebot an digitalen Bildungs- und Weiterbildungsformaten, wie beispielsweise die sogenannten „MOOCs“ (Massive Open Online Courses), zeigt, wie groß der Bedarf an diesen zeit- und ortsflexiblen Kursen ist. Insbesondere Module der beruflichen Bildung sind hier jedoch unterrepräsentiert. Problematisch ist auch in diesem Zusammenhang die Zertifizierung von Kompetenzen und Lernergebnissen. Bisher ist es in Deutschland nur eingeschränkt möglich, informelle und non-formal erworbene Kompetenzen zertifizieren zu lassen. Der formale Nachweis bereits erworbener Kompetenzen bleibt vor allem für Menschen ohne Berufsabschluss eine hohe Hürde, sobald ein möglicher Arbeitgeberwechsel angestrebt wird. Andere europäische Länder wie die Schweiz definieren einen durch Branchenbezüge eingeschränkten, rechtlichen Anspruch auf Validierung solcher Kompetenzen zum Zwecke der beruflichen Bildung. In der Schweiz ist sogar ein Berufsabschluss ohne formale Abschlussprüfung möglich, wenn alle einzelnen Handlungskompetenzen anderweitig nachgewiesen werden können. Fehlen einzelne Kompetenzen, können diese Module flexibel nachgeholt werden, sodass ein einfacher Einstieg in die berufliche Bildungskarriere möglich ist.

6. Angebote sind schlecht vergleichbar

Um Bildungs- und Weiterbildungsmaßnahmen von Studiengängen und Ausbildungen bis hin zu einzelnen Modulen und Kursen des lebensbegleitenden Lernens vergleichbar zu machen und die Anrechenbarkeit für spätere Bildungsabschlüsse zu erhöhen, ist ein Orientierungsrahmen notwendig. Bei akademischen Abschlüssen existiert ein solcher Rahmen in Form des europäischen ECTS-Punktesystems, bei beruflichen Ausbildungen, Weiterbildungen und non-formalen Qualifikationen gibt es einen solchen Rahmen bisher nicht. Auch die Anerkennung bzw. Bewertung der Gleichwertigkeit von Bildungs- und Weiterbildungsangeboten im Ausland ist langwierig, teuer und findet nicht in klarer behördlicher Zuständigkeit statt. Für Menschen, die Abschlüsse im Ausland erworben haben, stellt dies nicht nur große Hürden dar, sondern auch das Risiko einer Beschäftigung, die unterhalb ihrer Qualifikation liegt. Mit Blick auf eine immer stärker globalisierte Welt ist dieses Verfahren daher nicht mehr zeitgemäß. Zudem existiert nur für akademische Abschlüsse und auch für diese ohne Anspruch auf Vollständigkeit eine Online-Datenbank, die die Bewertung bzw. Anerkennung von Abschlüssen offen zugänglich macht (Anabin-Datenbank). Die Möglichkeiten der Digitalisierung werden daher auch an dieser Stelle noch nicht ausreichend genutzt.

Bildung ist die Basis für ein selbstbestimmtes Leben und Arbeiten. Bildung endet nicht mit dem Berufs- oder Studienabschluss. In einer Welt ständiger Veränderungen und technologischer Fortschritte lernt man nie aus. Aktuell ist das Bildungs- und Weiterbildungssystem in Deutschland nicht ausreichend auf das lebenslange Lernen ausgerichtet. Mit Blick auf den bevorstehenden Wandel der

Gesellschaft und am Arbeitsmarkt ist es jedoch an der Zeit, entsprechende Vorbereitungen zu treffen, um den Menschen die Möglichkeit zu geben, am Wandel teilhaben und davon profitieren zu können.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

einen Gesetzentwurf vorzulegen, in dem

1. die rechtlichen Rahmenbedingungen für ein zweites Bildungssystem für das ganze Leben festgelegt werden, das nach der Berufsausbildung bzw. dem Studium anschließt, Qualifizierungen in der allgemeinen und beruflichen Bildung vereinfacht und unabhängig von Bildungsstand und Arbeitserfahrung Chancen auf Bildung und Weiterbildung bietet;
2. die bestehenden Langzeitkonten nach dem Flexi-II-Gesetz zu Freiraumkonten weiterentwickelt werden, indem
 - a. sie in ein persönliches, vom Arbeitgeber unabhängiges Freiraumkonto für alle Erwerbstätigen umgewandelt werden,
 - b. ein Rechtsanspruch auf Entgeltumwandlung in einem solchen Freiraumkonto für alle volljährigen Bürgerinnen und Bürger geschaffen wird, d. h. Teile des eigenen Arbeitnehmerbruttoeinkommens, Boni, Überstunden, ungenutzte Urlaubstage sowie Zahlungen des Arbeitgebers können steuer- und sozialversicherungsbeitragsfrei auf das Freiraumkonto eingezahlt werden,
 - c. die Nutzung des angesparten Guthabens für eine Freistellung in Zeiten der Anstellung in Abstimmung mit dem Arbeitgeber ohne Rechtsanspruch auf Freistellung gegenüber dem Arbeitgeber erfolgen muss;
3. ein einfaches und unbürokratisches System des Bildungssparens im Rahmen des Freiraumkontos definiert wird, in dem
 - a. die folgenden möglichen Nutzungszwecke für das Freiraumkonto als Mindeststandard definiert werden: direkte Weiterbildungskosten (z. B. Kurs- und Prüfungsgebühren, Beratung), indirekte Weiterbildungskosten (z. B. Übernachtung, Verpflegung, Reisekosten), Bildungszeiten (d. h. Lebenshaltungskosten bei zeitintensiver Weiterbildung), Kindererziehungszeiten, Pflegezeiten, Sabbaticals, Ehrenamt, Altersteilzeit,
 - b. für die Nutzung des Freiraumkontos zur Finanzierung von indirekten und direkten Weiterbildungskosten auch bei Auszahlung bzw. Entnahme die Steuer- und Sozialversicherungsbeiträge entfallen, um Anreize zur Nutzung von Weiterbildungsmaßnahmen zu setzen,
 - c. geltende landesgesetzliche Regelungen zu Bildungsurlaub unberührt bleiben und weiterhin für Weiterbildung genutzt werden können,
 - d. eine jährliche Einzahlungshöchstgrenze von 10.000 Euro gilt,
 - e. sichergestellt wird, dass steuerfrei für Weiterbildung genutztes Guthaben nicht erneut steuerlich geltend gemacht werden kann,
 - f. die flexible Nutzung des angesparten Guthabens auf dem Freiraumkonto, die für Bildungs- und weitere Auszeiten (vgl. Punkt 3a) gilt, bei Leistung entsprechender Steuer- und Sozialversicherungsbeiträge bei der Auszahlung auch ohne Zweckbindung ermöglicht wird;
4. für alle volljährigen Staatsangehörigen mit geringen Einkommen, die ihren Wohnsitz im Inland haben und unter 65 Jahre alt sind, zudem einen Rechtsanspruch auf Midlife-BAföG in Form eines in das Freiraumkonto einzuzahlenden,

einkommensabhängigen Bildungsguthabens nach folgenden Kriterien zu definieren:

- a. die Nutzung und Verwaltung des Midlife-BAföGs erfolgt durch die Anspruchsberechtigten über das persönliche Freiraumkonto;
 - b. die Gutschrift der dem Einkommen entsprechenden Summe an Midlife-BAföG erfolgt bei Einverständnis der Nutzerin oder des Nutzers nach direkter Verknüpfung mit dem Finanzamt automatisch und ohne separates Antragsverfahren;
 - c. das Midlife-BAföG ist für direkte und indirekte Weiterbildungskosten unabhängig von der Dauer der Bildungsmaßnahme einsetzbar. Bei Weiterbildungsangeboten mit einer Mindestlaufzeit von zwei Wochen in Vollzeit kann es darüber hinaus auch für Bildungszeiten, d. h. Lebenshaltungskosten während der Maßnahme, genutzt werden. Eine Teilzeitförderung und Härtefallregelung ist ebenfalls möglich;
 - d. in einem ersten Schritt werden die Fördermöglichkeiten über das Midlife-BAföG wie folgt definiert:
 - i. Vollförderung: der Höchstsatz von 1000 € Midlife-BAföG im Jahr steht für alle Einkommen unterhalb der Armutsgefährdungsschwelle (60 % des Medianeinkommens) zur Verfügung,
 - ii. Teilförderung: der Höchstsatz von 1000 € Midlife-BAföG im Jahr wird für Einkommen oberhalb der Armutsgefährdungsschwelle maximal bis zum dritten Dezil der Nettoäquivalenzeinkommen linear abgeschmolzen,
 - iii. ab einem Einkommen oberhalb des dritten Dezils der Nettoäquivalenzeinkommen besteht kein Anspruch auf Midlife-BAföG;
 - e. das Midlife-BAföG kann bis zu zehn Jahre lang angespart werden. Zu jedem Zeitpunkt steht somit das gesamte in den vergangenen zehn Jahren als Midlife-BAföG erhaltene, aber noch nicht genutzte Guthaben für Bildungszwecke zur Verfügung. Das älteste Guthaben wird dabei stets vorrangig eingelöst. Solange die Voraussetzungen zum Erhalt des Midlife-BAföG gegeben sind, wird es dem Freiraumkonto auch dann weiterhin jährlich in entsprechender Höhe gutgeschrieben, wenn das zuvor erhaltene Guthaben bereits ganz oder in Teilen für Bildungszwecke eingelöst wurde;
 - f. die Zahlung des Midlife-BAföG wird erst bei Einlösung haushaltswirksam;
5. die Entwicklung einer Digitalen Bildungsarena bis zum Jahr 2021 festgelegt wird,
- a. in der Weiterbildungs- und Beratungsangebote aller Bildungsniveaus und Branchen transparent und strukturiert eingesehen und gebucht werden können wie in einem Online-Shop,
 - b. die im Sinne einer bürokratiearmen Abrechnung mit dem Freiraumkonto verknüpft ist, sodass das gebuchte Angebot direkt aus dem Freiraumkonto finanziert werden kann,
 - c. die eine gemeinnützige Stiftung als Träger hat,
 - d. in der die Prüfung der Angebote durch KI-gesteuerte Peer Reviews erfolgt,
 - e. in der neue Angebote minimalistisch nach zwei Kriterien geprüft und dargestellt werden: es muss ein erkennbarer Bildungsaspekt (einschließlich Angebote der beruflichen und Allgemeinbildung) sowie ein allgemeiner Zugang zum Kurs gegeben sein (keine Beschränkung auf Vereinsmitglieder oder Mitarbeitende eines spezifischen Unternehmens),
 - f. in der alle nach dieser Prüfung zugelassenen Angebote über das Freiraumkonto finanziert werden können,

- g. in der Angebote, die hinsichtlich der landesrechtlich geltenden Bildungszeitgesetze für Bildungsurlaub anerkannt werden, entsprechend gekennzeichnet werden,
 - h. in der die Qualitätssicherung durch Bewertungen der Angebote durch die Nutzerinnen und Nutzer sowie durch einen KI-Algorithmus gewährleistet wird, der anhand von Nutzerprofilen und -verhalten personalisierte Empfehlungen für Angebote ausspricht,
 - i. in der über offene Schnittstellen direkte Verknüpfungen zu Karriereportalen, externen E-Learning-Modulen und Bildungsdatenbanken platziert werden können,
 - j. über die ein Chancenzeugnis ausgestellt werden kann, das jede Nutzerin und jeder Nutzer individuell aus den erreichten Qualifikationen und Kompetenzen zusammenstellt;
6. die rechtlichen Rahmenbedingungen für moderne Zertifizierungssysteme in der Weiterbildung nach norwegischem und schweizerischem Vorbild geschaffen werden, die die Ausstellung von Zertifikaten auch für Mikrokompetenzen oder informell und non-formal erworbene Qualifikationen ermöglichen. Dazu sollte zudem
 - a. das Projekt „ValiKom“ zur Zertifizierung von non-formalen und informellen Kompetenzen deutlich ausgebaut werden,
 - b. ein am ECTS orientiertes System für die Messbarkeit von Bildungsleistungen geschaffen werden, das über akademische Abschlüsse hinausgeht und auch auf Weiterbildungsangebote anwendbar ist,
 - c. die Einstufung von Qualifikationsniveaus und ECTS durch KI-gesteuerte Peer Reviews gefördert werden,
 - d. für jeden Beruf bundesweit eine Stelle eingerichtet werden, die die Bewertung bzw. Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen transparent, schnell und in klarer Zuständigkeit vornimmt;
 7. eine strukturelle Reform des Kapazitätsrechts vorgenommen wird, um die Qualität der Hochschullehre gezielt zu fördern und den Hochschulen den Ausbau zukunftsfähiger Studienangebote für heterogene Studierendengruppen zu ermöglichen. Gemeinsam mit den Ländern sollte dazu auf eine Öffnung der öffentlichen Bildungsinstitutionen für die Weiterbildung hingewirkt und entsprechende Anreizsysteme, auch für die Lehrenden, geschaffen werden;
 8. zum Zweck einer besseren Dokumentation internationaler Bildungsabschlüsse bei den Ländern darauf hingewirkt wird, die Anabin-Datenbank intensiver zu pflegen sowie mit der digitalen Bildungsarena zu verknüpfen, damit diese als Grundlage für die Auswahl förderfähiger Bildungs- und Weiterbildungsangebote dienen kann. Außerdem sollte eine ähnliche Datenbank für nichtakademische berufliche Abschlüsse eingerichtet werden.

Berlin, den 5. November 2019

Christian Lindner und Fraktion

