

Christoph Ehmann / Edgar Sauter

Beschäftigungswirksame Weiterbildung

Entlastung des Arbeitsmarktes durch eine öffentlich geförderte Qualifizierungsoffensive

Die Qualifizierungsoffensive bringt die berufliche Weiterbildung in eine Schlüsselrolle:

- sie soll beschäftigungswirksame und arbeitsmarktentlastende Effekte mit der
- Modernisierung der Arbeitnehmerqualifikationen verbinden.

Insbesondere mit der zweiten Zielsetzung wendet sie sich vorrangig an erwerbstätige Facharbeiter und Angestellte. Dies ist im Vergleich zur aktuellen Situation eine bedeutsame Schwerpunkt-erweiterung. Denn zumindest die öffentlich geförderte berufliche Weiterbildung konzentriert sich bislang auf die Förderung Arbeitsloser und unmittelbar von Arbeitslosigkeit bedrohter Arbeitnehmer. Die Folge ist, daß die sich im wesentlichen auf die Finanzierung durch die Bundesanstalt für Arbeit abstützenden Maßnahmen des Bundes und der Länder im Rahmen der Qualifizierungsoffensive die Bildungswünsche der Erwerbstätigen kaum noch angemessen erfüllen können.

Die hier entwickelten Vorschläge fügen diesen Konzepten aufgrund der bisherigen Erfahrungen bewußt einen neuen Akzent hinzu. Sie schlagen anstelle der bisherigen Schwerpunktbildung ein Kontinuum von finanziellen Hilfen vor, das am Prinzip der Leistungsfähigkeit der Weiterbildungsadressaten orientiert ist. Das heißt, anstelle des ‚Gießkannenprinzips‘, das insbesondere die institutionelle Förderung kennzeichnet, und jener Förderung, die erst einsetzt, wenn der Schadensfall bereits eingetreten ist, wird hier öffentliche Förderung in dem Maße vorgesehen, wie sie zur Unterstützung und Motivation des einzelnen Arbeitnehmers und des einzelnen Betriebes als ‚Starthilfe‘ notwendig ist: Sie ist umfassend und gezielt für Arbeitslose und von Arbeitslosigkeit Bedrohte und verringert sich mit der zunehmenden Leistungsfähigkeit der Weiterbildungsinteressenten, wobei sich mit dem Grad der Eigenverantwortlichkeit auch das Maß an Selbstbestimmung über die Ziele und Inhalte der Weiterbildung und die Bereitschaft, hierfür auch selbst Kosten zu übernehmen, erhöht.

Es ist deshalb nur folgerichtig, die Erwerbstätigen neben den Arbeitslosen zu Hauptadressaten der Qualifizierungsoffensive zu machen, die Förderung ihrer beruflichen Weiterbildung von tagespolitischen Gesichtspunkten und modischen Trends zu befreien und die Qualifizierungsoffensive als Chance für einen effektiven langfristigen Ausbau der beruflichen Weiterbildung zu nutzen. Dem Verbund von betrieblicher und außerbetrieblicher Weiterbildung wird für eine solche Entwicklung hohe Bedeutung beigegeben.

Ein solcher Ausbau wird überzeugend nur gelingen, wenn die Qualität des Angebots gewährleistet wird. Die Ansprüche an das Niveau der beruflichen Weiterbildung sind sowohl seitens der Betriebe als auch seitens der Arbeitnehmer hoch. Ein öffentliches Engagement in der Weiterbildung wird nur dann glaubwürdig, wenn es mit einer Garantie für die Qualität des Angebots verbunden ist.

Öffentliche Verantwortung für die Qualität der Weiterbildung heißt nicht notwendigerweise Stärkung des staatlichen Einflusses. Vielmehr geht es darum, sowohl den ‚freien‘ Trägern Entfaltungsmöglichkeiten zu sichern, ohne sie durch Subventionen staatsabhängig, genauer: verwaltungsabhängig zu machen, als auch dem Teilnehmer die freie Wahl materiell zu sichern und ihn von quasi-berufslenkenden Eingriffen unabhängig, also ‚marktfähig‘ zu machen. Dazu gehört schließlich auch, Möglichkeiten aufzuzeigen, wie gerade Klein- und Mittelbetriebe gestaltender

als bisher an der beruflichen Weiterbildung mitwirken und ihre Mitarbeiter fördern können.

Über die angestrebte Qualifizierungsoffensive hinaus sollen die Vorschläge die Perspektiven bei künftigen Anforderungen an die berufliche Weiterbildung und die Richtung ihres Ausbaues aufzeigen.

1 Zielsetzung

Die Nutzung öffentlich geförderter beruflicher Weiterbildung in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit umfaßt eine Reihe von positiven, arbeitsmarktentlastenden Auswirkungen, die zum Teil – direkt oder indirekt – auch beschäftigungswirksam werden. Öffentliche Förderung schließt hier neben der individuellen und institutionellen Förderung nach dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG) auch infrastrukturelle Maßnahmen zur Information, Beratung, Kooperation und Koordination sowie steuerpolitische Regelungen ein.

Im folgenden werden Handlungsmöglichkeiten vorgestellt, die zum Ziel haben, sowohl direkt als auch indirekt Beschäftigungseffekte auszulösen. Die Vorschläge für eine Konkretisierung der Qualifizierungsoffensive unterscheiden sich daher unter dem Gesichtspunkt, ob die Adressaten und Teilnehmer Arbeitslose, von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitnehmer oder „normale“ Erwerbstätige sind.

Während bislang vornehmlich Arbeitslose und mit Einschränkung auch von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitnehmer unter arbeitsmarktentlastenden Aspekten gefördert wurden, wird hier die arbeitsmarktentlastende und beschäftigungswirksame Bedeutung einer Förderung der Weiterbildung Erwerbstätiger gleichgewichtig betont.

Die im folgenden vorgestellten Maßnahmen gehen von dem jetzigen Zustand einer hohen Arbeitslosigkeit aus. Sie orientieren sich an marktwirtschaftlichen Vorgaben, wie sie etwa im „Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft“ formuliert wurden. Danach haben Bund und Länder bei ihren wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu beachten. Die Maßnahmen sollen im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung zu einem hohen Beschäftigungsstand „bei stetigem und angemessenem Wachstum beitragen“ (§ 1). [1]

Zugleich steht staatliches Handeln im Rahmen des von der Pluralität und vom Wettbewerb der Träger gekennzeichneten Weiterbildungssystems unter dem Prinzip der Subsidiarität. Dies bedeutet: die im folgenden vorgestellten Maßnahmen sind so gestaltet, daß mit einem erwarteten Rückgang der hohen Arbeitslosigkeit auch das staatliche Engagement zurücktritt.

2 Bisherige Effekte öffentlich geförderter beruflicher Weiterbildung

2.1 Globale Entlastung des Arbeitsmarktes

Entlastung des Arbeitsmarktes durch berufliche Weiterbildung bedeutet zunächst, daß die zuvor arbeitslosen Teilnehmer für die Dauer der (Vollzeit-)Maßnahmen nicht mehr den registrierten Arbeitslosen zugerechnet werden.

Bei knapp 130 000 Teilnehmern an Fortbildungs- und Umschulungs-(FuU)Vollzeitmaßnahmen (ohne Einarbeitungsmaßnahmen) wurde der Arbeitsmarkt 1985 um rund 120 000 Personen entlastet. Für 1986 wird bei einer Zunahme der Teilnehmer auf

150 000 von einer quantitativen Entlastung um 139 000 Personen durch derartige Maßnahmen ausgegangen.[2]

Mit diesen Maßnahmen sind hinsichtlich der zusätzlichen 19 000 Personen noch keine beschäftigungswirksamen Effekte verbunden, sie werden jedoch vorbereitet. Rein rechnerisch kommt jedoch auf ca. 10 Teilnehmer eine Person, die als Lehrkraft (Ausbilder/Dozent), Organisator usw. zusätzlich in einer Weiterbildungseinrichtung zu beschäftigen ist.

2.2 Individuelle und gesamtwirtschaftliche Beschäftigungseffekte durch die Weiterbildung von Arbeitslosen

Die große Mehrheit der vor einer Weiterbildung Arbeitslosen nimmt nach erfolgreicher Weiterbildung bald eine Beschäftigung auf. Die individuellen Eingliederungschancen sind nach Maßnahmengattung (Einarbeitung, Anpassungsfortbildung, Umschulung), Lernort (betrieblich, außerbetrieblich) und individuellen Merkmalen (Geschlecht, Alter, Schul- und Berufsbildung) unterschiedlich. Generell gilt, daß berufliche Weiterbildung zum Abbau individueller Arbeitslosigkeit beiträgt, wobei betriebliche Maßnahmen erfolgreicher sind als außerbetriebliche. So nehmen z. B. von den Absolventen einer betrieblichen Anpassungsfortbildung nahezu zwei Drittel, bei außerbetrieblich durchgeführter Weiterbildung nur gut die Hälfte anschließend eine Beschäftigung auf.[3]

Ob ein Teil dieses Personenkreises auch eine Beschäftigung ohne eine entsprechende Weiterbildungsmaßnahme aufgenommen hätte, läßt sich allerdings nicht in jedem Falle nachweisen. Außerdem ist die Beschäftigungswirksamkeit derartiger Weiterbildung aus gesamtwirtschaftlicher Sicht geringer zu veranschlagen, weil Verdrängungs- und Rotationseffekte berücksichtigt werden müssen.

2.3 Kostenentlastung

Bei einer Gegenüberstellung der Kosten, die mit der Förderung von FuU-Maßnahmen verbunden sind (1984: durchschnittlich 35 300 DM pro Unterhaltsgeldempfänger, einschließlich Maßnahmekosten), mit den Kosten, die bei der Fortführung der Arbeitslosigkeit entstanden wären (1984: durchschnittlich 25 600 DM pro Arbeitslosem), betragen die Nettokosten für die Weiterbildungsförderung 9 700 DM. Gesamtwirtschaftlich betrachtet finanzieren sich die FuU-Maßnahmen damit zu fast drei Viertel durch erspartes Arbeitslosengeld, ersparte Arbeitslosenhilfe, geringere Ausgaben für Wohngeld und Sozialhilfe sowie höhere Einnahmen bei den Sozialbeiträgen (Renten- und Krankenversicherung) und den indirekten Steuern. Für den Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit (BA) finanziert sich FuU jedoch nur gut zur Hälfte selbst, weil der Unterhaltsgeldsatz etwas über dem Satz des Arbeitslosengeldes bzw. der Arbeitslosenhilfe liegt, die Maßnahmekosten hinzukommen und zum Teil Personen gefördert werden, die keine Leistungen (mehr) bezogen hätten.[4] In dieser Gegenüberstellung von Kosten der Weiterbildung und Alternativkosten der Arbeitslosigkeit werden hier nur die kurzfristigen Effekte der Weiterbildung berücksichtigt. Ausgaben für Weiterbildung haben jedoch primär den Charakter von Investitionen, deren Erträge erst mittel- bis langfristig voll wirksam werden. Unter Berücksichtigung dieser Effekte dürften die gegenüber der Arbeitslosigkeit auftretenden Mehrkosten für FuU unter Nützlichkeitsgesichtspunkten mehr als ausgeglichen werden. Dabei sind sowohl die individuellen Nutzenaspekte beim Weitergebildeten und ein Gruppennutzen[5] bei den Betrieben als auch der Gemeinnutzen beim Staat zu berücksichtigen. Ausgaben, auch öffentliche Ausgaben für eine Expansion der Weiterbildung, sind damit voll zu rechtfertigen.

2.4 Beschäftigungseffekte durch Weiterbildung von Erwerbstätigen

Durch die Teilnahme von beschäftigten Arbeitnehmern an FuU-Vollzeitmaßnahmen (vor allem im Rahmen der Aufstiegsfortbildung) werden für die Dauer der Weiterbildung Arbeitsplätze freigemacht, die zum größten Teil wiederbesetzt werden.[6]

Selbst wenn davon auszugehen ist, daß diese Arbeitsplätze nur zum Teil direkt von Arbeitslosen eingenommen werden (können), ergeben sich doch daraus „Sogeffekte“, die zu einer rascheren Wiedereingliederung von Arbeitslosen, wenn auch indirekt, führen.

2.5 Beschäftigungseffekte durch den Ausbau der Weiterbildungs-Infrastruktur

Mit den öffentlichen Ausgaben für die Maßnahmekosten (insbesondere Lehrgangsgebühren) und der institutionellen Förderung ergeben sich weitere Beschäftigungseffekte, da diese Mittel vor allem in die Finanzierung der Einrichtungen und des Weiterbildungspersonals fließen. Bei der für 1986 beabsichtigten Erhöhung der Teilnehmerzahl an FuU-Vollzeitmaßnahmen um rund 20 000 bedeutet dies einen – geschätzten – Beschäftigungseffekt beim Weiterbildungspersonal von ca. 2000 Mehreinstellungen. Die tatsächlichen Beschäftigungseffekte werden jedoch angesichts der hohen Zahl von nebenberuflichen Lehrkräften sehr viel geringer anzusetzen sein.

2.6 Qualitative Auswirkungen: Innovation und Beschäftigung

Neben der Verbesserung der individuellen Konkurrenzsituation durch Weiterbildung liegen deren gesamtwirtschaftlich entscheidenden Effekte in der Verbesserung der Qualifikationsstruktur der Erwerbspersonen und in der insgesamt ansteigenden Qualifikation des Arbeitskräftepotentials. Berufliche Weiterbildung zielt damit nicht nur auf den Ausgleich von Qualifikationsdefiziten und -engpässen, wie sie in einzelnen Branchen, Regionen und Betrieben immer gegeben sind, sondern auch auf eine grundsätzliche und präventive Verbesserung der Bedingungen für eine Produktionssteigerung, einschließlich der innovatorischen Erschließung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten. In den Zusammenhang der qualitativen Wirkungen der beruflichen Weiterbildung gehören auch jene, die zur psychosozialen Stabilisierung von (insbesondere Langzeit-)Arbeitslosen beitragen und häufig erst die Grundlage für den fachlichen Qualifikationserwerb sind.

3 Derzeitiger Ansatz der öffentlichen Weiterbildungsförderung

Für die aus öffentlichen Mitteln finanzierte berufliche Weiterbildung ist die AFG-Förderung von vorrangiger Bedeutung.

Soweit auf Länderebene Sonderprogramme mit zusätzlichen Mitteln entwickelt wurden, werden diese in Anmerkung [7] dargestellt.

Eine weitere Förderung stellt die steuerliche Absetzbarkeit von Fortbildungskosten als Werbungskosten bzw. als Sonderausgaben (in begrenzter Höhe) dar. Die Steuererminderungen des Staates betragen aufgrund der Sonderausgabenregelung 1985 ca. 80 Mio. DM. Der Steuerverlust aufgrund der Absetzbarkeit der Fortbildungskosten als Werbungskosten ist zwar höher, gemessen an den AFG-Mitteln jedoch gering.

Nach dem AFG werden derzeit vorrangig arbeitslose Teilnehmer gefördert: Von den 409 000 neu in Maßnahmen eingetretenen Teilnehmern waren im Jahr 1985 zwei Drittel zuvor ohne Arbeit. Von den o. g. Auswirkungen öffentlich geförderter Weiterbildung haben deshalb die, die mit der Förderung nicht-arbeitsloser Teilnehmer zusammenhängen, derzeit relativ geringe Bedeutung.

Die Konzentration der finanziellen Förderung auf die Arbeitslosen erfolgte unter den Auswirkungen der negativen Arbeitsmarktentwicklung und der Defizite in der Haushaltslage des Bundes in den 70er Jahren und Anfang der 80er Jahre. In der FuU-Förderungspraxis bedeutete dies, daß sich die berufliche Weiterbildung immer stärker von einem präventiven zu einem kurativen Instrument mit sozialintegrativem Charakter entwickeln mußte: Die Teilnehmer der Weiterbildung haben ihre Arbeit verloren und sind den negativen Folgen der Arbeitslosigkeit ausgesetzt (Demotivation, geringe finanzielle Mittel, Verlust sozialer Bindungen usw.). Die Reintegration dieser Personengruppen mit

Hilfe der Weiterbildung stellt deshalb erhebliche zusätzliche Anforderungen an die Planung und Gestaltung dieses Instruments (z. B. durch mehr Beratung, Motivierung und Betreuung der Teilnehmer). Arbeitsverwaltung und Anbieterorganisationen können diesen Anforderungen nur in sog. Auftragsmaßnahmen nachkommen, durch die die Arbeitsverwaltung als Auftraggeber beruflicher Bildungsmaßnahmen ihre Subsidiaritätsverpflichtung wahrnimmt. Über ihre Finanzierungsfunktion hinaus übernimmt sie damit die Verantwortung für Organisation und inhaltliche Gestaltung der beruflichen Weiterbildung.

In der angestrebten Qualifizierungsoffensive [7], die sich primär auf die AFG-Förderung stützt, dominiert der Reintegrationsansatz. Auch die 7. Novelle zum AFG bringt vornehmlich solche Verbesserungen, die der verstärkten Einbeziehung von Arbeitslosen in die Weiterbildungsförderung dienen, wie z. B.

- die Erhöhung des Unterhaltsgeldes,
- die Einführung eines Teil-Unterhaltsgeldes für teilzeitbeschäftigte Arbeitnehmer (bis zum 25. Lebensjahr) und Frauen mit Familienpflichten,
- die Gewährung von Unterhaltsgeld für Arbeitslosengruppen, die wegen nicht ausreichend beitragspflichtiger Vor-Arbeitszeiten bisher kein Unterhaltsgeld erhielten sowie
- die Gewährung von Einarbeitungszuschüssen auch bei befristeten Arbeitsverhältnissen. [8]

Der Reintegrationsansatz ergibt sich nicht zuletzt aus der Praxis jener Betriebe, die bei betrieblichen Anpassungs- und Umstrukturierungsprozessen dazu tendieren, die notwendigen Veränderungen der Qualifikationsstruktur ihrer Arbeitskräfte über den allgemeinen Arbeitsmarkt vorzunehmen. Das bedeutet, daß nicht oder nicht ausreichend qualifizierte Arbeitnehmer entlassen und Arbeitskräfte mit der gewünschten Qualifikation auf dem Arbeitsmarkt – häufig ohne den gewünschten Erfolg – gesucht werden. Damit zeichnen sich Schwierigkeiten und Probleme des Reintegrationsprozesses deutlich ab:

- Die auf die Arbeitslosen konzentrierte Förderung schöpft die o. g. möglichen Auswirkungen von Weiterbildung nicht ausreichend aus.
- Die öffentlich geförderte Weiterbildung der Arbeitslosen erfolgt primär außerbetrieblich. Die anerkannte Bedeutung des Betriebs als Lernort und Beschäftigter arbeitsloser Weiterbildungsteilnehmer wird nicht genügend berücksichtigt. [9]
- Für die Arbeitsverwaltung ergeben sich Probleme bei der Motivierung der Arbeitslosen zur Weiterbildungsteilnahme, der Planung und Gestaltung der außerbetrieblichen Maßnahmen und der Wiedereingliederung der Weiterbildungsabsolventen.

Nicht zuletzt die Anstrengungen der Bundesanstalt, im Rahmen der Qualifizierungsoffensive verstärkt Betriebe und betriebsnahe Einrichtungen für die Durchführung von Weiterbildungsmaßnahmen für Arbeitslose zu gewinnen, machen auf die Problematik des Reintegrationsansatzes aufmerksam.

Öffentliche Förderungsmittel sollten deshalb nicht erst dort eingesetzt werden, wo Weiterbildung als Instrument der Wiedereingliederung unter besonders schwierigen Bedingungen stattfindet; es sollten vielmehr die Ansatzpunkte für eine Förderung verstärkt und ergänzt werden, die die präventive Funktion der Weiterbildung [10] hervorheben und damit den Aufwand für die reintegrative Funktion mittelfristig senken können. [11]

4 Ansätze für eine erweiterte Qualifizierungsoffensive

Eine Qualifizierungsoffensive, die die oben genannten arbeitsmarktentlastenden und beschäftigungswirksamen Effekte der Weiterbildung in stärkerem Umfang nutzen will, muß trotz der o. a. Kritik zunächst weiterhin vom Reintegrationsansatz ausgehen. Ihm kommt in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit nach wie vor Priorität zu.

Zugleich sind jedoch im Rahmen einer gesamtwirtschaftlich orientierten Qualifizierungspolitik öffentliche Mittel – in der

Form finanzieller Hilfen, als Sach- und Dienstleistungen oder als Verbesserung der infrastrukturellen Rahmenbedingungen – einzusetzen, um qualifikationsbedingter Arbeitslosigkeit vorzubeugen.

Deshalb sollten neben den in unterschiedlichem Ausmaß von Arbeitslosigkeit bedrohten und betroffenen Personenkreisen sowohl Erwerbstätige als auch Betriebe Adressaten öffentlicher Förderung sein. Denn aufgrund der bisherigen Erfahrungen muß davon ausgegangen werden, daß sich positive Auswirkungen der Förderung der beruflichen Weiterbildung mit dem Ziel der Entlastung des Arbeitsmarktes und der Minderung der Arbeitslosigkeit in einem quantitativ bedeutsamen Umfang nur indirekt erreichen lassen. Unter Beachtung des Subsidiaritätsgrundsatzes sind abgestufte Vorgehensweisen vorstellbar, in denen Art, Ausmaß und Intensität der Förderung so dimensioniert sind, daß sie das Weiterbildungsengagement der Individuen und der Betriebe für weitere, privat finanzierte Anstrengungen anregen können.

Dabei ist aber zu beachten, daß je nach Adressat die Anreizsituationen für eine Weiterbildungsbeteiligung unterschiedlich sind: Für einen un- oder angelernten Arbeitnehmer ohne abgeschlossene Schulausbildung wird Lernen in der Regel schwere Arbeit sein, für einen Hochqualifizierten hingegen ist Lernen bereits heute häufig Teil der Berufsausübung und der Freizeitbeschäftigung. Ebenso ist Weiterbildung für Klein- und Mittelbetriebe in vielen Fällen ein erst mit viel Aufwand zu erschließendes Aufgabenfeld, während sie für einen Großbetrieb schon zu den Routineaufgaben zählt.

Eine der wichtigsten Aufgaben im Bereich der öffentlich geförderten Weiterbildung ist es deshalb, die Adressaten – Arbeitnehmer und Unternehmen – zunächst „marktfähig“ zu machen, d. h., sie in die Lage zu versetzen, eigeninitiativ am Weiterbildungs geschehen teilnehmen zu können.

Im folgenden werden deshalb Förderungsvorschläge skizziert, die auf unterschiedliche betriebliche und außerbetriebliche Rahmenbedingungen bezogen sind. Zugleich sind dabei auch die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für solche Förderungsansätze, wie z. B. ein weiterbildungsfreundliches Klima und eine effiziente Infrastruktur für Weiterbildung zu berücksichtigen.

4.1 Förderung eines weiterbildungsfreundlichen Klimas

Eine verstärkte Teilnahme an Weiterbildung kann nicht allein durch monetäre Hilfen erreicht werden. Soll die Qualifizierungsoffensive erfolgreich sein, so ist zunächst ein Weiterbildungsklima zu fördern.

Dazu gehört zum einen, der Auffassung zu widersprechen, daß Lernen eine Angelegenheit der Kinder- und Jugendjahre sei; zum anderen ist darauf hinzuwirken, daß die berufliche Weiterbildung immer stärker als ein bedeutsames Element der Produktivität und des Selbstbewußtseins der Arbeitnehmer in das gesellschaftliche Bewußtsein tritt.

Zu einem weiterbildungsfreundlichen Klima gehört, Lernen und Arbeiten stärker als bisher aufeinander zu beziehen und miteinander zu verknüpfen. Wie die Planung und Arbeitsvorbereitung notwendige Bestandteile eines produktiven Prozesses sind, so sind auch der Erhalt und der Ausbau der Qualifikation unerlässlich für den Erhalt und Ausbau der Produktivität. Lernen und Arbeiten gehören zusammen, Lernen ist Arbeiten.

Für diese Auffassung gilt es bei Arbeitnehmern und Unternehmen zu werben. Der Staat sollte diese Auffassung nicht nur durch Appelle fördern, sondern in dem von ihm beeinflussbaren Bereich durch aktive Beiträge, wie z. B. durch angemessene steuerrechtliche Regelungen, verdeutlichen.

Gelingt eine solche Verankerung der Weiterbildung im Bewußtsein derjenigen, die den Wirtschaftsprozess gestalten, nicht, so besteht die Gefahr, daß die Teilnahme an Bildungsmaßnahmen sich im Bewußtsein der Mehrheit lediglich als „Ersatzarbeit“, als Beschäftigungstherapie für jene, die nicht in der Lage sind, einen Arbeitsplatz zu finden, festsetzt. Die Gefahr, daß viele Weiter-

bildungseinrichtungen als „Wärmehallen“ für „Arbeitsuntüchtige“ angesehen werden, ist nicht zu übersehen. Es sollte vermieden werden, daß sich die berufliche Weiterbildung in ein öffentlich finanziertes, sozialpädagogisches Instrument zur Integration von Arbeitslosen einerseits und in ein primär privat finanziertes System des sozialen Aufstiegs für Arbeitsplatzinhaber andererseits auseinanderentwickelt. Dies könnte – in mittel- und langfristiger Sicht – der Wirksamkeit der Weiterbildung und damit der Entwicklung eines allgemein veränderten Weiterbildungsbewußtseins abträglich sein. Auch aus diesem Grunde muß sich eine Weiterbildungsoffensive zugleich an diejenigen wenden, die im Erwerbsleben stehen und über verhältnismäßig sichere Arbeitsplätze verfügen.

4.2 Förderung von Arbeitslosen

Bei der Verstärkung der Förderung von Arbeitslosen muß der Grundsatz leitend sein, daß Weiterbildung für bildungsungewohnte Teilnehmer, die einen erheblichen Anteil der Arbeitslosen ausmachen, in der Regel belastender ist als die gewohnte Arbeit. Die finanzielle Förderung muß deshalb, deutlicher als bisher, über dem Arbeitslosengeldsatz liegen, so daß sich bei den Teilnehmern auf freiwilliger Grundlage eine stabile Weiterbildungsmotivation entwickeln kann. Ziel ist es, mehr Arbeitslose als bisher dazu zu bewegen, von sich aus das freie Bildungsangebot im Hinblick auf ihre berufliche Wiedereingliederung zu nutzen.

Mit deutlich höheren finanziellen Anreizen, insbesondere beim Unterhaltsgeld (Uhg), könnten mehr Arbeitslose als bisher dazu veranlaßt werden, die eigenen Anstrengungen zu verstärken, Bildungsangebote auf dem freien Weiterbildungsmarkt nachzufragen. Dadurch würde die Arbeitsverwaltung davon entlastet werden, in immer stärkerem Umfange die mit hohem Kosten-, Arbeits- und Steuerungsaufwand verbundenen Auftragsmaßnahmen durchzuführen; über zwei Drittel der von der Bundesanstalt geförderten Neueintritte in Vollzeitmaßnahmen zur beruflichen Fortbildung und Umschulung entfielen 1985 bereits auf Auftragsmaßnahmen. [12]

Mit der Entlastung der Arbeitsverwaltung bei den Auftragsmaßnahmen reduzierte sich insbesondere auch das mit diesen Maßnahmen verbundene Risiko der arbeitsmarktpolitischen Fehlplanung und -steuerung.

Zugleich sollten die dem Subsidiaritätsprinzip verpflichteten Auftragsmaßnahmen (§ 33 AFG) auf den Personenkreis konzentriert werden, der mit finanziellen Hilfen allein nicht zur Weiterbildungsteilnahme motiviert werden kann, wie z. B. Personen mit schulischen Defiziten, negativen Lernerfahrungen, traditioneller Bildungsabstinenz und psychosozialen Folgen von Langzeitarbeitslosigkeit. Bei den Inhalten, der Organisation und der Ausstattung von Maßnahmen für diesen Arbeitslosenkreis ist zu beachten, daß das Qualifizierungsziel nur zu erreichen ist, wenn stärker als bisher – insbesondere bei Langzeitarbeitslosen – sozialpädagogische und sozialintegrative Aufgaben wahrgenommen werden; nur so sind z. B. die erhöhten Abbruchquoten bei Langzeitarbeitslosen zu reduzieren. Dazu gehören im einzelnen vorbereitende Maßnahmen (Information, Beratung, Motivierung), begleitende Aktivitäten (Lernberatung und zielgruppenspezifische Betreuung) sowie Hilfen beim Übergang der Weiterbildungsteilnehmer ins Beschäftigungssystem (Nachbetreuung). [13]

4.3 Förderung von unmittelbar von Arbeitslosigkeit bedrohten Arbeitnehmern im betrieblichen Rahmen

Für Arbeitnehmer, die von Entlassung bedroht sind, sollte die Weiterbildung noch im betrieblichen Rahmen beginnen, um so den Betrieb als Lernort im Hinblick auf eine Verbesserung der Vermittlungschancen auf dem Arbeitsmarkt zu nutzen; zugleich könnten so die negativen Folgen der Arbeitslosigkeit für die Weiterbildungsmotivation und der gesamte Aufwand für eine Wiedereingliederung in das Beschäftigungssystem vermieden bzw. verringert werden. Voraussetzung für die Realisierung dieses Qualifizierungsweges ist eine rechtzeitige und konstruktive Zusam-

menarbeit von Arbeitsverwaltung, Betrieb (einschl. Betriebsrat) und den Betroffenen unter Berücksichtigung der regionalen Arbeitsmarktverhältnisse. Die individuelle Förderung nach dem AFG wäre gegebenenfalls durch eine Förderung der betrieblichen Qualifizierungsanstrengungen zu ergänzen. Ein Ansatz, der die Gefahr von Mitnahmeeffekten weitgehend eindämmt, ist hier z. B. die Kombination von Lohnkostenzuschüssen für zeitlich befristete Einarbeitung und eine ergänzende außerbetriebliche Qualifizierung, wie sie durch die 7. Novelle zum AFG ermöglicht wird. [14]

Bei Klein- und Mittelbetrieben, die in der Regel nicht in der Lage sind, ein volles Qualifizierungsangebot durchzuführen, wird die Zusammenarbeit mit außerbetrieblichen Weiterbildungsträgern bzw. die Bildung von regionalen Weiterbildungsverbänden erforderlich, wie z. B. zwischen Klein- und Großbetrieben oder in der Form der Zusammenarbeit eines außerbetrieblichen Trägers mit mehreren Klein- und Mittelbetrieben. [15]

Darüber hinaus ist auf Konzepte und Vorschläge zu verweisen, in denen öffentlich geförderte Weiterbildung für potentiell freigesetzte Arbeitnehmer im betrieblichen Rahmen eine Rolle spielt, wie z. B.

- im „Arbeitskräftepool“-Konzept für die Wertindustrie [16]; nach diesem Konzept sollen Produktinnovationen mit entsprechend neuen Fertigungen entwickelt und zugleich für die von Arbeitslosigkeit Bedrohten noch im betrieblichen Rahmen Qualifizierungsmaßnahmen angeboten werden, die ihre Einsatzfähigkeit in den neuen Produktbereichen bzw. ihre Vermittlungschancen auf dem Arbeitsmarkt verbessern;
- im „Grundig-Modell“; durch ein Qualifizierungsprogramm im Rahmen eines Beschäftigungsplanes wird den von Arbeitslosigkeit bedrohten Arbeitnehmern die Möglichkeit geboten, sich in zukunftsorientierte Berufe umschulen zu lassen, wobei die Kosten vom Betrieb und der Bundesanstalt für Arbeit gemeinsam getragen werden. [17]

Um diese Kooperationen und Modelle zu ermöglichen, anzuregen und weiterzuentwickeln, ist die Beratung der Betriebe und die Demonstration erfolgreicher Modelle (einschl. ausländischer Erfahrungen) erforderlich; entsprechende Beratungskapazitäten sind deshalb vorzusehen (vgl. 5.1).

4.4 Förderung von Un- und Angelernten im betrieblichen Rahmen

Der Personenkreis der Un- und Angelernten (Arbeitnehmer mit primär betriebsspezifischen Qualifikationen) wird bisher sowohl im Rahmen der betrieblichen Qualifizierungsmaßnahmen als auch von der AFG-Förderung vernachlässigt. Dieser Personenkreis aber ist Arbeitsplatzrisiken in besonderem Maße ausgesetzt. Für seine Weiterbildung dürfte deshalb das besondere arbeitsmarktpolitische Interesse, das eine öffentliche Förderung von auch im betrieblichen Interesse liegenden Weiterbildungsmaßnahmen rechtfertigt (vgl. § 43 Abs. 2 AFG), nicht die Ausnahme, sondern die Regel sein.

Eine öffentliche Förderung betrieblicher Maßnahmen zur Qualifizierung der arbeitsmarktlichen Risikogruppen der Un- und Angelernten wäre ein wesentlicher Beitrag für den Ausbau einer präventiven beruflichen Weiterbildung. Zugleich könnten die betrieblichen Bemühungen um die Weiterbildung dieses Personenkreises, die in den letzten Jahren in Gang gekommen sind (z. B. Lernstatt), unterstützt, beschleunigt und auf Klein- und Mittelbetriebe übertragen werden. [18]

Im Rahmen einer solchen Förderung könnten z. B. bestehende regionale und sektorale „Facharbeiterlücken“ durch Vermittlung arbeitsmarktgängiger Qualifikationen gezielt ausgeglichen werden. Für die konkrete Ausgestaltung der Förderung bieten sich je nach betrieblichen und regionalen Bedingungen differenzierte Lösungen an, wie z. B. unterschiedliche Kombinationen betrieblicher und außerbetrieblicher Qualifizierung bei Frei- bzw. Teilfreistellungen der Betroffenen und durch Bereitstellung außerbetrieblicher Berater und Fortbildungstrainer.

Die außerbetriebliche Unterstützung betrieblicher Maßnahmen (insbesondere durch Kooperation sowie Dienst- und Sachleistungen) wird in Zukunft noch an Bedeutung gewinnen, da im Zusammenhang mit der Einführung neuer Technologien die Anzahl der Arbeitsplätze abnehmen wird, an denen Un- und Angelernte sich noch unmittelbar im Produktions- und Arbeitsprozeß Kenntnisse und Fähigkeiten über ein learning-by-doing aneignen könnten.[19]

4.5 Förderung erwerbstätiger Weiterbildungsinteressenten

4.5.1 Förderung von Vollzeitweiterbildung

FuU-Vollzeitmaßnahmen für Erwerbstätige haben, insbesondere wenn es sich um Langzeitlehrgänge handelt, einen erheblichen Entlastungseffekt für den Arbeitsmarkt, da ein Teil der Arbeitsplätze der zuvor erwerbstätigen Weiterbildungsteilnehmer wiederbesetzt wird, was Arbeitslosen direkt oder indirekt, wenn zum Teil auch nur befristet, Beschäftigungsmöglichkeiten gibt.

Im Rahmen der AFG-Förderung werden FuU-Vollzeitmaßnahmen für zuvor Erwerbstätige in nur geringem Umfang gefördert. Die in der Regel der sogenannten Aufstiegsfortbildung zugerechneten Maßnahmen gelten arbeitsmarktpolitisch als „nicht notwendig“. Dies bedeutet, daß berufsbegleitende Maßnahmen Vorrang vor Vollzeitmaßnahmen haben, Unterhaltsgeld nur als Darlehen gewährt wird und die Maßnahmekosten nicht in jedem Fall voll erstattet werden. Diese Förderungsbedingungen einerseits, aber auch das Arbeitsplatzrisiko nach einer Weiterbildungsteilnahme bei einer Reihe dieser durch die klassische Aufstiegsfortbildung erreichbaren Berufe (z. B. Betriebswirt, Techniker) haben die Weiterbildung in dieser Form weniger attraktiv werden lassen. Nach wie vor gibt es jedoch eine große Anzahl von Weiterbildungsinteressenten für die durch Fortbildung erreichbaren Positionen der unteren und mittleren betrieblichen Führungsebenen.

Unter grundsätzlicher Beibehaltung der Kombination von privater und öffentlicher Finanzierung sollten deshalb unter dem Aspekt der Beschäftigungswirksamkeit die öffentlichen Förderungsbedingungen attraktiver gestaltet werden. Dazu gehört primär der Verzicht auf den Vorrang von berufsbegleitenden Lehrgängen bei Erwerbstätigen; es sollte den Interessenten freigestellt werden, welche Form der Weiterbildung – Vollzeit-, Teilzeit- oder Fernunterricht – sie nutzen, zumal berufsbegleitende Lehrgänge gegenüber Vollzeitmaßnahmen nur dann kostengünstiger sind, wenn unterstellt wird, daß Vollzeitmaßnahmen zu keinen Entlastungseffekten auf dem Arbeitsmarkt führen. Für die Höhe der privaten Eigenleistung der Teilnehmer sollten Obergrenzen eingeführt werden, um die Verschuldung der Betroffenen in überschaubaren Grenzen zu halten; dazu könnte auch beitragen, wenn den Teilnehmern ein Teil der Darlehensschuld bei erfolgreichem Weiterbildungsabschluß erlassen wird.

Ein weiterer Ansatz, mehr attraktive und beschäftigungswirksame Vollzeitmaßnahmen für Erwerbstätige einzurichten, könnte auch mit Hilfe längerfristiger Freistellungen der Weiterbildungsteilnehmer durch die Betriebe erreicht werden. In der betrieblichen Weiterbildung wird bisher auf längerfristige Vollzeitmaßnahmen aus arbeitsorganisatorischen und finanziellen Gründen weitgehend verzichtet, obwohl es z. B. im Bereich der neuen Technologien vielfach erforderlich wäre, Mitarbeiter in längerfristigen Vollzeitmaßnahmen rechtzeitig auf veränderte Arbeitsanforderungen vorzubereiten.

Längerfristige Vollzeitmaßnahmen im Rahmen einer betrieblichen Freistellung (z. B. im Zusammenhang mit einem Sabbatjahr), in Verbindung mit der o. g. Kombination von privaten und öffentlichen Leistungen, könnten für zahlreiche erwerbstätige Weiterbildungsinteressenten attraktiv sein.

Auch im Hinblick auf den dringlich erforderlichen systematischen Ausbau der betrieblichen Weiterbildung als Bestandteil einer mittelfristigen Unternehmensstrategie könnten die so organisierten Maßnahmen – zumindest für eine Übergangszeit – einen Beitrag leisten.[20]

Zu Finanzierungsaspekten dieses Vorschlags siehe 4.6.

4.5.2 Förderung von Teilzeitweiterbildung

Die beschäftigungswirksamen Effekte erscheinen bei der Förderung von Teilzeitmaßnahmen, worunter hier die Kombination von Teilzeitarbeit und Teilzeitweiterbildung verstanden werden soll, zunächst gering. Durch arbeitsorganisatorische Maßnahmen kann in den Betrieben der Bedarf an Neueinstellungen verringert werden.

Die Kombination von Arbeit und geförderter Weiterbildung trägt jedoch in so besonderem Maße den derzeitigen Arbeitsmarktverhältnissen Rechnung und ist zudem so attraktiv, daß – entsprechende Akzeptanz seitens der Unternehmen z. B. durch Bereitstellung von Aufstiegspositionen für Teilzeitbeschäftigte vorausgesetzt – diese Weiterbildungsform quantitativ in sehr hohem Maße genutzt und damit in erheblichem Umfang beschäftigungswirksam werden dürfte.

Die Kombination von Teilzeitarbeit und Teilzeitweiterbildung ist darüber hinaus unter dem Aspekt einer praxisnahen und effizienten beruflichen Weiterbildung positiv zu bewerten. Sie erlaubt, Lernen und Arbeiten aufeinander zu beziehen und trägt so schon während der Bildungsphase zur Produktivitätssteigerung bei.

Im Unterschied zu den Formen der recurrent education, des periodischen Wechsels von Arbeiten und Lernen, die sich bisher nicht haben realisieren lassen, ist diese Form des „lebenslangen Lernens“ situationsangemessener.

Förderungen sind hier in folgenden Formen, auch kombiniert, sinnvoll:

- Zahlung eines Teil-Unterhaltsgeldes; dies gilt vor allem für Teilnehmer der unteren Einkommensgruppen;
- Aufstockung der Sozialversicherung bis zur Höhe des – theoretischen – Arbeitseinkommens bei Vollerwerbstätigkeit für die Dauer der Weiterbildungsteilnahme;
- Übernahme der vollständigen Teilnahmekosten, d. h. Gebühren, Fahrtkosten usw.

4.5.3 Steuerliche Anreize

Steuerliche Anreize zur Förderung der Bereitschaft zur beruflichen Weiterbildung haben drei Ziele:

Zum einen wird der Gedanke betont, berufliche Weiterbildung als zukunftsgerichtete Investition, vergleichbar anderen Kapitalinvestitionen, zu betrachten.

Zum zweiten werden Arbeitnehmer „marktfähig“ gemacht, indem ihnen sowohl Finanzmittel zur Verfügung gestellt werden als auch die freie Wahl unter verschiedenen Anbietern ermöglicht wird.

Zum dritten wird die öffentliche Hand zu einem erheblichen Teil von institutionellen Förderungsverpflichtungen befreit, da die Weiterbildungsteilnehmer in den Stand gesetzt werden, den Veranaltern kostendeckende Gebühren zu zahlen.

Beschäftigungswirksame Effekte sind einerseits infolge der Steigerung der Attraktivität und gesellschaftlichen Anerkennung und damit der wachsenden quantitativen Bedeutung beruflicher Weiterbildung, andererseits durch die Konzentration freierwerdender Mittel auf Programme für Problemgruppen, Anschubfinanzierungen usw. zu erwarten.

Steuerliche Anreize werden in folgenden Formen vorgeschlagen:

- **Weiterbildungsinvestitionszulage:** Durch eine einmalig auszahlende Investitionszulage in Höhe eines bestimmten Anteils der individuellen Kosten der Weiterbildungsteilnahme kann unmittelbar zur Weiterbildung motiviert werden. Die Zulage müßte so dimensioniert sein, daß insbesondere ein wesentlicher Anteil der Teilnehmergebühren unabhängig von deren Höhe abgedeckt wird, damit nicht nur öffentliche oder verbandlich geförderte, sondern auch „freie“ Weiterbildungseinrichtungen am Wettbewerb teilnehmen können; darüber hinaus anfallende Maßnahmekosten (z. B. Fahrtkosten, Lohnausfall) müssen ebenfalls berücksichtigt werden, da sonst vor allem regionale Benachteiligungen auftreten.

○ **Abzug der Weiterbildungskosten von der Steuerschuld:** Die geltende Praxis der Absetzbarkeit der Fortbildungskosten als Werbungskosten von dem zu versteuernden Einkommen ist für untere Einkommensschichten, deren Weiterbildungsbereitschaft zu wecken von besonderem gesamtwirtschaftlichen Interesse ist, nicht attraktiv: Der Anteil der rückerstatteten Fortbildungskosten ist wegen des niedrigen Grenzsteuersatzes relativ gering.

Statt dessen wird vorgeschlagen, Fortbildungskosten bis zu einem bestimmten Betrag (3000,- DM pro Jahr) gänzlich von der Steuerschuld absetzen zu können. Darüber hinaus anfallende Kosten sind nach dem bisher üblichen Verfahren abzugsfähig.

Faktisch handelt es sich dabei um ein ins Steuerrecht verlagertes „Bildungsgutschein“-Modell.

4.6 Förderung betrieblicher Aktivitäten durch Steueranreize

Eine vornehmlich Klein- und Mittelbetrieben eingeräumte Möglichkeit, Rückstellungen für Weiterbildungsmaßnahmen zu tätigen, würde diese besser als heute in die Lage versetzen, das Qualifikationsniveau der Mitarbeiter zu halten und zu erhöhen. Beschäftigungswirksam könnten solche Rückstellungen vor allem dann werden, wenn aus ihnen auch Zeitarbeitskräfte, die für die Dauer der – vollzeitlichen – Weiterbildung der Mitarbeiter eingestellt werden, finanziert werden können.

5 Infrastrukturelle Voraussetzungen

5.1 Information und Beratung

Eine Expansion der Weiterbildung im Rahmen einer Qualifizierungsoffensive, die die Betriebe in besonderem Maße einbezieht, muß deren unterschiedliche Möglichkeiten berücksichtigen. Da insbesondere Klein- und Mittelbetriebe aus eigener Kraft nicht in der Lage sind, den Anforderungen zu entsprechen, die mit der Übernahme von Qualifizierungsmaßnahmen verbunden sind, ist ihnen ein infrastrukturelles Unterstützungsangebot zu machen. Dabei ist in erster Linie an Information und Beratung zu denken, die auszubauen sind. Denn heute schon gibt es keine Transparenz des – regionalen – Weiterbildungsangebots mehr. Daneben aber bedarf es der Beratung über sowie der Demonstration von Lösungen, die funktionieren und über die ausgewertete Erfahrungen vorliegen, z. B. Weiterbildungsverbänden. Denn nur so wird es gelingen, Betriebe stärker als bisher als Weiterbildungsträger zu gewinnen.

Es sind deshalb zunächst Übersichten über die regional verfügbaren Weiterbildungsangebote erforderlich, die nicht nur den Weiterbildungsinteressenten dienen, sondern auch dem Beratungspersonal in den Arbeitsämtern und in den kommunalen Weiterbildungsberatungsstellen, den Betrieben ebenso wie den Anbietern außerbetrieblicher Weiterbildung.

5.2 Kooperation und Koordination

Transparenz des Bildungsangebots ist eine wesentliche Grundlage, die Zusammenarbeit der Träger in Gang zu bringen und kontinuierlich zu gestalten sowie die Abstimmung zwischen betrieblichen und außerbetrieblichen Weiterbildungsangeboten, die bei einer stärkeren Weiterbildungsbeteiligung der Betriebe immer dringlicher wird, einzuleiten. Eine solche Kooperation ist auch für die außerbetrieblichen Träger von Vorteil, denn die ergänzenden betrieblichen Elemente bieten Möglichkeiten für eine gemeinsame effiziente Expansion der Weiterbildung; einem evtl. befürchteten Abbau der außerbetrieblichen Weiterbildung wäre damit überzeugend entgegenzutreten.

Koordinierende Funktion für ein solches Forum der Weiterbildungsträger auf regionaler Ebene könnte die Arbeitsverwaltung übernehmen, die bereits heute über ein Netz von Beziehungen zu Betrieben, Kammern, Gewerkschaften und Arbeitgebern verfügt. Im Rahmen dieser regionalen Zusammenarbeit, in der den Kammern – neben der Arbeitsverwaltung – aufgrund ihres Status als „zuständige Stelle“ eine gestaltende Rolle zufiele, könnten u. a.

die Weiterbildungsverbände zwischen Betrieben und außerbetrieblichen Einrichtungen organisiert werden.

5.3 Förderung nebenberuflicher Weiterbildungsformen

Die Verbindung von Teilzeitarbeit und Teilzeitweiterbildung sowie die Schwerpunkterweiterung der Qualifizierungsoffensive um die Erwerbstätigen schließt die Förderung und Weiterentwicklung von Formen nebenberuflicher Weiterbildung ein. Dabei wächst neben den herkömmlichen Formen (Abendveranstaltungen, Wochenendseminaren, Bildungsurlaub) vor allem dem Fernunterricht/Fernstudium in Verbindung mit begleitendem Unterricht, veranstaltet von den Trägern der auf Direktunterricht basierenden Weiterbildung[21], eine größere Bedeutung zu. Für den Fernunterricht als Möglichkeit der beruflichen Weiterbildung spricht zum einen die Flexibilität, jeder Form der Arbeitsorganisation angepaßt werden zu können. Zum zweiten ist er unabhängig von der regionalen Trägerstruktur verfügbar. Vor allem aber liegt das Fernlehrangebot nach Qualitäts Gesichtspunkten überprüft vor; es kann also ein bestimmtes Niveau des Angebots kontinuierlich gehalten werden.

Unter ökonomischen Gesichtspunkten spricht für dieses Weiterbildungsangebot, daß mit wachsender Teilnehmerzahl die Kosten pro Teilnehmer im Unterschied zum Direktunterricht sinken. Die Ausweitung der Weiterbildung auf größere Arbeitnehmergruppen wird voraussichtlich nur unter Einbeziehung des Fernunterrichts finanzierbar.

Anmerkungen

- [1] Eine ähnliche Verpflichtung für staatliches Handeln enthält auch § 1 AFG: „Die Maßnahmen nach diesem Gesetz sind im Rahmen der Sozial- und Wirtschaftspolitik der Bundesregierung darauf auszurichten, daß ein hoher Beschäftigungsstand erzielt und aufrecht erhalten, die Beschäftigungsstruktur ständig verbessert und damit das Wachstum der Wirtschaft gefördert wird“.
- [2] Vgl. dazu: „Der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1985 und 1986“. In: MittAB 4/85, S. 414 f. Bei den 10 000 Teilnehmern an FuU-Vollzeitmaßnahmen im Jahre 1985 (1986: 11 000), die die registrierte Arbeitslosigkeit nicht entlasten, handelt es sich in der Regel um Personen, die vor der Weiterbildungsteilnahme der „stillen Reserve“ zugerechnet wurden; zu diesen verdeckt Arbeitslosen gehören nicht-erwerbstätige, aber auch nicht als arbeitslos ausgewiesene Personen, die jedoch bei ausreichenden Arbeitsmöglichkeiten eine Beschäftigung aufnehmen würden, z. B. verheiratete Frauen und Jugendliche.
- [3] Vgl. dazu IAB-Kurzbericht: „Abbau individueller Arbeitslosigkeit durch berufliche Weiterbildung“ vom 17.10.1985.
- [4] Vgl. Spitznagel, E.: Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen: Entlastungswirkung und Kostenvergleiche. In: MittAB 1/85, S. 20 ff.
- [5] Zum Begriff des Gruppennutzens, s. Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Ausbildungsplatzförderungsgesetz vom 10. Dez. 1980, Az: 2 BvF 3/77.
- [6] Über genaue Ersatzquoten liegen bisher keine empirischen Belege vor. Es wird angenommen, daß ca. zwei Drittel der vorher beschäftigten Teilnehmer an Bildungsmaßnahmen ersetzt werden. Vgl. Schmid, G.: Zur Effizienz der Arbeitsmarktpolitik: ein Plädoyer für einen Schritt zurück und zwei Schritte vor. IIM/LMP 82-3 Wissenschaftszentrum Berlin 1982.
- [7] Im September 1985 hat die Bundesregierung alle am Arbeitsmarkt Beteiligten, vor allem die Spitzenverbände der Wirtschaft und die Gewerkschaften zu einer Qualifizierungsoffensive aufgerufen. In der beruflichen Weiterbildung wird ein wichtiges Instrument zum Abbau von Arbeitslosigkeit gesehen, das sowohl den Interessen der Arbeitnehmer als auch den Belangen der Beschäftiger dient. Insbesondere die im Zusammenhang mit dem technischen Wandel sich abzeichnenden qualitativen Ungleichgewichte auf den regionalen Arbeitsmärkten sollen mit Hilfe der beruflichen Weiterbildung ausgeglichen werden (vgl. Dienstblatt Rd.Erl. 50/86 der Bundesanstalt für Arbeit vom 21.02.1986). Für eine entsprechend verstärkte Nutzung der beruflichen Weiterbildung im Rahmen der 7. Novelle zum AFG (ab 01.01.1986) sind deshalb für 1986 im Haushalt der Bundesanstalt rund 760 Mio. DM Mehrausgaben vorgesehen. Diese Mittel werden von der BA nur als flankierende Hilfe für die Qualifizierungsoffensive angesehen, die ansonsten von der Wirtschaft selbst ausgehen und getragen werden müßte (vgl. Handelsblatt vom 28.10.1985). Von seiten der Beschäftiger werden die finanziellen Mittel der BA bisher als die zentrale Finanzierungsmasse für die Qualifizierungsoffensive betrachtet. Die aktive Rolle der Betriebe wird in der primär auf die

Arbeitslosen konzentrierten Förderung vor allem als Durchführungsträger für Auftragsmaßnahmen der Arbeitsämter oder als Organisator von Qualifizierungen im Rahmen von bezuschuften Einarbeitungsverhältnissen gesehen. „Der Betrieb wird nicht durch zusätzliche Kosten belastet. Das Arbeitsamt erstattet alle notwendigen Sach- und Personalaufwendungen. Das Arbeitsamt sorgt auch für die finanzielle Unterstützung der Teilnehmer an einer Qualifizierungsmaßnahme“. (Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände: Qualifizierungsoffensive und Hilfen der Arbeitsämter – Hinweise zur Durchführung von beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen in Betrieben, Köln 1986, S. 2.)

Das starke publizistische Echo, das durch die Ankündigung der Qualifizierungsoffensive ausgelöst wurde, steht bisher in keinem Verhältnis zu den zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln und den sich bisher abzeichnenden praktischen Initiativen. Auch bei den Ländern sind nur wenige nennenswerte Ansätze vorhanden:

- In Berlin wurde ein Qualifizierungsprogramm mit differenzierten Maßnahmen beschlossen, für dessen erste Stufe (1986–1990) 40 Mio. DM aufgebracht werden sollen. Das Programm ist an den Prinzipien der Betriebsnähe und Subsidiarität orientiert und geht davon aus, daß die Initiative für die Qualifizierung bei der Wirtschaft liegt. Öffentliche Hilfen sollen nur als Anschubhilfe, als Hilfe zur verstärkten Selbsthilfe gegeben werden (vgl. Senator für Wirtschaft und Arbeit: Programm zur Förderung der Weiterbildung in Berlin, 1. Stufe des Qualifizierungsprogramms, Senatsvorlage 1985; Fernandes-Stacke, M.: Berlin braucht mehr Wettbewerb. Qualifizierungsoffensive heißt ein ehrgeiziges Vorhaben des Senats. In: Der Tagesspiegel vom 30.03.1986, S. 46).
 - Im Rahmen einer Beschäftigungsinitiative der Niedersächsischen Landesregierung wird u. a. die Weiterbildung von Berufsanfängern in Teilzeitbeschäftigung auf Kosten des Landes gefördert. Teilzeitbeschäftigte Berufsanfänger erhalten dazu seit 01.10.1985 Weiterbildungsgutscheine, mit denen sie ihre Freizeit für berufsbezogene Weiterbildung und zum Erwerb zusätzlicher Qualifikationen nutzen können. Es wird sowohl die Teilnahme an Bildungsmaßnahmen im Bereich der beruflichen Fortbildung als auch im Bereich der Allgemeinbildung gefördert. Das Gutscheineheft, das einen Wert von 2400,— DM, bei Maßnahmen mit staatlich anerkanntem Abschluß sogar bis zu 4500,— DM darstellt, berechtigt zur Teilnahme an bis zu fünf Bildungsveranstaltungen für eine Dauer von zwei Jahren nach Beginn der Teilzeitbeschäftigung (vgl. Beschäftigungsinitiative der Niedersächsischen Landesregierung, Hannover, Dezember 1985, S. 9 ff und Anlage 3).
- Darüber hinaus sind Anstrengungen im Rahmen der Qualifizierungsoffensive angekündigt, z. B. in Baden-Württemberg; in anderen Bundesländern gibt es Aktivitäten zur Qualifizierung von Arbeitslosen, die aber in keinem unmittelbaren Zusammenhang zur Qualifizierungsoffensive stehen, wie z. B. in Hamburg (Stiftung Berufliche Bildung – Arbeitslosenbildungswerk), in Bremen (Weiterbildungsgutscheine für Arbeitslose) oder in Hessen (Projekt „Arbeit und Bildung statt Sozialhilfe“ für junge Arbeitslose unter 25 Jahren ohne abgeschlossene Berufsausbildung).
- [8] Vgl. dazu im einzelnen die Neuregelung der 7. Novelle zum AFG im Bereich der Weiterbildungsförderung. In: BMA (Hrsg.): AFG – Wegweiser durch das Arbeitsförderungsgesetz. Bonn, Januar 1986.
 - [9] Nur sieben Prozent der Anpassungsfortbildung und 16 Prozent der Umschulung werden in Betrieben durchgeführt (vgl. dazu IAB-Kurzbericht: „Abbau individueller Arbeitslosigkeit durch berufliche Weiterbildung“ vom 17.10.1985).
 - [10] Der Reintegrationsansatz ist mit Aussagen des AFG (z. B. § 47 Abs. 3), in denen eine präventive Weiterbildung verlangt wird, kaum zu vereinbaren.
 - [11] Dies bedeutet, daß die Unternehmen verstärkt Weiterbildung für ihre Mitarbeiter betrieblich und außerbetrieblich durchführen müssen. „Noch nicht ein Drittel der Unternehmen, die Personalmangel bei

sich feststellen, geht mit eigenen Qualifizierungsanstrengungen dagegen vor.“ (Senator für Wirtschaft und Arbeit: Programm zur Förderung der Weiterbildung in Berlin, 1. Stufe des Qualifizierungsprogramms, Senatsvorlage 1985, S. 8.)

- [12] Vgl. Bundesanstalt für Arbeit: Statistik über Teilnehmer an Maßnahmen zur beruflichen Fortbildung, Umschulung und betrieblichen Einarbeitung, Berichtsjahr 1985, Nürnberg, März 1986.
 - [13] Vgl. dazu im einzelnen Sauter, E., u. a.: Berufliche Weiterbildung und Arbeitslosigkeit. Bildungsmaßnahmen im Auftrag der Arbeitsämter. Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.): Berlin 1984 (Materialien und statistische Analysen zur beruflichen Bildung. Heft 47, S. 31 ff).
 - [14] Wegen der Gefahr von Mitnahmeeffekten ist die öffentliche Förderung von Maßnahmen, die unmittelbar oder mittelbar vom Betrieb getragen werden oder im überwiegenden Interesse des Betriebes liegen nach dem AFG (§ 43,2) nur möglich, wenn ein „besonderes arbeitsmarktpolitisches Interesse“ vorliegt. Erfahrungen und Ergebnisse aus der Begleitforschung zum „Arbeitsmarktpolitischen Programm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen von 1979“, durch das auch betriebliche Weiterbildungsanstrengungen über den Rahmen des AFG hinaus öffentlich gefördert wurden, zeigten, daß sich die Mitnahmeeffekte nicht wesentlich von analogen Fällen der Investitionshilfen beim Sachkapital unterscheiden; die Mitnahmeeffekte erschienen in diesem Zusammenhang so lange nicht allzu bedenklich, wie deutlich „Zusatzeffekte“ (z. B. bei der Qualität der Maßnahme oder bei der Anzahl der Weiterbildungsteilnehmer) durch die öffentliche Förderung erzielt werden konnten (vgl. Mendius, H. G., u. a.: Qualifizierung im Betrieb als Instrument der öffentlichen Arbeitsmarktpolitik. München 1983, S. 375).
- Auch im Rahmen der Qualifizierungsoffensive erscheint eine öffentliche Förderung von betrieblichen Weiterbildungsanstrengungen unumgänglich, wenn die hier angestrebten Zusatzeffekte, nämlich Weiterbildung von Arbeitslosen, unmittelbar von Arbeitslosigkeit bedrohten sowie von Un- und Angelernten mit hohem Arbeitsplatzrisiko im Betrieb, erreicht werden sollen. Dies kommt auch in den von der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände herausgegebenen „Hinweisen zur Durchführung von beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen im Betrieb“ zum Ausdruck (vgl. dazu Anmerkung [7]).
- [15] Vgl. Hölterhoff, H.: Qualifikationsoffensive im Betriebsverbund. In: Der Arbeitgeber, Nr. 20/85, S. 773 ff.
 - [16] Vgl. Drawes, C./Lipsmeier, A.: Erwachsenengerechte Aus- und Weiterbildung im Arbeitskräftepool. In: Zeitschrift für Berufs- und Wirtschaftspädagogik, 7/83, S. 483 ff.
 - [17] Informationsdienst Weiterbildung des DIHT, Nr. 6/85, S. 6.
 - [18] Vgl. Markert, W.: Die Lernstatt. Ein Modell zur beruflichen Qualifizierung von Ausländern am Beispiel der BMW AG. Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.): Berlin 1985 (Berichte zur beruflichen Bildung, Heft 79).
 - [19] In diesem Zusammenhang ist auch auf die Weiterentwicklung überbetrieblicher Bildungsstätten zu Technologie-Transferzentren zu verweisen, die ohne öffentliche institutionelle Förderung kaum möglich sein wird (vgl. Glaser, W./Filter, W.: Finanzierung überbetrieblicher Berufsbildungsstätten. Der eingeschlagene Weg muß weiterverfolgt werden. In: Deutsches Handwerksblatt, Nr. 6/86, 21. März 1986, S. 30–32).
 - [20] Die Weiterbildung des betrieblichen Führungsnachwuchs – durch betriebliche Lehre und darauf aufbauende berufliche Weiterbildung – muß als Alternative zu weiterführenden staatlichen Bildungsgängen verstanden werden, die auch bei rückläufiger demographischer Entwicklung im Rahmen der betrieblichen Weiterbildung erfolgen sollte. Vgl. DIHT (Hrsg.): Berufs- und Weiterbildung 1984/85, Bonn 1985, S. 79 f).
 - [21] Solche Zusammenarbeit gibt es mit den Volkshochschulen Wuppertal, Hannover, Fürth u. a.

Völker Ronge / Dagmar Heine

„Ausbildungsordnungsforschung“ im BIBB

In einem von der Deutschen Forschungsgemeinschaft im Rahmen ihres Schwerpunktprogramms „Verwendungszusammenhänge sozialwissenschaftlicher Ergebnisse“ geförderten Projekt der Bergischen Universität, Wuppertal, wurde in den Jahren 1984/85 die sozialwissenschaftliche Wissensverwendung bei der dem BIBB obliegenden – und in dessen Hauptabteilung 3 angesiedelten –

Vorbereitung zur Erstellung von Ausbildungsordnungen untersucht. Obwohl die Erkenntnisse aus dieser Untersuchung primär im theoretischen Kontext der in den Bereich der Wissenschaftssoziologie gehörenden „Verwendungsforschung“ interessieren, ist natürlich durch den konkreten, empirischen Bezug zum BIBB und zur sogenannten Ausbildungsordnungsforschung auch ein