

wickeln, diese kooperative Maßnahmeentwicklung aber strikt von der späteren Vergabe trennen,

- die Bildungsmaßnahmen nach definierten ‚maßnahmebezogenen‘ Kriterien entwickelt und festgelegt werden,
- die Bildungsträger, die Auftragsmaßnahmen durchführen, sich vertraglich verpflichten, ‚trägerbezogene‘ Qualitätsstandards einzuhalten,
- Anforderungen an die Mindestqualität (bezogen auf Maßnahme und Bildungsträger) erfüllt sein müssen, bevor der Preis als Entscheidungskriterium berücksichtigt werden kann,
- die Qualität auch während der Durchführung einer Maßnahme durch begleitende Kontroll- und Betreuungsaktivitäten zu sichern ist.

Die praktische Umsetzung dieses Qualitätskonzepts wird durch gemeinsam mit der Bundesanstalt entwickelte Arbeitshilfen für die Mitarbeiter der Arbeitsämter gefördert. Eine erfolgreiche Umsetzung des Konzepts ist außerdem an Rahmenbedingungen gebunden, zu denen insbesondere die systematische Fortbildung der Arbeitsamtsmitarbeiter gehört, die Auftragsmaßnahmen planen und gestalten. Eine zentrale Erfolgsbedingung besteht außerdem in der derzeit durch drohende Sparmaßnahmen wieder gefährdeten Kontinuität der Förderung der beruflichen Weiterbildung auf der Grundlage des AFG.

#### Resümee

Die Polarisierungstendenzen in der Weiterbildungsbeteiligung zeigen, daß für viele gering qualifizierte und lernerfahrene Arbeitnehmer die Barrieren für eine Bildungsbeteiligung noch zu hoch sind. Eine Verbesserung der Akzeptanz der Bildungsangebote muß deshalb bei den Rahmenbedingungen ansetzen: Weiterbildungsformen, bessere Zusammenarbeit der Träger, finanzielle Förderung, zeitliche Organisation und die anderen hier thematisierten Rahmenbedingungen sind auf ihren motivationsfördernden Charakter zu prüfen und so zu gestalten, daß auch Lerngewohnte berufliche Weiterbildung als eine für ihr berufliches und soziales Leben positive und praktikierbare Chance wahrnehmen können.

Ohne eine teilnehmerfreundliche Gestaltung der Rahmenbedingungen wird die sich abzeichnende Kluft zwischen der bereits gut qualifizierten Minderheit, die ihre Weiterbildungsmöglichkeiten intensiv nutzt, und der gering qualifizierten Mehrheit der Arbeitnehmer sich weiter vertiefen.

Wilfried Malcher

## Qualifizierungsoffensive: Zwischenbilanz und Perspektiven einer arbeitsmarktpolitischen Strategie

Im Zeichen anhaltender globaler und zunehmender struktureller Arbeitsmarktp Probleme wurde im Spätsommer 1985 in mehreren Gesprächen zwischen Bundesregierung, Gewerkschaften und Arbeitgebern die Qualifizierungsoffensive ins Leben gerufen. Sie zielt primär darauf ab, durch eine Ausweitung der über das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) geförderten beruflichen Bildungsmaßnahmen die Wiederbeschäftigungschancen von Arbeitslosen zu verbessern. Seit Inkrafttreten der 7. AFG-Novelle am 1. Januar 1986, die die Qualifizierungsoffensive von gesetzgeberischer Seite her gestützt hat, sind nun mehr als 18 Monate vergangen, die ebenso wie einige kritische, zum Teil auch mehr polemische Stellungnahmen – wie der in Heft 1/87 dieser Zeitschrift ver-

#### Anmerkungen

- [1] Vgl.: Infratest Sozialforschung: Berichtssystem Weiterbildungsverhalten 1985. Abschlußbericht, München, Mai 1987, S. 49.
- [2] Vgl.: BARDELEBEN, R. VON, u. a.: Strukturen betrieblicher Weiterbildung. Ergebnisse einer empirischen Kostenuntersuchung. Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.): Berlin 1986 (Berichte zur beruflichen Bildung. Heft 83).
- [3] Vgl.: Infratest Sozialforschung: Berichtssystem Weiterbildungsverhalten 1985. Abschlußbericht, München, Mai 1987, S. 78.
- [4] Vgl.: Infratest Sozialforschung: Berichtssystem Weiterbildungsverhalten 1985. Abschlußbericht, München, Mai 1987, S. 46.
- [5] Vgl.: EHMANN, CH. / SAUTER, E.: Beschäftigungswirksame Weiterbildung. Entlastung des Arbeitsmarktes durch eine öffentlich geförderte Qualifizierungsoffensive. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, 15. Jg. (1986), Heft 2, S. 61 ff.
- [6] Vgl.: SCHLEEF, A.: Bildung statt Freizeit. In: „Die Zeit“ vom 07.11.1986 sowie Tarifvertrag zur sozialen Sicherung der Arbeitnehmer bei technischen und arbeitsorganisatorischen Änderungen zwischen der Volkswagen AG und der Industriegewerkschaft Metall vom 2. März 1987.
- [7] Die IG Chemie fordert ein „bestimmtes Zeitkontingent“, das jeder Arbeitnehmer in einem bestimmten Zeitabschnitt in Anspruch nehmen kann. Vgl.: IG Chemie: Vorschläge für tarifvertragliche Regelungen. In: DIHT (Hrsg.): Aktuelle Informationen zur Weiterbildung, Nr. 6/1987, S. 5/6.
- [8] Vgl.: BLASCHKE, D.: Soziale Qualifikationen von Erwerbspersonen im Berufsleben. In: MatAB, 7/1986, S. 5 f.
- [9] Vgl.: Infratest Sozialforschung: Berichtssystem Weiterbildungsverhalten 1985. Abschlußbericht, München, Mai 1987, S. 63.
- [10] Vgl.: Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.): Förderung der beruflichen Bildung. Ergebnisse der Teilnehmerstatistik über berufliche Fortbildung, Umschulung und Einarbeitung im Jahr 1986, Nürnberg 1987, S. 17.
- [11] Vgl.: MÜLLER, H.-R.: Ein duales System beruflicher Weiterbildung. In: Wirtschaft und Berufs-Erziehung, Heft 6/87, S. 167 ff.
- [12] Vgl. z. B. KRAUSNICK-HORST, R., Direktorin des Landesverbandes der Volkshochschulen Baden-Württemberg, die sich gegen eine Ausweitung der beruflichen Weiterbildung an Berufsschulen ausspricht. In: DIHT (Hrsg.): Aktuelle Informationen zur Weiterbildung, Nr. 3–4/1987, S. 7/8.
- [13] Vgl.: Infratest Sozialforschung: Berichtssystem Weiterbildungsverhalten 1985. Abschlußbericht, München, Mai 1987, S. 51.
- [14] Vgl.: Infratest Sozialforschung: Berichtssystem Weiterbildungsverhalten 1985. Abschlußbericht, München, Mai 1987, S. 53.
- [15] Vgl.: Dienstblatt-Runderlaß der Bundesanstalt für Arbeit, Nr. 70/87 vom 15.7.1987.
- [16] Vgl.: SAUTER, E.: Anforderungen an die Qualität beruflicher Weiterbildung: Ein Ansatz zur Festlegung und Sicherung der Qualität der Auftragsmaßnahmen der Arbeitsämter. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, 16. Jg. (1987), Heft 3/4, S. 106 ff.

öffentliche Aufsatz von Dobischat und Neumann – Anlaß für eine Zwischenbilanz sein sollen. Die finanzielle Entwicklung bei der Bundesanstalt für Arbeit (BA) soll ferner Grund für einige Bemerkungen über die Perspektiven der Qualifizierungsoffensive sein.

#### Ursachen und Ziele der Qualifizierungsoffensive

Im Gefolge des Konjunkturaufschwungs hat sich 1984 und 1985 gezeigt, daß zahlreiche Arbeitsplätze nicht oder nicht schnell genug besetzt werden konnten, weil viele Arbeitslose nicht oder nicht mehr die erforderlichen Qualifikationen hatten. Zu einem

Teil lag dies daran, daß mit zunehmender individueller Dauer der Arbeitslosigkeit Qualifikationen verlernt werden, die Aktualisierung oder auch nur Auffrischung der Kenntnisse und Fertigkeiten der Arbeitsaufnahme häufig vorangehen muß. Der wichtigste Grund ist aber, daß anders als in früheren Aufschwungphasen nicht einfach die im Abschwung stillgelegten Arbeitsplätze wieder reaktiviert wurden, sondern zumeist von der Tätigkeitsstruktur und vom Anforderungsniveau her völlig neue Arbeitsplätze geschaffen wurden. Die schrittweise Ausbreitung der sogenannten neuen Technologien machte es möglich. So wurde trotz unveränderter hoher Arbeitslosigkeit Fachkräftemangel [1] – regional, sektoral und berufsfachlich unterschiedlich ausgeprägt – zur Realität in der Bundesrepublik Deutschland. Wenn aber Arbeitslosigkeit im Konjunkturaufschwung nicht so schnell abgebaut wird wie früher [2] und wenn vorhandene Beschäftigungs-, Produktions- und Wachstumschancen nicht genutzt werden können, weil die Qualifikationen von Arbeitslosen nicht zu den Qualifikationsanforderungen neuer Arbeitsplätze passen, ist die Förderung der beruflichen Bildung von Arbeitslosen als spezieller Teil der Arbeitsmarktpolitik besonders gefordert. Vor diesem Hintergrund kam 1985 die Qualifizierungsoffensive zustande. Der Vorstand der BA hat dazu u. a. festgestellt: „Aufbauend auf den bereits erzielten, anerkannt guten Ergebnissen ist es Aufgabe der Dienststellen der BA, weitere Initiativen zu ergreifen, um

- mehr Teilnehmer für berufliche Bildungsmaßnahmen, insbesondere noch mehr Arbeitslose zu einem möglichst frühen Zeitpunkt, zu gewinnen,
- ein noch umfassenderes Förderungsangebot, das sowohl den Qualifikationsbedürfnissen der Teilnehmer als auch dem Bedarf auf dem Arbeitsmarkt Rechnung trägt, zu erreichen,
- Bildungsziele und -inhalte so zu gestalten und anzupassen, daß sie die Vermittlungs- und Beschäftigungschancen der Teilnehmer verbessern und
- verstärkt die Möglichkeiten praxisnaher Qualifizierung zu nutzen.

Im Rahmen der auf die Situation der einzelnen Zielgruppen ausgerichteten beruflichen Bildungsmaßnahmen haben Maßnahmen im Bereich moderner Technologien besondere Aktualität. Insbesondere kommt es darauf an, alle Möglichkeiten zu nutzen, das Maßnahmeangebot bedarfsgerecht zu gestalten. Dies bedeutet, daß mit Verbänden der Wirtschaft, Gewerkschaften, Bildungsträgern und Betrieben eng zusammengearbeitet werden muß, um diesen Bedarf festzustellen. Die Betriebe sollen aufgefordert werden, ihren Bedarf rechtzeitig darzulegen. Für die berufliche Eingliederung Arbeitsloser hat sich ein hoher Praxisbezug von Maßnahmen als förderlich erwiesen. Auf die Vorteile betrieblicher Bildungsmaßnahmen oder Maßnahmen mit Praxisanteilen in Betrieben ist bereits wiederholt aufmerksam gemacht worden . . . Möglichkeiten von Maßnahmen in betrieblicher Trägerschaft wie auch Maßnahmen mit Praxisanteilen in Betrieben, Übungswerkstätten oder Übungsfirmen in Zusammenarbeit mit bewährten Bildungsträgern sind bei der Planung beruflicher Bildungsmaßnahmen auszuschöpfen. Zu beachten bleibt, daß durch Nutzung betrieblicher Kapazitäten das Ausbildungsstellenangebot nicht beeinträchtigt werden darf.“ [3]

#### Weiterbildung von Arbeitslosen im Betrieb erfolgreich

Die angestrebte stärkere Einbeziehung von Betrieben in die AFG-geförderten Bildungsmaßnahmen stützt sich auf die höheren Erfolgsquoten betrieblicher bzw. betriebsnaher Maßnahmen. Erfolge von Weiterbildungsmaßnahmen können nun unterschiedlich gemessen werden. Lern- und Prüfungserfolg und niedrige Abbrecherquoten sind sicherlich wichtige Maßstäbe, obwohl die einzelnen Kennziffern immer einzelfallbezogen hinterfragt werden müssen. Zwei Beispiele: Was nutzt dem einzelnen Arbeitnehmer ein ausgezeichnetes Prüfungsergebnis, wenn der Weiterbildungsgang den Bedarf auf dem erreichbaren Arbeitsmarkt ignoriert hat? Ist eine relativ hohe Abbrecherquote auch dann immer ne-

gativ zu bewerten, wenn sich dem Abbruch der Maßnahme die Aufnahme einer Beschäftigung anschließt? Diese einfachen und keineswegs neuen Fragen zeigen plastisch, daß eine weit überwiegend oder gar ausschließlich an den genannten berufsbildungspolitischen Kriterien orientierte Bildungsförderung für Arbeitslose den Interessen der Arbeitslosen nicht gerecht werden kann.

Unstreitig dürfte sein, daß die weit überwiegende Mehrzahl der Arbeitslosen [4] ein primäres Interesse daran hat, so schnell wie möglich wieder einen Arbeitsplatz zu bekommen, den sie nach Möglichkeit auch über längere Zeit besetzen und auf dem sie möglichst viel von ihren beruflichen Fertigkeiten und Kenntnissen einsetzen kann. Damit erhält die Wiederbeschäftigungsquote nach Abschluß einer beruflichen Bildungsmaßnahme dominierende Bedeutung für die Beurteilung des Erfolgs von Weiterbildungsförderung. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) hat zu diesem Thema mehrere aktuelle Untersuchungen vorgelegt [5], die hier etwas ausführlicher wiedergegeben und beurteilt werden. [6]

Zum einen wurde der kürzerfristige Eingliederungserfolg von betrieblicher Einarbeitung und beruflicher Fortbildung und Umschulung in Vollzeitform, getrennt nach Trägern (betrieblich – außerbetrieblich) und aufgeschlüsselt nach verschiedenen teilnehmer- und maßnahmebezogenen Merkmalen für zuvor arbeitslose Personen erhoben. Die Ergebnisse:

- Die betriebliche Einarbeitung [7] ist mit Abstand am erfolgreichsten. Am Ende des Quartals, das dem Maßnahmeabschluß folgte, waren 1985 93 Prozent (1984: 94 %) der geförderten Arbeitnehmer in Arbeit. Die Aufschlüsselung nach den untersuchten Merkmalen (Geschlecht, Alter, Schulbildung, Berufsausbildung, beruflicher Status und Dauer der Arbeitslosigkeit vor der Maßnahme, vorgesehene Maßnahmedauer sowie Schulungsziel) bringt keine nennenswerten Abweichungen.
- Nach einer beruflichen Fortbildung gelangten 1985 65 Prozent (1984: 64 %) der Teilnehmer schnell in Arbeit, wenn sie in betrieblicher Trägerschaft durchgeführt wurde, nach einer Fortbildung in außerbetrieblicher Trägerschaft aber nur 52 Prozent (1984: 51 %). Der Erfolgsvorsprung der Fortbildung in betrieblicher Trägerschaft bleibt bei allen untersuchten Merkmalen in etwa erhalten. Interessant ist ferner, daß die arbeitsmarktpolitischen Zielgruppen bei Fortbildungsmaßnahmen in betrieblicher Trägerschaft zu höheren Anteilen als in außerbetrieblicher Trägerschaft vertreten sind. 1985 waren unter den im Betrieb geförderten Teilnehmern Personen ohne Hauptschulabschluß zu 12 Prozent (außerbetrieblich zu 6 %), Personen ohne Berufsausbildung zu 35 Prozent (außerbetrieblich zu 22 %), Hilfs- bzw. angelernte Arbeiter zu 39 Prozent (außerbetrieblich zu 18 %), längerfristig Arbeitslose zu 29 Prozent (außerbetrieblich zu 21 %) vertreten. Die höheren Erfolgsquoten betrieblicher Weiterbildung sind also keineswegs darauf zurückzuführen, daß Betriebe die „leistungsfähigeren“ Arbeitslose weiterbilden. Ganz im Gegenteil gilt: Betriebe bilden „formal schwächere“ Arbeitslose erfolgreicher fort, als es außerbetriebliche Bildungseinrichtungen mit „formal besseren“ Arbeitslosen schaffen. [8] Auch hinsichtlich der Dauer von Fortbildungsmaßnahmen ist festzuhalten, daß sie in betrieblicher Trägerschaft durchschnittlich länger ist als bei außerbetrieblicher Trägerschaft.
- Bei der Umschulung von Arbeitslosen gilt prinzipiell das gleiche wie bei der Fortbildung. Nach einer Umschulung in betrieblicher Trägerschaft gelangten 1985 71 Prozent (1984: 66 %) der geförderten Arbeitslosen schnell wieder in Arbeit, nach einer Umschulung in außerbetrieblicher Trägerschaft hingegen 62 Prozent (1984: 56 %). Auch bei den arbeitsmarktlichen Zielgruppen ist die betriebliche Umschulung erfolgreicher als die außerbetriebliche, wenngleich der Erfolgsvorsprung nicht mehr so groß ist. Während Teilnehmer ohne Hauptschulabschluß an beiden Lernorten zu gleichen Anteilen vertreten waren (1985 zu 9 %, 1984 zu 11 %), wa-

ren Hilfs- bzw. angelernte Arbeiter 1985 wie 1984 in betrieblicher Umschulung zu größeren Teilen vertreten (z. B. 1985 mit 48 %, bei außerbetrieblicher Umschulung waren es 45 %). Längerfristig Arbeitslose und Personen ohne Berufsausbildung waren bei außerbetrieblicher Umschulung mit höheren Anteilen zu finden. Festzuhalten bleibt ferner noch, daß 1985 nur 39 Prozent (1984: 33 %) der außerbetrieblichen Umschulungsmaßnahmen, aber 70 Prozent (1984: 61 %) der betrieblichen Umschulungsmaßnahmen länger als 18 Monate gedauert haben.

Die Bildungsförderung des AFG für Arbeitslose ist nicht nur darauf angelegt, Arbeitslosen den kurzfristigen Wiedereinstieg in das Erwerbsleben zu ermöglichen; dieser sollte nach Möglichkeit auf Dauer oder zumindest auf längere Zeit erfolgen. Kürzlich hat das IAB die mittelfristigen Wirkungen beruflicher Weiterbildung eingehend untersucht. [9] Von den Teilnehmern, die 1982 eine Bildungsmaßnahme erfolgreich abgeschlossen haben und vorher arbeitslos waren, waren 1984 56 Prozent in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung, 19 Prozent bezogen Lohnersatzleistungen und von 25 Prozent konnte in den zur Verfügung stehenden Dateien kein statistischer Nachweis gefunden werden (die übrigen Verbleibsmöglichkeiten sind: selbständige Tätigkeit, Rückzug aus dem Erwerbsleben, Beamtenstatus, nichtsozialversicherungspflichtige Beschäftigung, arbeitslos ohne Leistungsbezug). Im folgenden wird vor allem auf die Unterschiede eingegangen, die mit dem Träger (betrieblich, außerbetrieblich) zusammenhängen.

Die besonderen Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik (Bildungsdefizite, zuletzt als Hilfs- bzw. angelernte Arbeiter beschäftigt, ältere Teilnehmer, längerfristig Arbeitslose) erreichen den Durchschnittswert von 56 Prozent nicht. Unterschritten wird der Durchschnittswert lediglich bei Maßnahmen mit 7- bis 12monatiger Dauer, während sowohl kürzer- wie längerfristige Maßnahmen überdurchschnittliche Werte nach sich ziehen. Am erfolgreichsten ist die betriebliche Einarbeitung mit einem Wiederbeschäftigtenanteil von 78 Prozent. „Die betriebliche

Einarbeitung ist also nicht nur ein wirksames Instrument zum kurzfristigen Abbau individueller Arbeitslosigkeit, sondern mit ihr wird auch mittelfristig die beste Wirkung erzielt.“ [10] Gerade weil die Einarbeitung sehr praxisorientiert an in der Regel mehreren Arbeitsplätzen stattfindet, gelingt den meisten der mit einem Einarbeitungszuschuß geförderten Arbeitslosen der Einstieg in den stabilen Teil des Arbeitsmarktes, wenn denn überhaupt eine allgemein gültige, empirisch belegbare Aufspaltung des Gesamt-Arbeitsmarktes in stabile und instabile Teile oder Segmente existiert, wie es die verschiedenen Fragmente segmentationstheoretischer Arbeitsmarkttheorien behaupten. [11] Die Daten der folgenden Tabelle belegen eindeutig, daß unabhängig von Zahl und Art vermittlungshemmender Merkmale sowie von der regionalen Arbeitslosenquote Arbeitslose auch in mittelfristiger Sicht erfolgreicher am Lernort Betrieb als am Lernort außerbetriebliche Bildungseinrichtung weitergebildet werden.

Betriebliche Weiterbildung von Arbeitslosen ist „nicht, wie gelegentlich vermutet wurde, nur deshalb wirksamer, weil an ihr die Leistungsfähigeren teilnehmen; auch für die „Zielgruppen“ ergaben sich bei der betrieblichen Weiterbildung höhere Anteile von Beschäftigten als bei der außerbetrieblichen.“ [12]

Die unter arbeitsmarkt- wie auch berufsbildungspolitischen Aspekten bedeutsame Frage nach der weiterbildungsadäquaten Beschäftigung hat das IAB am Beispiel der Umschulung mit längerer Dauer (19 Monate und länger) geprüft. Als nichtadäquate Tätigkeit wurde bei Personen, die eine Umschulung für einen Arbeiterberuf mit Erfolg absolviert haben, eine Tätigkeit als Hilfs- bzw. angelernter Arbeiter definiert. So gesehen waren 26 Prozent der Teilnehmer nicht umschulungsadäquat beschäftigt; nach einer außerbetrieblichen Umschulung waren es 30 Prozent, nach betrieblicher Umschulung aber nur 20 Prozent. Abschließend soll noch hervorgehoben werden, daß der Einfluß von Persönlichkeitsmerkmalen deutlich wird: „Je höher der Anteil der Angehörigen besonderer arbeitsmarktpolitischer Zielgruppen unter einem Schulungsziel, desto niedriger ist der Anteil der 2 Jahre danach Beschäftigten.“ [13]

**Tabelle: Anteil der Personen, die zwei Jahre nach Abschluß einer beruflichen Weiterbildung sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren, unter den Teilnehmern, die eine Vollzeitmaßnahme<sup>1)</sup> mit Erfolg abgeschlossen und in den zwei Jahren danach keine weitere Maßnahme begonnen haben, in Abhängigkeit von der Zahl der die Vermittelbarkeit einschränkenden Merkmale, dem Lernort und der Arbeitslosenquote im Wohnort-Arbeitsamtsbezirk (in %)**

Anzahl der die Vermittelbarkeit einschränkenden Merkmale <sup>2)</sup>	Lernort	Arbeitslosenquote im Wohnort-Arbeitsamtsbezirk		Summe
		Bis 9,9 %	10,0 % und mehr	
Drei oder zwei	Betrieblich	54	47	51
	Außerbetrieblich	40	34	37
	Summe	43	36	39
Eines	Betrieblich	66	62	64
	Außerbetrieblich	57	49	52
	Summe	58	51	55
Keines	Betrieblich	75	73	74
	Außerbetrieblich	65	58	62
	Summe	67	61	64
Summe	Betrieblich	67	64	66
	Außerbetrieblich	58	51	54
	Summe	60	53	56

1) Ohne Deutschlehrgänge und Maßnahmen nach § 41a AFG.

2) 45 Jahre und älter oder Personen mit Bildungsdefiziten (ohne Hauptschulabschluß oder ohne abgeschlossene Berufsausbildung oder zuletzt Hilfs- bzw. angelernte Arbeiter) oder vorher 12 Monate und länger arbeitslos.

Quelle: H. HOFBAUER, W. DADZIO: „Mittelfristige Wirkungen beruflicher Weiterbildung; die berufliche Situation von Teilnehmern zwei Jahre nach Beendigung der Maßnahme“. In: MittAB, 2/87, S. 135.

Die Daten aus den IAB-Untersuchungen belegen eindeutig, daß Bildungsmaßnahmen in betrieblicher Trägerschaft den Vermittlungs- und Beschäftigungsinteressen von Arbeitslosen auf kurze und mittlere Sicht in aller Regel besser entsprechen als Maßnahmen in außerbetrieblicher Trägerschaft. Vermutlich sind auch die sogenannten Kombi-Maßnahmen, bei denen ein außer- oder überbetrieblicher Träger einen oder mehrere Betriebe an der Durchführung der Bildungsmaßnahme beteiligt (z. B. durch in die Maßnahme integrierte Praktika), erfolgreicher als rein außerbetriebliche Maßnahmen; so zeigen es z. B. die Erfahrungen der Bildungswerke der Wirtschaft, aber auch anderer Träger. In der Förderpraxis der Arbeitsämter nehmen gerade die Kombi-Maßnahmen an Bedeutung zu. Von allen Eintritten in Bildungsmaßnahmen (Fortbildung, Umschulung, betriebliche Einarbeitung, 41a-Maßnahmen) der ersten vier Monate des Jahres 1987 entfielen 23,4 Prozent auf Maßnahmen mit betrieblicher Beteiligung, davon knapp die Hälfte auf Maßnahmen in betrieblicher Trägerschaft. [14] Die vielseitigen Aktivitäten zur Umsetzung der mit der Qualifizierungsoffensive verfolgten Ziele fangen an zu greifen. Die Wirksamkeit der Arbeitsmarktpolitik wird so schrittweise gesteigert – im Interesse der stellensuchenden Arbeitslosen, der arbeitskräftesuchenden Betriebe, der Beitragszahler, der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber, die einen Anspruch darauf haben, daß ihre Mittel verantwortungsbewußt und erfolgswirksam ausgegeben werden, der Arbeitsvermittler und -berater, die Arbeitslose nicht verwalten, sondern in Arbeit vermitteln wollen, und schließlich auch der Arbeitgeberverbände, der Gewerkschaften und des politischen Sektors, die erklärtermaßen Arbeitslosigkeit abbauen wollen. Die Interessen der Beteiligten und Betroffenen gehen durchaus in die gleiche Richtung, was Abweichungen im Einzelfall und – soweit beschäftigungspolitische Grundmuster angesprochen sind – auch in grundsätzlichen Fragen nicht ausschließt. [15]

#### **Auch kürzere Bildungsmaßnahmen sind notwendig**

Die bisherigen Ausführungen haben verdeutlicht, daß die mancherorts geäußerte Kritik an der Qualifizierungsoffensive zu Unrecht wesentliche Aspekte der AFG-geförderten Weiterbildung einfach aus der Betrachtung ausgrenzt. Bei näherer Analyse erweisen sich darüber hinaus andere Kritikpunkte als nicht stichhaltig bzw. sie berücksichtigen nicht die Realitäten. Dies gilt z. B. für den Vorwurf, längerfristige Bildungsmaßnahmen würden zugunsten kurzfristiger Anpassungsfortbildung zurückgedrängt, da so Arbeitskräfte „rasch und reibungslos“ den „kurzfristigen Personaleinsatzinteressen der Unternehmen“ angepaßt werden könnten. [16] Zunächst bleibt festzuhalten, daß die voraussichtliche Dauer der Bildungsmaßnahmen für Arbeitslose seit Beginn der Qualifizierungsoffensive im Durchschnitt keineswegs zurückgegangen ist. [17] Vielmehr wurde zwischen 1985 und 1986 ein leichter Anstieg von durchschnittlich 34 auf 35 Wochen ermittelt. Das Maßnahmenvolumen (Zahl der Eintritte x voraussichtliche Dauer) ist zudem mit 23 Prozent stärker gestiegen als die Zahl der Eintritte (+ 20 %). Die quantitative Expansion der AEG-geförderten Weiterbildung ging also keineswegs zu Lasten der Maßnahmedauer, die anscheinend immer noch als wesentliches Qualitätskriterium angesehen wird. Berücksichtigt man indes, daß Arbeitslose in unterschiedlichem Ausmaß qualifiziert werden müssen, um auch auf Dauer wieder in Beschäftigung gebracht werden zu können, so relativiert sich das Qualitätskriterium Maßnahmedauer beträchtlich. Die individuellen Bildungsvoraussetzungen der Arbeitslosen und die Qualifikationsanforderungen von in Aussicht zu nehmenden Arbeitsplätzen müssen im Zusammenwirken die Inhalte und damit die Dauer von Bildungsmaßnahmen bestimmen. Dann sind aber weder kurze noch lange Maßnahmen an sich weder qualitativ hochwertig noch qualitativ minderwertig. Vielmehr kommt es ausschließlich darauf an, welche Bildungsmaßnahme einem Arbeitslosen konkret am besten helfen kann, wobei sicherlich auch zu berücksichtigen ist, daß häufig das Durchhaltevermögen von Lernungsgewohnten durch

eine lange Bildungsmaßnahme zumindest auf eine harte Probe gestellt werden kann. Zu häufig ist Maßnahmeabbruch die Folge.

Die Chance aber, nach Abschluß einer Anpassungsfortbildung wieder eine Arbeit aufzunehmen, ist bei kurzfristigen Maßnahmen mit bis zu 3monatiger Dauer am größten. Denn bei diesen kurzfristigen Maßnahmen werden möglicherweise die berufspädagogischen Wirkungen – also der Erwerb neuer beruflicher Kenntnisse und Fertigkeiten – überlagert durch Faktoren, die eher dem psychischen Bereich zugeordnet werden müssen (z. B. Veränderung von Einstellungen). [18] Auch kürzerfristige Bildungsmaßnahmen helfen also Arbeitslosen beim Wiedereinstieg in das Erwerbsleben.

#### **Kein Mißbrauch des AFG durch Betriebe**

Die Strategie der Qualifizierungsoffensive, Betriebe stärker in die AFG-geförderte Weiterbildung einzubeziehen, ist nicht nur arbeitsmarktpolitisch und berufsbildungspolitisch berechtigt, sie vollzieht sich auch vor dem Hintergrund von AFG-Regelungen, die an Betriebe höhere Anforderungen als an außer- oder überbetriebliche Träger stellen. Denn zu den für alle geltenden Anforderungen an Qualität und Kosten (Wirtschaftlichkeit) einer Maßnahme kommen folgende Anforderungen an Betriebe hinzu:

- Interessengebundene Maßnahmen dürfen nur unter den einschränkenden Bedingungen von § 43 Abs. 2 AFG und § 9 der Anordnung Fortbildung und Umschulung durchgeführt werden;
- das Arbeitsamt kann gemäß § 4 a Anordnung Fortbildung und Umschulung vor der Auftragserteilung an einen Betrieb eine Stellungnahme des Betriebsrates dazu verlangen, ob durch die Maßnahme betrieblicher Ausbildungsplätze oder Weiterbildungsmaßnahmen, für die der Betrieb überwiegend selbst die Kosten zu tragen hat, wegfallen.

Beide Vorschriften verhindern, daß einzelne Betriebe ihre originäre Aus- und Weiterbildung zugunsten von AFG-finanzierten Maßnahmen vermindern. So ist auch noch kein Fall bekannt geworden, in dem diese Vorschriften, die „Mißbrauch“ verhindern sollen, umgangen worden sind. [19] Ganz im Gegenteil wurde kürzlich festgestellt, daß „ein anderes in der bildungspolitischen Diskussion angeführtes Argument, das vom ‚Verdrängungswettbewerb‘ zwischen Jugendlichen, die einen betrieblichen Ausbildungsplatz suchen, und Erwachsenen, die sich betrieblich fortbilden oder umschulen lassen wollen, aufgrund der vorliegenden statistischen Daten nicht bestätigt werden kann“. [20]

#### **Betriebliche Weiterbildung expandiert**

Die Betriebe haben ihre Weiterbildungsaktivitäten in den vergangenen Jahren im Gefolge des Einzugs „neuer“ Technologien, aber auch im Vorlauf des Einsatzes neuerer technischer Anlagen und Arbeitsmittel beträchtlich ausgeweitet. Der „Firmenvergleich Weiterbildung“ [21] zeigt, daß die an der Erhebung beteiligten Betriebe zwischen 1983 und 1985 die Zahl der Teilnehmer an internen und externen Weiterbildungsseminaren bzw. Lehrgängen durchschnittlich um 41,7 Prozent gesteigert haben. 1983 wurden 37,0 Prozent, 1985 sogar 44,9 Prozent der in diesen Betrieben tätigen Mitarbeiter weitergebildet. Die Ausgaben für Weiterbildung (ohne Lohnfortzahlungskosten für Weiterbildung während der Arbeitszeit) stiegen um 44 Prozent. Festgestellt wurde auch, daß die Weiterbildungsausgaben unabhängig von Personalbestandsänderungen erhöht wurden.

Das „Berichtssystem Weiterbildungsverhalten“ [22] ergab folgenden Umfang betrieblicher Weiterbildung:

- Von den 4 Mio. Personen, die sich im Jahre vor der Befragung mindestens einmal beruflich weitergebildet haben, taten dies 51 Prozent bzw. 2,04 Mio. beim Betrieb bzw. Arbeitgeber. 1982 lag der betriebliche Anteil noch bei 47 Prozent. Da für drei Viertel der berufstätigen Teilnehmer die berufliche Weiterbildungsmaßnahme ganz oder teilweise während der Ar-

beitszeit stattfindet, kann davon ausgegangen werden, daß für rund 20 Prozent weitere Teilnehmer an beruflicher Weiterbildung die Betriebe kostenmäßig zumindest beteiligt waren. Insgesamt trugen die Betriebe somit die Kosten für die berufliche Weiterbildung von 2,84 Mio. Beschäftigten.

- Auch bei der allgemeinen Weiterbildung sind Betriebe stark vertreten. 1985 wurden 14 Prozent (1982: 13 %) aller Teilnehmer an allgemeiner Weiterbildung von Betrieben weitergebildet, was hochgerechnet 574.000 Personen entspricht. Nach den Volkshochschulen, deren Anteil von 29 Prozent auf 27 Prozent sank, liegen die Betriebe in der Trägerstatistik dieses Weiterbildungsbereichs an zweiter Stelle.
- 3 Prozent der 19- bis 64jährigen Bevölkerung hat 1985 wieder eine Ausbildung aufgenommen, was ungefähr 1 Mio. Personen entspricht. 30 Prozent entfielen auf „rein betriebliche Ausbildung“ bzw. „Ausbildung im dualen System“. Auch die sogenannte kompensatorische Weiterbildung, die für Arbeitnehmer ohne Ausbildung zur Verbesserung der Beschäftigungschancen von Bedeutung sein kann, wird zu beachtlichen Teilen vom Weiterbildungsträger Betrieb durchgeführt.

Alles in allem ergibt sich, daß die Betriebe 1985 gut 3,4 Mio. Personen weitergebildet haben. Die Expansion der betrieblichen Weiterbildung ging – auch aufgrund der gestiegenen Dauer von beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen – einher mit steigenden Kosten. Eine neuere Schätzung besagt, daß die gesamten betrieblichen Weiterbildungskosten 1985 über 14,5 Mrd. DM gelegen haben dürften. [23] Daß die Wirksamkeit und Qualität von Weiterbildungsinvestitionen weder ausschließlich an Teilnehmerzahlen noch gar an den gesamten Weiterbildungskosten festgemacht werden können, ist hinlänglich bekannt. Kostenbewußtsein in der Weiterbildung ist nicht nur notwendig, es dient vielmehr vor allem zum Aufzeigen ihrer spezifischen Qualitätsbedingungen anhand des ihr wesensgemäßen Effizienz- und Effektivitätskriteriums. [24] Dazu gehört auch die Frage, ob die weitergebildeten Arbeitnehmer die neu erworbenen Kenntnisse und Fertigkeiten, ihre verbesserte Handlungs- und Problemlösungsfähigkeit tatsächlich auch im betrieblichen Alltag umsetzen bzw. verwerten können. Von den im Rahmen der 1979 gemeinsam von IAB und BIBB durchgeführten repräsentativen Befragung von Erwerbspersonen [25] ermittelten 4,28 Mio. Fortbildungsteilnehmern gaben 3,9 Mio. an, daß sie den besuchten Kurs auch verwerten können. Von diesen Kursen dauerten über zwei Drittel weniger als 3 Monate; der Schwerpunkt lag mit 30 Prozent bei 1- bis 4wöchigen Kursen. Kurzfristige Weiterbildungsmaßnahmen sind also nach Ansicht der Erwerbstätigen selbst in hohem Ausmaß in der beruflichen Tätigkeit zu verwerten, was insbesondere dann zutrifft, wenn es sich um einen betrieblichen Vollzeit- oder Teilzeitkurs gehandelt hat (von 54 % genannt). Eine Sonderauswertung [26] der Daten dieser Erhebung erbrachte u. a. folgende Erkenntnisse zur betrieblichen Weiterbildung: Die in der aktuellen beruflichen Tätigkeit vor allem verwertbaren Weiterbildungsaktivitäten waren innerbetriebliche Lehrgänge und Kurse, was vor allem ältere Erwerbstätige und unqualifizierte Arbeiter angeben. Die Teilnahme an beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen zählt sich entweder in beruflichen Statusgewinnen aus oder ist aber doch zumindest eine Voraussetzung für beruflichen Aufstieg. Weiterbildung in Kursen und Seminaren ist die Qualifizierungsform, über die Erwerbstätige am häufigsten die für die Ausübung ihrer Berufstätigkeit erforderlichen Kompetenzen erwerben. Ähnlich relevant sind nur noch das training on the job und die betriebliche Berufsausbildung.

#### Aufgaben in der betrieblichen Weiterbildung

Expansion und Wirksamkeit der betrieblichen Weiterbildung sind überdeutlich; betriebliche Weiterbildungsaktivitäten werden von den weitergebildeten Arbeitnehmern positiv beurteilt. Angesichts der technologischen Entwicklung und des Strukturwandels ist dies aber kein Grund, mit dem bislang Erreichten zufrieden zu sein. Die Weiterbildungsinvestitionen müssen vielmehr weiter

gesteigert und auf eine breitere Grundlage gestellt werden, d. h., es müssen mehr Erwerbstätige aller Qualifikationsebenen und auch noch mehr Betriebe einbezogen werden – ein Prozeß, der bereits in Gang gekommen ist, aber noch weiter verstärkt werden muß.

Dafür müssen zwei entscheidende Voraussetzungen erfüllt werden. Zum einen muß insbesondere bei den Unternehmensleitungen und Führungskräften das Bewußtsein für Weiterbildung als Instrument zur Überwindung von Problemen im Betrieb weiter geschärft werden; gerade deshalb ist übrigens Führungskräfte-schulung so enorm wichtig. [27] Zum zweiten müssen die Methoden zur Ermittlung des Bildungsbedarfs zukunftsorientiert weiter entwickelt werden. Denn: „Nicht die bloße Existenz oder Investition der neuen Techniken, sondern erst ihre erfolgreiche Umsetzung durch die Beschäftigten in die Praxis führt zum Ziel. Die Mitarbeiter nehmen daher eine Schlüsselstellung ein. Wir müssen deshalb die Sorgen und Ängste der Mitarbeiter ernst nehmen und ihnen durch rechtzeitige und eingehende Information sowie durch entsprechende Gestaltung der personal- und bildungspolitischen Maßnahmen Rechnung tragen.“ [28] Dieses kann letztlich nur durch eine möglichst enge Verzahnung oder Vernetzung von qualitativer Personal- bzw. Bildungsplanung mit der Investitionsplanung geleistet werden.

Zunehmend setzt sich dieser Grundgedanke einer vorausschauenden bedarfsorientierten Weiterbildungsplanung in den Betrieben durch, denn Produktions- und Investitionsvorhaben sind die wichtigsten inhaltlichen Auslöser für Weiterbildungsbedarf [29], nicht selten kam es früher aber „zu der unerquicklichen Situation, daß neue, teure Anlagen monatelang herumstanden und dann lange Zeit nur mit hohen Ausfällen im Betrieb zu halten waren, weil das qualifizierte Personal zur Wartung und Instandsetzung nicht zur Verfügung stand“. [30] Einführungsflups haben zur Hebung des Weiterbildungsbewußtseins in den Betrieben erheblich beigetragen, so daß die vielfältigen Instrumente zur Ermittlung von Weiterbildungsbedarf aufgrund von technischen oder arbeitsorganisatorischen Veränderungen mehr und mehr Anwendung finden. [31] Kostengünstiger ist es natürlich, wenn derartige durch unterlassene Weiterbildung entstandene Einführungsflups gänzlich dadurch vermieden werden können, daß – und dies bleibt der wichtigste Faktor – auf allen Betriebsebenen ein hinreichendes Bewußtsein für die Notwendigkeit von Weiterbildung besteht. Die betrieblichen Erfahrungen zeigen aber auch immer wieder ganz deutlich, daß es mit den gegenwärtig einsetzbaren Instrumenten nicht zu leisten ist, in der notwendigen Detailliertheit all die Qualifikationsanforderungen zu ermitteln, die z. B. eine neu zu installierende Produktionsanlage stellt, damit dann im Vorlauf entsprechende Weiterbildungsmaßnahmen für die Beschäftigten organisiert und durchgeführt werden können. [32]

Derartige Maßnahmen können sicherlich Grundlagenwissen über die sogenannten neuen Technologien oder den Umgang mit neuen Werkstoffen vermitteln und sind allein deshalb wichtig. Die Grenzen einer derartig längerfristig angelegten Weiterbildungsplanung werden aber immer dann offenbar, wenn die vorausschauend qualifizierten Mitarbeiter an der neuen Anlage arbeiten sollen. Eine längere Phase der Einarbeitung in die neuen Tätigkeiten ist immer erforderlich. Zumeist wird diese Einarbeitung ergänzt durch kurze, d. h. einhalb- bis zweitägige Kurse, in denen Antworten auf während der Arbeit aufgetretene Probleme gegeben und noch notwendiges, vertiefendes Wissen vermittelt werden. Dafür reichen derartige Kurzurse auch völlig aus. Sie haben zudem den Vorteil, daß die Beschäftigten ihr neues Wissen sehr schnell in die Arbeitspraxis umsetzen und sich dadurch besser aneignen können. Die Gefahr des Vergessens – das große Risiko von „Bildung auf Vorrat“ – wird so minimiert. [33]

Die weitere Ausweitung der betrieblichen Weiterbildungsaktivitäten ist als notwendige Begleiterscheinung des technisch-organisatorischen Wandels vorprogrammiert. Die Qualifizierungsoffensive der Betriebe für die Beschäftigten läuft also weiter. Dabei geht es keineswegs um die „rigorose Durchsetzung neuer Tech-

nologien" [34], sondern darum, daß die evolutionäre, keinesfalls aber revolutionäre technische Entwicklung [35] nicht durch fehlende Akzeptanz und Qualifikationen behindert wird.

#### Zur Zukunft der Qualifizierungsoffensive

Die Qualifizierungsoffensive für Arbeitslose [36] ist hingegen zumindest quantitativ an einer Obergrenze angelangt. Interessanterweise sind aber nicht eine unzureichende Weiterbildungsbereitschaft von Arbeitslosen, zu knappe Mittelansätze im Programmhaushalt der Bundesanstalt für Arbeit oder offen zutage getretene qualitative Probleme bei der Durchführung der Förderung ursächlich für das Erreichen dieser Grenze. Für die Förderung der beruflichen Fortbildung, Umschulung und betrieblichen Einarbeitung stehen 1987 4,9 Mrd. DM zur Verfügung, gut 500 Mio. DM mehr als 1986. Diese Mittel reichen aus, um die Teilnehmerzahlen (ohne 41a-Maßnahmen) von 258.400 auf 280.000 zu steigern. Die Zahl der Unterhaltsgeldempfänger sollte im Jahresdurchschnitt von 130.000 auf 135.000 steigen. Bereits in den ersten Monaten dieses Jahres wurde aber deutlich, daß aufgrund der Aktivitäten der Arbeitsämter und Bildungsträger und der großen Bildungsbereitschaft der Arbeitslosen die Haushaltsansätze bzw. Plandaten nicht mehr einzuhalten waren. Bis Juli 1987 begannen 43.803 bzw. 16 Prozent mehr Personen eine berufliche Bildungsmaßnahme als im gleichen Vorjahreszeitraum; Ende Juni 1987 gab es 50.344 Teilnehmer mehr als ein Jahr zuvor. Eine zur Jahresmitte für 1987 vorgenommene Hochrechnung der Bundesanstalt für Arbeit ergab 150.000 Unterhaltsgeldempfänger und fast 700 Mio. DM Mehrausgaben. Da die Bundesanstalt für Arbeit Ende 1986 über eine Rücklage von 5,47 Mrd. DM verfügt hat, hätte diese nicht erwartete weitere Expansion durch einen Nachtragshaushalt mit Hilfe von Entnahmen aus der Rücklage finanziert werden können. Genau diese Reserve zur Finanzierung aktiver Arbeitsmarktpolitik wird aber gegenwärtig für andere Zwecke so verbraucht, daß die Bundesanstalt für Arbeit im Laufe des Jahres 1988 ins Defizit gerät. Innerhalb von nur zwei Jahren könnte aus einer arbeitsmarktpolitisch voll handlungsfähigen Bundesanstalt für Arbeit eine defizitäre Einrichtung werden. [37]

Bei diesen Finanzperspektiven mußte die Bundesanstalt für Arbeit handeln, da die Maßnahmen nach dem AFG „im Rahmen der Sozial- und Wirtschaftspolitik der Bundesregierung" (§ 1 AFG) durchzuführen sind. Der drittelparitätisch besetzte Vorstand der Bundesanstalt hat mit Dienstblatt-Runderlaß 70/87 vom 15.07.1987 den Arbeitsämtern im wesentlichen die folgenden Grundsätze für die weitere Entwicklung der Qualifizierungsoffensive vorgegeben: Es gelte, das Erreichte in quantitativer Hinsicht zu stabilisieren und weiterhin eine Verbesserung der Qualität zu erreichen. Die bisherigen Zuwachsraten könnten nicht unbegrenzt beibehalten werden. Statt dessen sollten auf eine Konsolidierung hingewirkt und eine weitere, über die Eintritte 1986 und im ersten Halbjahr 1987 hinausgehende Steigerung vermieden werden. Es dürften vorerst nur noch Verträge über solche Auftragsmaßnahmen abgeschlossen werden, bei denen aller Voraussicht nach den Teilnehmern nach Maßnahmeabschluß Beschäftigungsmöglichkeiten geboten werden können. Die gezielte vermittelnde Betreuung der Absolventen von beruflichen Bildungsmaßnahmen sollte verstärkt werden. Auftragsmaßnahmen sollten nur durchgeführt werden, wenn für den gesamten Maßnahmenverlauf eine wirtschaftliche Teilnehmerzahl erwartet werden kann. „Konsolidierung auf dem erreichten hohen Niveau" und „Mehr Klasse statt Masse" lauten die Stichworte für diese neue Politik, mit der es der Bundesanstalt für Arbeit wohl gelingen sollte, die ihr von außen auferlegten Zwänge zumindest für den Bereich der Förderung der beruflichen Bildung abzumildern, was aber auch im Haushalt 1988 zum Ausdruck kommen muß. Ein Etat für die berufliche Bildungsförderung, der unter dem für 1987 zu erwartenden Ansatz bleibt, ist aus arbeitsmarktpolitischer Sicht sicherlich unzureichend.

Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang der erneute Hinweis des Vorstandes der Bundesanstalt für Arbeit auf die Beschäftigungsorientierung der AFG-finanzierten Weiterbildung, die entgegen anders lautenden Auffassungen ein arbeitsmarktpolitisches Instrument ist und demzufolge in erster Linie arbeitsmarktpolitische Kriterien beachten muß. Deshalb sollten [38] Arbeitsämter, Betriebe und Bildungsträger ihre Zusammenarbeit weiter verbessern, und zwar

- bei der Festlegung der Maßnahmeinhalte und -ziele, die aus dem Qualifikationsbedarf der Betriebe bzw. der Wirtschaft abgeleitet werden müssen,
- bei der Auswahl der Teilnehmer, deren Qualifikationsinteressen und -möglichkeiten möglichst eng mit den Lehrgangsziele und -inhalten übereinstimmen müssen,
- bei der Durchführung von beruflichen Bildungsmaßnahmen
- und vor allem bei dem Versuch, die Teilnehmer auf einen nach Möglichkeit weiterbildungsadäquaten Arbeitsplatz zu vermitteln.

Eine derartige auf Kooperation angelegte, pragmatische Strategie der AFG-geförderten Weiterbildung führt die Qualifizierungsoffensive zum Erfolg, weil Arbeitslosen wieder zu einer dauerhaften Beschäftigung verholfen wird.

#### Anmerkungen

- [1] Vgl. zum Ausmaß des Fachkräftemangels z. B.: HAGEDORN, J. R.: Fachkräftemangel – die Realität in der Bundesrepublik. In: Der Arbeitgeber, 10/1987, S. 385 ff. RUPPERT, W.: Maßnahmen zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes aus Unternehmer-sicht – Umfragen in der Industrie und dem Handel der Bundesrepublik Deutschland. In: ifo-Schnelldienst, 24/86, S. 12 ff.
- [2] Ferner beeinflusst die demographisch und verhaltensbedingte Zunahme des Erwerbspersonenangebots der letzten Jahre das Niveau der Arbeitslosigkeit in hohem Maße.
- [3] Dienstblatt-Runderlaß, 50/86 vom 21.02.1986. In: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA), Nr. 4/1986, S. 579 f.
- [4] Vgl. dazu: MALCHER, W.: Arbeitslosigkeit – die Sicht der Betroffenen. In: Der Arbeitgeber, 4/1987, S. 133.
- [5] Vgl. z. B.: IAB-Kurzbericht vom 17.10.1985: Abbau individueller Arbeitslosigkeit durch berufliche Weiterbildung sowie HOFBAUER, H.; DADZIO, W.: Mittelfristige Wirkungen beruflicher Weiterbildung. Die berufliche Situation von Teilnehmern zwei Jahre nach Beendigung der Maßnahme. In: MittAB 2/87, S. 129 ff.
- [6] Dies erscheint notwendig, da der arbeitsmarktpolitische Bezug der Qualifizierungsoffensive häufig ignoriert wird – von marginalen Hinweisen einmal abgesehen. Ein Musterbeispiel dafür haben DOBISCHAT, R., und NEUMANN, G., mit ihrem Aufsatz „Qualifizierungsoffensive in wessen Interesse? Anmerkungen zu einer berufsbildungspolitischen Strategie" (Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, 16. Jg., 1987, Heft 1, S. 6 ff.) geliefert. Sie kommen damit und auch aufgrund ihrer ideologischen Vorurteile zwangsläufig zu einer sehr einseitigen Beurteilung der Qualifizierungsoffensive.
- [7] Wer wie DOBISCHAT/NEUMANN (a.a.O., S. 8) die Gleichrangigkeit von Einarbeitung mit Fortbildung und Umschulung thematisiert, um letztlich die Existenzberechtigung des Instruments Einarbeitungszuschuß infrage zu stellen, scheint sich nicht vorstellen zu können oder auch zu wollen, daß Weiterbildung z. B. hinsichtlich des Formalisierungsgrades, der Durchführungsform und der möglichen Verwertbarkeit des Erlernten sehr verschieden ablaufen kann und auch muß, um die Qualifikationen von Arbeitnehmern und die Qualifikationsanforderungen von Arbeitsplätzen in Übereinstimmung bringen zu können. Dementsprechend enthält das 1986 von der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände herausgegebene „Handbuch für die Weiterbildung im Betrieb – Die finanziellen Hilfen der Arbeitsämter" Maßnahmebeispiele, die vom inhaltlichen und zeitlichen Anspruch her sehr unterschiedlich sind. Wenn DOBISCHAT und NEUMANN (a.a.O., S. 10) nur ein Beispiel herausziehen, um belegen zu wollen, daß es nur um „schmal angelegte Qualifizierung mit kurzem Zeitrahmen und unmittelbarem Verwertungszusammenhang" geht, so wird nicht nur deutlich, wie tendenziös und selektiv sie „Belege" für ihre Thesen ausgesucht haben, vor allem aber wird die Realitätsferne ihrer „Anmerkungen" offensichtlich.

- [8] Vor diesem durch Fakten belegten Hintergrund entpuppt sich die von DOBISCHAT/NEUMANN (a.a.O., S. 9) vertretene Auffassung, die Betriebe würden sich primär um die „noch qualifizierbaren Arbeitslosen“ kümmern, während die „nicht mehr qualifizierbaren“ außerbetrieblichen Einrichtungen „zugesprochen“ würden, als Vorurteil, das anscheinend sehr gut in ihr realitätsfernes Gedankengebäude paßt. Ähnlich einzustufen ist die von LAURITZEN, G., ohne Angabe eines einzigen empirischen Belegs vertretene Auffassung: „Mit Ausnahmen, die die Regel bestätigen, ist davon auszugehen, daß von diesen bereits vorqualifizierten Arbeitslosen die Besten in betrieblicher Weiterbildung landen.“ (Die Rolle der betrieblichen Weiterbildung in der Qualifizierungsoffensive der Bundesanstalt für Arbeit. In: Gewerkschaftliche Bildungspolitik, 10/86, S. 238).
- [9] Vgl.: HOFBAUER, H.; DADZIO, W.: a.a.O.
- [10] Vgl.: HOFBAUER, H.; DADZIO, W.: a.a.O., S. 132.
- [11] Vgl. zur Kritik der verschiedenen Ansätze für eine Theorie segmentierter Arbeitsmärkte insbesondere BLIEN, U.: Unternehmensverhalten und Arbeitsmarktstruktur – Eine Systematik und Kritik wichtiger Beiträge zur Arbeitsmarkttheorie, BeitrAB 103, Nürnberg 1986; SCHEUER, M.: Zur Leistungsfähigkeit neoklassischer Arbeitsmarkttheorien, Bonn 1987; ROSS, H.: Theorie der internen Lohnstruktur – Ein kritischer Vergleich der Aussagekraft vorherrschender Arbeitsmarkttheorien hinsichtlich der Inflexibilität der internen Lohnstruktur, Frankfurt/Bern 1981. Während Blien und Scheuer überwiegend die theorieimmanenten Defizite der relevanten Segmentationsansätze aufzeigen, die ja explizit als Gegenmodell zu neoklassischen Arbeitsmarkttheorien angetreten sind, belegt Ross anhand der von Segmentations-theoretikern häufig übersehenen Weiterentwicklungen des neoklassischen Grundmodells, „daß die ökonomische Theorie durchaus rationale Begründungen für eine arbeitsplatzbezogene Produktivitätsentlohnung, für das Arbeitsplatzwettbewerbmodell, für eine nachfrageorientierte Humankapitaltheorie etc. liefern kann“ (S. 282). Mit einer unreflektierten Verwendung zentraler segmentationstheoretischer Begriffe (z. B. Randbelegschaften oder innerbetriebliche Belegschaftsspaltung; als Beispiel dafür mag der bereits erwähnte Aufsatz von Dobischat und Neumann dienen, die damit nur betriebliches Verhalten diskreditieren wollen) sollte man jedenfalls zurückhaltend sein, denn der Segmentations-theorie kann „kein eigenständiger Beitrag“ und „nur begrenzt ein Beitrag im Sinne des Kuhn'schen Paradigmas“ zuerkannt werden (ROSS: a.a.O., S. 282).
- [12] Vgl.: HOFBAUER, H.; DADZIO, W.: a.a.O., S. 134. Während die Autoren in der den Ausschüssen für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung des Vorstands und Verwaltungsrats der Bundesanstalt für Arbeit vorgelegten Fassung daraus die Empfehlung ableiten, „vor allem die betriebliche Weiterbildung von Arbeitslosen auszuweiten“, was sich aus den vorgelegten Daten auch ergibt, empfehlen sie in der veröffentlichten Fassung, „jene Modelle weiterzuverfolgen, die bei einer außerbetrieblichen Weiterbildung eine betriebliche Phase vorsehen“ – auch richtig, aber nicht in Übereinstimmung mit den vorgelegten Daten, die sich nur auf betriebliche bzw. außerbetriebliche Träger stützen und kombinierte Maßnahmen nicht berücksichtigen können. Bedeutsam bleibt aber die Empfehlung, die große Masse der Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen, die eben von außerbetrieblichen Trägern durchgeführt werden, durch betriebliche Anteile zu ergänzen.
- [13] Ebenda, S. 135 f.
- [14] Eigene Berechnungen nach ANBA, 6/87, S. 916 ff. und Angaben der Bundesanstalt für Arbeit. Die „Kombi-Maßnahmen“ werden erst seit Anfang 1987 statistisch erfaßt.
- [15] Die Möglichkeit der Interessenidentität kann nur leugnen, wer aus dem überholten Klassendenken (Kapital kontra Arbeit) noch nicht herausgefunden hat. Ein Beispiel liefern DOBISCHAT/NEUMANN: a.a.O.
- [16] Dieses Argumentationsmuster findet sich z. B. bei BLEICHER, S.: Eine notwendige, aber keine hinreichende Maßnahme. In: Wirtschaftsdienst, 7/86 (Zeitgespräch: Brauchen wir eine Qualifizierungsoffensive?), S. 330 ff. und bei DOBISCHAT/NEUMANN: a.a.O.
- [17] Vgl.: IAB-Kurzbericht vom 29.05.1987 „Wie hat sich die Struktur der (vorher arbeitslosen) Teilnehmer an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung entwickelt?“
- [18] Vgl.: HOFBAUER, H.; DADZIO, W.: Berufliche Weiterbildung für Arbeitslose. In: MittAB, 2/84, S. 193.
- [19] Die strikte Anwendung dieser Vorschriften verhindert die „gigantische Kostenverlagerung“ (HEIMANN, K. In: Die Zeit vom 17.04.1987, S. 38), die „offene Subventionierung betrieblicher Aufgaben“ (derselbe, in: Der Gewerkschafter, 6/86, S. 31), die „Abschöpfung staatlicher Subventionen bei der Rekrutierung kurzfristig verwendbarer Randbelegschaften“ (DOBISCHAT/NEUMANN: a.a.O., S. 10 ff.) – drei nicht beweisbare Behauptungen. Empirisch wurde vielmehr festgestellt, daß Betriebe bei freien Kapazitäten als Träger externer Maßnahmen auftreten, wenn sie ihre Veranstaltungen nicht nur mit Betriebsangehörigen füllen können. Vgl.: PROQUA (Projekt + Qualifizierung Berliner Arbeitskräfte): Qualifizierung Berliner Arbeitskräfte – Abschlußbericht '87, Berlin 1987, S. 129.
- [20] PODESZFA, H.; MELMS, B.: Entwicklung und Struktur abschlussbezogener Fortbildung und Umschulung in Betrieben. Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.): Berlin 1987 (Materialien und statistische Analysen zur beruflichen Bildung, Heft 67, S. 4).
- [21] Vgl.: INSTITUT FÜR ANDRAGOGIK: Firmenvergleich Weiterbildung, Bergisch Gladbach, Mai 1987 (Hektographiertes Manuskript).
- [22] Vgl.: BUNDESMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND WISSENSCHAFT (Hrsg.): Berichtssystem Weiterbildungsverhalten 1985. In: Bildung Wissenschaft aktuell, 7/87, Bonn, Juli 1987.
- [23] Vgl.: MALCHER, W.: Betriebliche Weiterbildungskosten: Neue Hochrechnung. Fast 15 Milliarden DM. In: Der Arbeitgeber, 1987, Heft 18, S. 654 ff.
- [24] Vgl. dazu: REICHART, L.: Kosten der Weiterbildung. In: GÖBEL, U.; SCHLAFFKE, W. (Hrsg.): Kongreß: Beruf und Weiterbildung, Köln 1987, S. 124 ff.
- [25] Vgl.: ALEX, L., u.a.: Qualifikation und Berufsverlauf – erste Ergebnisse einer repräsentativen Erhebung bei Erwerbspersonen in der Bundesrepublik Deutschland. Sonderveröffentlichung des BIBB, Berlin 1981, S. 43 ff.
- [26] Vgl.: NOLL, H.-H.: Weiterbildung und Berufsverlauf – empirische Analysen zum Weiterbildungsverhalten von Erwerbstätigen in der Bundesrepublik Deutschland. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, 15. Jg. (1986), Heft 1, S. 7 ff.
- [27] Vgl. z. B.: BUNDESVEREINIGUNG DER DEUTSCHEN ARBEITGEBERVERBÄNDE: Weiterbildung in der Wirtschaft – Standort und Perspektiven, 11 Thesen mit Anmerkungen und praktischen Hinweisen, Köln 1986; GESAMTMETALL: Neue Techniken und Arbeit – Empfehlungen an die Unternehmen der Metallindustrie, Köln 1986; FECHTNER, H.; SCHNEIDER, H. K.: Mitarbeiterzugewandte Führung – ein Führungskonzept als Grundlage der Organisations- und Personalentwicklung der Schmalbach-Lubeca AG. In: Personalführung, Nr. 4–5/87, S. 210 ff.
- [28] Vgl.: CRAMER, G.: Möglichkeiten vernetzter Unternehmens- und Bildungsplanung in der Wirtschaft. In: CRAMER, G.; MÖLLEMANN, J. W.; SCHMIDT, H.: Zukunftspunkte der Berufsbildung, Beiträge zur Gesellschafts- und Bildungspolitik des Instituts der deutschen Wirtschaft, Nr. 128, S. 37.
- [29] Vgl. PULLIG, K.-K.: Weiterbildung im Wandel – Ergebnisse einer Befragung. In: Personalreport '87 vom 15.06.1987, S. 6 ff.
- [30] Vgl.: REICHART, L.: Statement im Forum „Mehr Beschäftigung durch berufliche Qualifizierung“. In: BUNDESVEREINIGUNG DER DEUTSCHEN ARBEITGEBERVERBÄNDE (Hrsg.): Beschäftigungsoffensive der Arbeitgeber – Dokumentation eines Kongresses (27. und 28. Oktober 1986 in Berlin), Köln 1986, S. 206.
- [31] Vgl.: LEITER, R., u.a.: Der Weiterbildungsbedarf im Unternehmen – Methoden der Ermittlung, Handbuch der Weiterbildung für die Praxis in Wirtschaft und Verwaltung, Band 2, München, Wien 1982; HÖLTERHOFF, H.; BECKER, M.: Aufgaben und Organisation der betrieblichen Weiterbildung, Handbuch der Weiterbildung für die Praxis in Wirtschaft und Verwaltung, Band 3, München, Wien 1986, S. 75 ff.; JAEHRLING, D.: Die Investitionsanalyse – ein Beispiel strategischer personeller, technischer und finanzieller Planung. In: Lernfeld Betrieb, Heft 4 – April 1987, S. 26 ff.; CRAMER, G.: a.a.O., S. 37 ff.
- [32] DOBISCHAT und NEUMANN (a.a.O.) deuten mit der Art und Weise ihrer Kritik an betrieblicher Personal- und Weiterbildungspolitik an, daß sie annehmen, diese Prognoseprobleme seien leicht überwindbar – eine wirklichkeitsfremde Annahme.
- [33] Die so häufig zu lesende Kritik an der Kürze betrieblicher Weiterbildungsmaßnahmen ignoriert diese Zusammenhänge völlig.
- [34] So simpel und falsch sehen DOBISCHAT und NEUMANN betriebliche Politik (a.a.O., S. 11). Eine „rigorose Durchsetzung neuer Technologien“ ist faktisch gar nicht möglich, da es erstens zu viele Hemmnisse (finanzieller, motivationaler und qualifikatorischer Art sowie Probleme bei Hardware und Software) gibt und da zweitens die Betriebe selbst nicht von der Technikeuphorie geprägt sind, wie es ihnen von linker Seite gerne unterstellt wird.
- [35] „Die Mikroelektronik vermochte die relative und neuerdings auch absolute Verlangsamung des Produktivitätsfortschritts mithin bislang noch nicht einmal zu kompensieren. Der Durchbruch, die Diffusion der revolutionären neuen Technologien erfolgt keineswegs in einem revolutionären Tempo, sondern stößt auf viele Hindernisse, u. a. auf rigide Wirtschafts- und Arbeitsstrukturen, auf Akzep-

tanzprobleme und nicht zuletzt auf erhebliche Qualifikationsdefizite." KLAUDER, W.: Technischer Fortschritt und Beschäftigung. Zum Zusammenhang von Technik, Strukturwandel, Wachstum und Beschäftigung. In: MittAB, 1/86, S. 6. Auch für die Zukunft wird eine evolutionäre technologische Entwicklung erwartet: „Für die Zeit bis 2000 weisen die jüngsten vorliegenden Vorausschätzungen – die IAB-Prognos-Alternativprojektionen – auf keine technologische Arbeitslosigkeit hin, trotz expliziter Berücksichtigung der gegenwärtigen Informationen über technologische Entwicklungen.“ Ebenda, S. 15 f.

- [36] Von der Expansion der Weiterbildungsförderung nach dem AFG werden aber nicht nur Arbeitslose, sondern auch beschäftigte Arbeitnehmer (Nicht-Arbeitslose) erfaßt. Der Anteil der Arbeitslosen an den Eintritten in berufliche Bildungsmaßnahmen liegt seit 1984 bei etwa zwei Drittel. Die Zahl der vor Maßnahmebeginn Nicht-Arbeitslosen-Eintritte stieg von 109.355 (1983) um 64,8 Prozent auf 180.166 (1986). Vgl.: BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT: Förderung der beruflichen Bildung – Ergebnisse der Teilnehmerstatistik

über berufliche Fortbildung, Umschulung und Einarbeitung im Jahre 1986, Nürnberg, Mai 1987, S. 9. Für 1987 zeichnet sich eine weitere Zunahme bei den Eintritten zuvor nicht arbeitsloser Personen ab.

- [37] Vgl. zu den Stufen und Auswirkungen dieser durch die sogenannte Trümmerfrauen-Regelung ausgelöst und durch das „Gesetz zur Verlängerung des Versicherungsschutzes bei Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit“ und vor allem den wohl nicht mehr aufhaltbaren Entwurf der sogenannten 8. AFG-Novelle (Gesetz zur Ergänzung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente und zum Schutz der Solidargemeinschaft vor Leistungsmissbrauch) vollzogenen „Verschiebe- und Auszehrungspolitik“ z. B. MALCHER, W.: Bundesanstalt für Arbeit (BA): Ins Defizit getrieben. In: Kurz-Nachrichten-Dienst der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Nr. 53 vom 21.07.1987, S. 1 f.
- [38] Vgl. zum folgenden MALCHER, W.: Qualifizierungsoffensive gegen Langfristarbeitslosigkeit. In: Der Arbeitgeber, Nr. 15–16/1987, S. 578.

Herbert Nierhaus

## Berufliche Weiterbildung und Arbeitsmarkt

Anmerkungen zur „Qualifizierungsoffensive“ aus gewerkschaftlicher Sicht

### Vorbemerkung

Die berufliche Weiterbildung ist in der gegenwärtigen arbeitsmarktpolitischen Diskussion in den Mittelpunkt des Interesses gerückt. Anlaß für dieses Phänomen ist die von der Bundesregierung propagierte „Qualifizierungsoffensive“, die mit der Anpassung der Arbeitnehmerqualifikation an die durch technologische Entwicklungen bewirkten Erfordernisse die Lösung beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischer Probleme finden will. Zudem erhofft man sich von einem „modernisierten“ Qualifikationsniveau positive Impulse für das volkswirtschaftliche Wachstum und eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland auf den internationalen Märkten, insbesondere gegenüber ihren Hauptkonkurrenten Amerika und Japan. Die dafür als notwendig erachtete rasche Einführung, insbesondere der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien in den Betrieben und Verwaltungen, soll nicht durch unzureichende Bildungs- und Kenntnisniveaus der Arbeitnehmer verzögert werden. Als notwendige Voraussetzung für den Erfolg der Qualifizierungsoffensive sind vor allem die finanziellen Mittel der Bundesanstalt für Arbeit zur Förderung der beruflichen Weiterbildung aufgestockt worden; die Zahl der Arbeitnehmer, die an entsprechenden Lehrgängen teilnehmen, ist erheblich gewachsen. [1]

Sicher ist das gestiegene Interesse der Öffentlichkeit an Weiterbildungsaktivitäten für die mit beruflichen Bildungsprozessen befaßten Institutionen und Personen zunächst einmal eine erfreuliche Sache. Auch stelle die berufliche Weiterbildung zweifellos ein politisches Handlungsfeld dar, in dem sich in stärkerem Maß Konsensmöglichkeiten eröffnen als in vergleichbaren anderen Bereichen. Für eine allzu euphorische Sichtweise der Qualifizierungsmöglichkeiten besteht allerdings kein Anlaß – sie ließe die vorfindbaren Realitäten des Arbeitsmarktes wesentlich außer acht.

Die folgenden Bemerkungen wollen auf die verschiedenen – positiven wie negativen – Aspekte der Qualifizierungsoffensive aus gewerkschaftlicher Sicht eingehen. Sie wollen zugleich auf die institutionellen Rahmenbedingungen hinweisen, unter denen Weiterbildungsprozesse ablaufen, und sie wollen schließlich Anregungen für eine Verbesserung der beruflichen Weiterbildung und ihrer verwertbaren Ergebnisse geben.

### Was kann berufliche Weiterbildung leisten und was nicht?

Wer bereits seit längerem um einen höheren Stellenwert der beruflichen Weiterbildung in unserem Bildungssystem bemüht ist – wie das die Gewerkschaften waren und sind –, der mußte sich jüngst verwundert die Augen reiben: Über das Stichwort „Qualifizierungsoffensive“ entdeckten plötzlich die Politik und ihre Repräsentanten, die Arbeitgeberverbände und deren Spitzenfunktionäre zum ersten Male ihr Herz für die berufliche Weiterbildung. Ausgelöst wurden diese Reaktionen durch die in diesem Zusammenhang aufgestellte Behauptung, Qualifizierungsdefizite der Arbeitnehmer seien die Hauptursache der Massenarbeitslosigkeit. Empirisch ist eine solche Aussage kaum zu belegen: Allein die Relation von Arbeitsuchenden zu offenen Stellen steht dazu in eklatantem Widerspruch. [2] Vielmehr wird die Absicht deutlich, einerseits weiteren Handlungsbedarf zur Behebung der Beschäftigungskrise abzustreiten (etwa Arbeitszeitverkürzungen oder staatliche Beschäftigungsprogramme), andererseits die Verantwortung für die Probleme mit zu individualisieren. Gegen diese ideologisch motivierte Instrumentalisierung (und zum Teil lediglich propagandistische Behandlung) ist die berufliche Weiterbildung in Schutz zu nehmen. Solche Argumentation verstellt viel eher die Sicht für eine realistische Würdigung der positiven Wirkungen von Weiterbildung und weckt Illusionen über ihre Reichweite. Berufliche Weiterbildung wäre hoffnungslos überfordert, sollte sie als alleiniger Platzhalter für alle anderen Instrumente einer aktiven Beschäftigungspolitik fungieren. Insbesondere sind ihre Möglichkeiten sehr begrenzt, das Defizit von über zwei Millionen Arbeitsplätzen abzubauen.

Allerdings kann berufliche Weiterbildung aus gewerkschaftlicher Perspektive dazu beitragen,

- der Gefahr der dauerhaften „Abkoppelung“ arbeitsloser Arbeitnehmer vom Beschäftigungssystem vorzubeugen,
- einer Entwertung beruflicher Qualifikationen durch rechtzeitige Anpassung entgegenzuwirken,
- den eigenen Arbeitsplatz zu sichern,
- die Auswirkungen von Strukturkrisen einzelner Branchen auf die betroffenen Arbeitnehmer abzumildern und neue Beschäftigungsperspektiven zu eröffnen,