

Edgar Sauter

Berufliche Weiterbildung und Arbeitslosigkeit: Entwicklung, Probleme und Perspektiven öffentlich geförderter beruflicher Weiterbildung

Angesichts zunehmender Arbeitslosigkeit wird immer wieder nach dem Beitrag beruflicher Weiterbildung zur Vermeidung bzw. zum Abbau von Arbeitslosigkeit gefragt. In der Diskussion dieser Frage ist inzwischen deutlich geworden, daß der beruflichen Weiterbildung angesichts hoher Arbeitslosigkeit nur eine geringe Rolle bei deren quantitativem Abbau zukommen kann. Zugleich wird in diesem Zusammenhang die wachsende Bedeutung der beruflichen Weiterbildung für eine antizyklische Qualifikationspolitik hervorgehoben. Dabei wird häufig übersehen, daß deren Möglichkeiten von den konkreten Bedingungen öffentlich geförderter beruflicher Weiterbildung abhängen, die mit Inkrafttreten des Arbeitsförderungs-Konsolidierungsgesetzes (AFKG) zu Beginn des Jahres 1982 restriktiv verändert wurden. Vor dem Hintergrund der Entwicklung beruflicher Weiterbildung als arbeitsmarktpolitisches Instrument werden im folgenden die sich aus den Einschränkungen ergebenden Probleme aufgeworfen und Perspektiven für eine Weiterentwicklung beruflicher Weiterbildung diskutiert.

Berufliche Weiterbildung als arbeitsmarktpolitisches Instrument?

Der Förderung beruflicher Weiterbildung (Fortbildung und Umschulung – FuU) nach dem Arbeitsförderungs-gesetz (AFG) kommt im Rahmen einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik eine Schlüsselfunktion zu. Es ist kaum vorstellbar, daß sich die arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen des AFG (§ 2) – insbesondere in der derzeitigen Arbeitsmarktsituation – ohne intensiven Einsatz beruflicher Bildungsmaßnahmen realisieren lassen. Im Rückblick ist festzustellen, daß – je nach Arbeitsmarktlage – unterschiedliche Ziele dominierten: Ausgehend von der Prämisse eines hohen Beschäftigungsstandes stand zunächst die berufliche Weiterbildung als ein Instrument zur Anpassung an technologischen Wandel, Wirtschaftswachstum und Arbeitsmobilität im Vordergrund. Die Vermeidung oder der Abbau von Arbeitslosigkeit wurde nur in zweiter Linie berücksichtigt und gewann erst mit der Arbeitsmarktkrise seit Mitte der 70er Jahre zunehmend an Bedeutung; heute wird Arbeitslosigkeit immer stärker auch als Herausforderung der Weiterbildung begriffen [1]. Diese Akzentverlagerung in der Zielkonzeption der Weiterbildung als arbeitsmarktpolitisches Instrument ist im einzelnen an den AFG-Förderungsbestimmungen und den Ergebnissen der Förderungsstatistik abzulesen.

Die einschneidendsten Veränderungen des Förderungsrechts sind in der noch kurzen Geschichte der Förderung beruflicher Weiterbildung primär durch Haushaltsprobleme des Bundes ausgelöst worden. Die Situation von 1981/82 nach Inkrafttreten des AFKG – auf die unten im einzelnen eingegangen wird – erinnert in vielfacher Hinsicht an die Situation des Haushaltsstrukturgesetzes von 1975/76. In beiden Fällen wurden Förderungsrecht und -praxis im Bereich beruflicher Weiterbildung restriktiv verändert und damit in Zeiten der Arbeitsmarktkrise und der Arbeitslosigkeit nicht antizyklisch, sondern prozyklisch eingesetzt. Zugleich wurde in beiden Fällen die Tendenz deutlich, die verbleibenden finanziellen Mittel für die berufliche Weiterbildung auf die Förderung der Arbeitslosen und der von Arbeitslosigkeit Bedrohten zu konzentrieren. Vergleichbar sind die beiden Situationen im übrigen auch darin, daß die Entscheidungen für Einschränkung der Weiterbildungsförderung vor dem Hintergrund einer öffentlichen Diskussion über Mißbrauch von Leistungen

und mangelnder Effizienz der geförderten Bildungsmaßnahmen getroffen wurden [2].

Eine der wichtigsten Veränderungen der Weiterbildungsförderung wurde durch die Unterscheidung von arbeitsmarktpolitisch „notwendiger“ und nur „zweckmäßiger“ Weiterbildung durch das Haushaltsstrukturgesetz von 1975 in das AFG eingeführt; sie bedeutete, daß der Weiterbildung von Arbeitslosen und von Arbeitslosigkeit Bedrohten gegenüber der in der Regel nur zweckmäßigen Aufstiegsfortbildung, die bis dahin dominiert hatte, der Vorrang eingeräumt wurde. Mit dieser Regelung wurde nicht zuletzt auf eine Arbeitsmarktentwicklung reagiert, die mit den Stichworten „Spaltung (Dualisierung) des Arbeitsmarktes“ und „Strukturalisierung der Arbeitslosigkeit“ gekennzeichnet werden kann: Die drastisch sich verschlechternde Arbeitsmarktlage 1974/75 wirkte sich insbesondere zuungunsten der Erwerbspersonen aus, deren arbeitsmarktbezogene Schwächen insbesondere darin bestehen, daß ihnen leicht arbeitsmarktexterne Alternativrollen zugewiesen werden können, wie z. B. erwerbstätigen Frauen, die der Hausfrau; Ausländern, die des „Rückkehrers“; Jugendlichen, die des Schülers; Behinderten, die des Kranken.

Mit wachsender „Dualisierung“ des Arbeitsmarktes traten die Grenzen zwischen Arbeitskräftegruppen mit unterschiedlicher Stabilität in den Beschäftigungsverhältnissen immer deutlicher hervor (Arbeitsmarktsegmentation). Es ergaben sich strukturelle Veränderungen, die im Zusammenhang mit der zusätzlichen Marginalisierung von sogenannten Problemgruppen zu einer kaum zu behebenden Arbeitslosigkeit führten.

Trotz eindeutiger Verlagerung der Weiterbildungsförderung auf Arbeitslose und von Arbeitslosigkeit Bedrohte konnte nach 1975 nur der relative Anteil der vor Eintritt in eine Bildungsmaßnahme Arbeitslosen gesteigert werden, während die absolute Anzahl dieser Teilnehmer zunächst erheblich zurückging. Angesichts der negativen Auswirkungen des Haushaltsstrukturgesetzes von 1975 kam es mehrfach zu Korrekturen der Förderungsbestimmungen im Bereich beruflicher Weiterbildung. Insbesondere im Zusammenhang mit der 5. Novelle des AFG (01.08.79) sind neue Akzente für die berufliche Weiterbildung der arbeitsmarktpolitischen Problemgruppen gesetzt worden, die zum einen die stärkere Berücksichtigung der betrieblichen Verwertungsbedingungen öffentlich geförderter Qualifizierung deutlich werden lassen und zum anderen daran orientiert sind, Arbeitslose stärker als bisher zur Weiterbildungsteilnahme zu bewegen:

- Mit Hilfe von „Informations- und Motivationskursen“ nach § 41a AFG sollen Arbeitslose in 4- bis 6wöchigen Kurzmaßnahmen über ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt und im Bereich beruflicher Weiterbildung informiert werden, um ihre Fähigkeiten zur Aufnahme von Arbeit oder der Teilnahme an Weiterbildung zu verbessern. Aufgrund erster Erfahrungen und nach vorläufigen Bewertungen scheinen die Kurse vor allem geeignet zu sein, Teilnehmer über weiterführende Bildungsmaßnahmen zu informieren sowie für eine Teilnahme zu motivieren und vorzubereiten [3].
- Neben den 41a-Maßnahmen, die primär von schulischen Bildungsträgern durchgeführt werden, ist auf die betrieblichen Trainingsmaßnahmen zu verweisen, durch die langfristig Arbeitslose die Chance erhalten, im Zusammenhang mit Anstrengungen zur Erhaltung und Erweiterung von Kenntnissen und praktischen Fertigkeiten im Arbeitsleben wieder festen

Fuß zu fassen; nicht zuletzt sollen diese Maßnahmen auch dazu beitragen, daß Vorurteile gegen den Personenkreis der langfristig Arbeitslosen abgebaut werden.

- Um die Durchführung beruflicher Bildungsmaßnahmen zu erleichtern, kann die Einarbeitung eines neuen Mitarbeiters mit bis zu 80 Prozent der Lohnkosten und bis zu einem Jahr bezuschußt werden. Die Einarbeitung muß aber über die übliche kurzfristige betriebliche Einweisung hinausgehen und dem Arbeitnehmer auf der Grundlage eines Einarbeitungsplanes qualifizierende Kenntnisse und Fertigkeiten vermitteln, die seine berufliche Mobilität verbessern (vgl. § 49 AFG und § 19 Anordnung FuU).
- Viele langfristig Arbeitslose können auch mit Hilfe von Lohnkostenzuschüssen nicht vermittelt werden. Als Instrument der Vermittlungsvorbereitung wurde deshalb für Arbeitslose aus dem gewerblichen Bereich, für die kaum Möglichkeiten für eine baldige berufliche Wiedereingliederung bestehen, als Paralleleinrichtung zur Übungsfirma im kaufmännischen Bereich, die Übungswerkstatt entwickelt. Mit diesem Instrument, das das Spektrum adressatenorientierter Arbeitsmarkthilfen erweitert, werden Zielsetzungen verfolgt, die mit Berufsfeldorientierung, Anpassungsqualifizierung, Training, Motivation und Stabilisierung der Persönlichkeit gekennzeichnet werden können.
- Zusammen mit der Novellierung des AFG wurde das Arbeitsmarktpolitische Programm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen (AMP) in Kraft gesetzt; es förderte zum ersten Mal in größerem Umfang – wenn auch regional und zeitlich begrenzt – betriebliche Weiterbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen in Betrieben mit Anpassungs- und Umstellungsprozessen durch FuU (mit anerkanntem Abschluß) und durch sonstige Qualifizierung sowie die Wiedereingliederung von längerfristig Arbeitslosen durch Einarbeitung und Anlernqualifizierung. Ergebnisse der Begleitforschung zeigen zwar, daß die beteiligten Betriebe vor allem „sonstige Qualifizierungsmaßnahmen“ durchführten, die in der Regel zu betriebsbezogenen Qualifikationen ohne überbetrieblich verwertbaren oder anerkannten Abschluß führten. Zugleich wurde aber auch deutlich, daß abweichend von der sonst üblichen Teilnehmerstruktur betrieblicher Weiterbildung in erheblichem Umfang Beschäftigte unterhalb der Facharbeiterebene (Un- und Angelernte) in die Qualifizierungsmaßnahmen einbezogen wurden [4].

Im Rahmen einer an der Förderung arbeitsmarktpolitischer Problemgruppen orientierten Zielkonzeption sind die genannten Maßnahmen Schritte zum Ausbau beruflicher Weiterbildung, die zusammen mit der wieder quantitativen Expansion der Förderung nach 1975 die Bedeutung der beruflichen Weiterbildung als arbeitsmarktpolitisches Instrument kennzeichnen. Es sollte aber nicht übersehen werden, daß die genannten Maßnahmen nicht nur positive Effekte besitzen, sondern zum Teil auch Gefahren mit sich bringen bzw. ambivalente Auswirkungen haben können:

- So zeichnet sich z. B. die Gefahr ab, daß die § 41a-Maßnahmen die Funktion von Selektionsinstrumenten übernehmen, mit denen die Förderinstanz und die Weiterbildungseinrichtungen die leistungsfähigsten Teilnehmer für ihre weiterführenden Maßnahmen auswählen. Dieser naheliegenden Selektionsgefahr wäre dadurch zu begegnen, daß für die besonders förderungsbedürftigen Teilnehmer bevorzugt weiterführende Bildungsangebote gefördert und durchgeführt werden. Aufwand und Schwierigkeiten von Bildungsmaßnahmen für diesen Personenkreis dürften angesichts der bisher vorliegenden 41a-Erfahrungen allerdings nicht unterschätzt werden [5].
- Auch die Schritte zur stärkeren Förderung betrieblicher Qualifizierung sind nicht nur unter dem Aspekt der Chancen für Wiedereingliederung, Arbeitsplatzsicherheit, Aufstieg und Einkommen zu sehen, sondern auch unter dem der Risiken und Mängel für die betroffenen Arbeitnehmer. Vor allem bei

erzwungenem Arbeitsplatzwechsel und Arbeitslosigkeit sind ausschließlich betriebsbezogene Qualifikationen mit den Risiken von Dequalifizierung und ihren Folgen (z. B. Einkommens- und Statusverlust) verbunden. Die Vorteile betriebsbezogener Qualifizierung, insbesondere für die sonst schwer erreichbaren und motivierbaren Arbeitnehmer ohne formale Qualifikation, sind nur auszuschöpfen, wenn zugleich die mit der öffentlichen Förderung verbundenen Steuerungsmöglichkeiten ausgenutzt werden.

- Schließlich ist auch darauf hinzuweisen, daß bei anhaltender Unterbeschäftigung, insbesondere bei Massenarbeitslosigkeit, Vermeidung oder Abbau von Arbeitslosigkeit durch berufliche Weiterbildung nur über die Stärkung individueller Wettbewerbspositionen erfolgen kann. Es besteht die Gefahr, daß durch Weiterbildungsmaßnahmen personalpolitische Ausleseprozesse in den Betrieben in Gang gesetzt werden, die zu Rotationsarbeitslosigkeit führen können. Neben diesen möglichen negativen Folgen betrieblicher Weiterbildungsentscheidungen darf andererseits nicht außer acht gelassen werden, daß betriebliche Weiterbildung auch dazu genutzt werden kann, über die Verbesserung der betrieblichen Qualifikationsstruktur auch die betriebliche Arbeitsplatzstruktur zu verändern, um das zusätzlich geschaffene Qualifikationspotential auch tatsächlich praktisch zu nutzen und auszuschöpfen. Berufliche Weiterbildung schafft hiermit auch Voraussetzungen für eine Humanisierung des Arbeitslebens.

Zu den Auswirkungen der neuen Förderungsbestimmungen im Bereich der beruflichen Weiterbildung

Angesichts der zuletzt dargestellten, in Ansätzen durchaus positiven Entwicklung der AFG-geförderten beruflichen Weiterbildung nach 1975 stellt sich die Frage nach den bereits sichtbaren und den voraussichtlichen Folgen des seit dem 01.01.82 durch das AFKG novellierten Förderungsrechts des AFG [6]. Aufgrund der Erfahrungen mit dem Haushaltsstrukturgesetz von 1975 und den zum Teil bereits sichtbaren Folgen ist davon auszugehen, daß insbesondere die im folgenden skizzierten Neuregelungen des AFKG erhebliche Auswirkungen auf Umfang, Struktur und Qualität der beruflichen Weiterbildung haben oder noch haben werden:

- Das Unterhaltsgeld für arbeitsmarktpolitisch „notwendige“ FuU-Maßnahmen wird von 80 Prozent auf 68 Prozent – bei Personen mit Kindern auf 75 Prozent – gesenkt, wobei noch stärker als bisher eine Konzentration der Maßnahmen auf Arbeitslose und von Arbeitslosigkeit unmittelbar bedrohte Arbeitnehmer erfolgt (§ 44 Abs. 2 AFG i. d. F. des AFKG).
- Unterhaltsgeld (Uhg) wird nur noch dann gewährt, wenn der Antragsteller innerhalb der letzten drei Jahre vor Beginn der Maßnahme mindestens zwei Jahre beitragspflichtig beschäftigt war; bisher konnte diese Barriere vor der Aufnahme von Weiterbildung, die insbesondere diejenigen betrifft, die noch keinen oder längere Zeit keinen Beruf ausgeübt haben (wie z. B. Studienabbrecher oder Hausfrauen) dadurch überwunden werden, daß der Teilnehmer sich verpflichtete, im Anschluß an die Maßnahme mindestens drei Jahre eine beitragspflichtige Beschäftigung auszuüben. Diese Möglichkeit, mit Hilfe einer Verpflichtungserklärung einen Anspruch auf Unterhaltsgeld zu begründen, entfällt künftig (§ 46 Abs. 2 AFG i. d. F. des AFKG).
- Für Bildungsmaßnahmen, die lediglich als „zweckmäßig“, aber nicht als notwendig gelten – wie z. B. die gesamte Aufstiegsfortbildung – wird das Unterhaltsgeld von einem bisher möglichen 58%-Zuschuß in ein Darlehen umgewandelt, wobei jedoch der Darlehensanspruch nur besteht, wenn für den Antragsteller keine Möglichkeit zur Teilnahme an einer berufsbegleitenden Maßnahme besteht (§ 44 Abs. 2a AFG i. d. F. des AFKG).
- Es wird betont, daß die Gestaltung der Maßnahmen nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und zu ange-

messenen Kostensätzen zu erfolgen hat (§§ 33 und 34 AFG i. d. F. des AFKG), wobei nicht geklärt wird, an welchen Qualitäts- und Erfolgskriterien Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu orientieren sind.

Die voraussichtlichen finanziellen Auswirkungen dieser Bestimmungen sollen nach dem AFKG-Gesetzentwurf im Bereich der individuellen Förderung der beruflichen Bildung 1,1 Mrd. DM für 1982 und 1,2 Mrd. DM an Minderausgaben für die Jahre 1983 bis 1985 umfassen. Gemessen an dem finanziellen Volumen von rund 2,5 Mrd. DM, das die BA im Jahre 1980 für Maßnahmen der beruflichen Fortbildung, Umschulung und Einarbeitung aufgewendet hat, wird das Ausmaß der geplanten Sparmaßnahmen deutlich; dabei betragen die Ausgaben für FuU und Einarbeitung ein knappes Viertel der Ausgaben für die gesamte aktive Arbeitsmarktpolitik. Die Umschichtung der Mittel erfolgt damit auf Kosten der aktiven Arbeitsmarktpolitik zugunsten der Leistungen im Bereich der Arbeitslosenversicherung.

Bei den Auswirkungen der finanziellen Umschichtungen bzw. Kürzungen sind neben den unmittelbaren Folgen für die Arbeitnehmer auch mittel- und langfristige Konsequenzen für das System der beruflichen Weiterbildung zu erwarten:

○ *Beeinträchtigung der*

Motivation zur Teilnahme an Weiterbildung:

Durch die Senkung des Uhg auf die Höhe des Arbeitslosengeldes entfällt für einen Teil der potentiellen Teilnehmer ein wichtiges Motiv zur Übernahme von Weiterbildungsanstrengungen, die von vielen Bildungswohnenden weitaus belastender empfunden werden als Arbeit. Für die Arbeitsverwaltung dürfte es deshalb noch schwieriger werden, gerade arbeitsmarktpolitische Zielgruppen für die Teilnahme an qualitativ hochwertigen und damit auch längerfristigen Maßnahmen (z. B. Umschulung) zu bewegen. Es besteht zudem die Gefahr, daß die bisher schon hohen Abbrecherquoten noch steigen werden, weil vielen auch eine wenig zukunftssträngige Beschäftigung unter kurzfristigen Einkommenserwartungen attraktiver erscheint.

○ *Benachteiligung von arbeitsmarktpolitischen Zielgruppen:*

Durch den Wegfall der Verpflichtungserklärung werden vor allem die Erwerbspersonen getroffen, die noch nicht oder nicht lange genug beruflich tätig waren, oder deren Erwerbstätigkeit, wie z. B. bei Hausfrauen, zu lange zurückliegt. Darüber hinaus wird die Gruppe der Uhg-berechtigten Frauen auch durch die Senkung des Uhg besonders berührt, weil ihre im Vergleich zu den Männern im Durchschnitt niedrigeren Nettolöhne sich unmittelbar auf die Höhe des Uhg auswirken. Der Einstieg bzw. Wiedereintritt der Frauen in das Beschäftigungssystem mit Hilfe von Weiterbildungsmaßnahmen ist damit erheblich erschwert worden.

○ *Teilnehmerrückgang und Anstieg der Arbeitslosenzahl:*

In der Begründung zum AFKG-Entwurf (Bundestagsdrucksache 9/799, S. 31) wird als wesentliches Ziel des Gesetzes nicht die Verminderung der Teilnehmerzahlen, sondern eine Begrenzung der Maßnahmekosten gesehen. Aufgrund der o. g. Neuregelungen ist jedoch nach Schätzungen [7] mit einem erheblichen Rückgang der Teilnehmerzahlen zu rechnen, wobei insbesondere ein dramatischer Rückgang der Teilnehmer an arbeitsmarktpolitisch als zweckmäßig eingestuften Vollzeitmaßnahmen zu erwarten ist. Rückgang der Teilnehmerzahlen, insbesondere bei der arbeitsmarktpolitisch wichtigsten Gruppe der Arbeitslosen, bedeutet zugleich einen Anstieg der Arbeitslosenzahlen, da auf den Entlastungseffekt durch berufliche Weiterbildung verzichtet wird, der im Jahr 1980 immerhin bei 70 000 Personen lag [8].

Nach den bisher vorliegenden statistischen Angaben über Eintritte in Maßnahmen zur beruflichen Bildung aus dem Jahre 1982 (Januar bis November) zeichnet sich der erwartete Rückgang der Teilnehmerzahlen bereits deutlich ab. Eine besondere Bedeutung erhält dieser Rückgang, weil gleichzeitig der für Weiterbildungsmaßnahmen in Frage kommende Personenkreis

mit dem Anstieg der Arbeitslosigkeit expandiert und voraussichtlich auch noch weiter zunehmen wird. Es ist deshalb zu befürchten, daß es zwischen den Arbeitslosen zu einem Wettbewerb um die knapper werdenden Weiterbildungsplätze kommt; dabei dürfte der Personenkreis wachsen, der weder Chancen auf einen Arbeitsplatz noch auf Weiterbildungsteilnahme hat.

○ *Gefährdung der Qualität der Maßnahmen:*

Soweit bei der Betonung der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und der angemessenen Kostensätze für den Bereich der beruflichen Weiterbildung davon ausgegangen wird, daß die Maßnahmen an eindeutigen Erfolgskriterien und Qualitätsstandards orientiert sind, handelt es sich um eine bei der Vergabe von öffentlichen Mitteln selbstverständliche Forderung nach effektiver Durchführung. In der Praxis ergeben sich jedoch erhebliche Probleme, woran und wie der Nutzen, die Qualität oder der Erfolg einer Maßnahme zu messen oder zu beurteilen ist. Je nach den zu berücksichtigenden Erfolgs- und Zielkriterien (z. B. Lern- und Prüfungserfolg, langfristige Beschäftigungswirkung, soziale Integration), der Zusammensetzung des Teilnehmerkreises und den Schwierigkeiten der Maßnahmedurchführung wird im Einzelfall der finanzielle Aufwand einer Maßnahme als wirtschaftlich oder ineffizient zu beurteilen sein. Angesichts dieser Situation besteht die Gefahr, daß die Begrenzung der Maßnahmekosten als Ziel des Gesetzes dazu führt, daß Maßnahmen ohne ausreichende Berücksichtigung von Qualitätsstandards einseitig unter Kostengesichtspunkten ausgewählt werden. Daß diese Tendenz besteht, zeigt sich z. B. in der einseitigen Bevorzugung berufsbegleitender Maßnahmen im Bereich der beruflichen Aufstiegsfortbildung durch die Neuregelungen des § 44 Abs. 2a AFG in der Fassung des AFKG. Realistisch erscheint in diesem Zusammenhang auch die Entwicklung, daß die Weiterbildungseinrichtungen den außergewöhnlichen Anstieg der Maßnahmekosten pro Teilnehmer – im Zweijahreszeitraum 79/80 fast 20 Prozent – durch Senkung der relativ hohen Abbrecherquote auffangen werden. Diese Art der Effektivitätssteigerung könnte jedoch dazu führen, daß Arbeitsämter und Weiterbildungseinrichtungen primär solche Teilnehmer auswählen und fördern, die aufgrund ihrer Leistungsfähigkeit die Gewähr für einen erfolgreichen Abschluß der Maßnahme bieten. Zugleich würden aber immer weniger Teilnehmer gefördert werden, für die eine didaktisch (und finanziell) aufwendigere Weiterbildung notwendig ist, um erfolgreich zu sein.

○ *Gefährdung der Infrastruktur der beruflichen Weiterbildung:*

Die BA stützt sich bei der Planung, Organisation und Durchführung von Weiterbildungsmaßnahmen auf eine vielgestaltige und pluralistische zusammengesetzte Träger- und Einrichtungsstruktur, zu der neben Schulen, Betrieben und Kammern, Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen gehören. Durch ihre Förderungsinstrumente (individuelle und institutionelle Förderung, Auftragsmaßnahmen) beeinflusst und steuert sie Umfang, Struktur, Qualität und Entwicklung des gesamten Bereiches beruflicher Weiterbildung in erheblichem Maße; darüber hinaus ist die BA gesetzlich gehalten (§ 33 Abs. 1 AFG), mit den Trägern der beruflichen Bildung zu kooperieren. Mit dieser Rolle ist der Arbeitsverwaltung eine bildungspolitische Funktion und Verantwortung zugefallen, die sie bisher nur zögernd und ohne Nachdruck wahrnimmt; dies zeigt sich z. B. in der teilweise unzureichenden Anwendung des Begutachtungsinstrumentariums für die nach § 34 AFG erforderliche Beurteilung beruflicher Bildungsmaßnahmen in der Praxis der Arbeitsämter. Ein qualitativ anspruchsvolles Weiterbildungsangebot erfordert kontinuierliche und nachhaltige Aktivitäten zur Förderung, zum Ausbau und zur Erhaltung von Weiterbildungskapazitäten. Nur bei einer mittel- bis langfristigen Förderungsperspektive kann von Weiterbildungseinrichtungen gefordert und erwartet werden, daß sie qualitativ anspruchsvolle Lehrgangskonzepte realisieren und weiterentwickeln. Durch Kostendruck und kurzfristige Einsparungen wird deshalb nicht nur die Qualität der Maßnahmen in Frage gestellt, sondern es werden auch die infrastrukturellen Grundlagen der beruflichen Weiterbildung gefährdet [9].

○ *Abbau der präventiven Funktion der beruflichen Weiterbildung:*

Als Instrument zur Anpassung an technologischen Wandel, Wirtschaftswachstum und Arbeitsmobilität dominierte ursprünglich die präventive Funktion beruflicher Weiterbildung. Durch die jetzt vorgenommene Konzentration der Förderung auf Arbeitslose und unmittelbar von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitnehmer wird zwar die dringend notwendige Einbeziehung der Problemgruppen in die Weiterbildung – mit den oben genannten Einschränkungen – noch deutlicher als bisher hervorgehoben; indem sich aber die Förderung zunehmend reaktiv auf den bereits eingetretenen „Schadensfall“ konzentrieren muß, büßt sie ihren wünschenswerten präventiven Charakter immer mehr ein. Dies zeigt sich verstärkt auch darin, daß die Möglichkeiten einer präventiven Qualifizierungsförderung, die auch die arbeitsmarktlichen Problemgruppen berücksichtigt, wie z. B. die Förderung betrieblicher Weiterbildung, trotz zum Teil positiver Ergebnisse im Rahmen des AMP bisher nicht weiter verfolgt werden. Darüber hinaus wird der Abbau präventiver Funktionen beruflicher Weiterbildung auch durch die drastische Reduzierung der Förderung von Aufstiegsmaßnahmen bzw. deren Verlagerung auf berufsbegleitende Weiterbildung deutlich, denn die Aufstiegsfortbildung wird in der Regel mit langfristiger Perspektive und vorausschauendem Akzent genutzt. Schließlich wird durch eine primär berufsbegleitend durchgeführte Aufstiegsfortbildung verhindert, daß zusätzliche Arbeitskräfte auf die Arbeitsplätze der in Vollzeitmaßnahmen befindlichen Weiterbildungsteilnehmer eingestellt werden („Sogeffekt“).

Perspektiven der Förderung beruflicher Weiterbildung

Die Neuregelungen des AFKG und ihre zu erwartenden Auswirkungen auf Anzahl, Motivation und Struktur der Weiterbildungsteilnehmer, auf Umfang, Qualität und Differenzierung (funktional und regional) des Weiterbildungsangebots sowie auf die Infrastruktur (Personalkapazität, Träger- und Einrichtungsstruktur) beruflicher Weiterbildung verdeutlichen, daß die Sparmaßnahmen bzw. Ressourcen-Umschichtungen an die Substanz beruflicher Weiterbildung gehen. Unter diesen Bedingungen ist die zentrale Zielsetzung des Gesetzes, „eine effektivere Ausgestaltung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen“ (Bundestagsdrucksache 9/799, S. 30) herzustellen, für den FuU-Bereich kaum zu realisieren. Die Kluft zwischen den Ansprüchen und Erwartungen, die sich mit Weiterbildung einerseits verbinden und den Realisierungsmöglichkeiten durch Weiterbildung andererseits, wird immer weniger überbrückbar. Selbst unter kurzfristigen Spargesichtspunkten sind die Neuregelungen nicht überzeugend: Vergleichsrechnungen zeigen, daß die Förderung beruflicher Weiterbildung kaum teurer ist als die Zahlung von Arbeitslosengeld; bei Berücksichtigung der vielfältigen positiven Wirkungen beruflicher Weiterbildung (z. B. Beschäftigung, soziale Sicherung, soziale Integration) dürften jedoch die Ausgaben für berufliche Weiterbildung längerfristig erheblich effizienter sein. Mit der drastischen Einschränkung der Förderung beruflicher Weiterbildung wird damit auch auf den Beitrag verzichtet, den berufliche Weiterbildung zur Bewältigung der sozialen Probleme des wirtschaftlichen Strukturwandels und die Sicherung sozialer Stabilität bisher geleistet hat [10].

Angesichts dieser Situation ergeben sich für die weitere Entwicklung der beruflichen Weiterbildung wenig günstige Perspektiven. Es wird künftig zunächst darauf ankommen, die verbliebenen arbeitsmarktpolitischen Spielräume für Initiativen auszunutzen, für die sich m. E. insbesondere drei Schwerpunkte ergeben:

Aktivitäten

1. zu noch stärkerer Motivierung von Erwerbslosen und anderen Problemgruppen an beruflicher Weiterbildung teilzunehmen,
2. zur stärkeren Einbeziehung von Betrieben als Träger beruflicher Weiterbildung,

3. zur Stärkung und zum Ausbau der BA für die kompetente Wahrnehmung von Planung, Organisation und Durchführung beruflicher Weiterbildung.

Zu 1.:

Die wachsende Zahl der Arbeitslosen einerseits und die nach dem AFKG vorgesehene Konzentration der Förderung beruflicher Weiterbildung auf Arbeitslose und von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitnehmer andererseits machen es dringend erforderlich, einen größeren Anteil dieser Gruppen als bisher (vgl. oben) zur Teilnahme an Weiterbildung zu bewegen; insbesondere in den Fällen, in denen Arbeitslose noch nicht über eine abgeschlossene Berufsausbildung verfügen, sind verstärkt Nachqualifizierungen für diese Gruppen anzustreben. Dazu sind die Motivierungs- und Beratungsmethoden für diese Gruppen auf der Grundlage der bisherigen Erfahrungen weiterzuentwickeln und auszubauen. Konkrete Ansatzpunkte sind hier z. B. die Ergebnisse des Modellvorhabens zur Entwicklung und Erprobung kommunaler Beratungsstellen für Weiterbildung, in denen die Erfahrungen der Weiterbildungsberatung für Erwerbslose und bildungsbenachteiligte Personen gesammelt und verarbeitet wurden [11]. Dabei wurde deutlich, daß die Motivierung und Beratung der Zielgruppen sowie die Beratung der Weiterbildungseinrichtungen Hand in Hand gehen müssen. Indem die Beratungsstellen sowohl die Aufgaben der Zielgruppenansprache und der Einzelberatung als auch der Bedarfsermittlung und der Zusammenarbeit mit den örtlichen Weiterbildungsanbietern wahrnahmen, konnten sie Weiterbildungsteilnahmemechanismen ihrer Zielgruppen wesentlich steigern und zugleich zur bedarfsgerechten Verbesserung und effektiveren Nutzung des lokal-regionalen Weiterbildungsangebots beitragen.

Zur Entwicklung und zum Ausbau neuer Motivierungs- und Beratungsinstrumentarien gehören auch die § 41a-Maßnahmen, die zum Teil auf die Erfahrungen des oben genannten Modellversuchs zurückgehen. Die Informations- und Motivierungskurse bieten eine wesentlich informativere Basis für die Auswahl von weiterführenden FuU-Maßnahmen als ein Gespräch mit dem Arbeitsberater eines Arbeitsamtes. Zugleich ergeben sich für die Anbieter der Informations- und Motivierungskurse Kriterien für die Gestaltung des weiterführenden Bildungsangebots. Wenn in diesem Zusammenhang auch für die leistungsschwächeren Teilnehmer passende Anschlußmaßnahmen entwickelt werden, dürfte auch die befürchtete Selektionsfunktion der § 41a-Maßnahmen (s. o.) kaum negativ wirksam werden können.

Zu 2.:

Eine auf die berufliche Weiterbildung von Arbeitslosen und anderen arbeitsmarktpolitischen Problemgruppen konzentrierte AFG-Förderung wird sich stärker als bisher auf die von betrieblichen Interessen definierten Verwertungsbedingungen einlassen müssen, um eine dauerhafte Integration der Betroffenen in das Beschäftigungssystem gewährleisten zu können [12]. Da Betriebe auch bei finanzieller Förderung nur sehr schwer zur Einstellung von Langzeitarbeitslosen bewegt werden können [13], ist betriebliche Qualifizierung vor allem als präventives Instrument zu nutzen, um auch Un- und Angelernte in Weiterbildungsmaßnahmen einzubeziehen. Untersuchungsergebnisse zeigen, daß für diese (noch) nicht formal qualifizierten Arbeitnehmer – neben den Facharbeitern – ein erheblicher Qualifizierungsbedarf besteht, da diese Gruppe in besonderem Maße von betrieblichen Umstellungs- und Rationalisierungsprozessen betroffen ist. Zugleich zeigt sich, daß auch für diese Gruppe Qualifizierungsprozesse unter Aufrechterhaltung der Beschäftigungsverhältnisse und des Einkommens zu einer nahezu selbstverständlichen Anstrengung werden können. Es spricht vieles dafür, daß die Motivierungs- und Abbrecherproblematik, die den Erfolg außerbetrieblicher Weiterbildung nicht selten gefährdet, für die betriebliche Qualifizierung erheblich geringere Bedeutung besitzt. Angesichts der Schwierigkeiten und der deutlich werdenden Grenzen bei der bisherigen Weiterbildungsförderung dieser Gruppen, könnten verstärkte betriebliche Anstrengungen der Weiterbildung

neue Impulse geben, zumal die betriebliche Weiterbildung – unter Nutzung der betrieblichen Infrastruktur für die Erstausbildung – billiger als vergleichbare außerbetriebliche Angebote sein dürfte. Obwohl die Betriebe bereits heute die quantitativ bedeutendsten Weiterbildungsträger sind, gehört Weiterbildung in vielen Betrieben (noch) nicht zu den Instrumenten der Personalpolitik. Die mangelnde unternehmenspolitische Einstellung zur Weiterbildung findet ihren Ausdruck in der unzureichenden betrieblichen Infrastruktur für die Planung, Organisation und Durchführung von Weiterbildung. Für die Anregung und Einführung systematischer betrieblicher Qualifizierungspolitik und Bildungsarbeit ist deshalb insbesondere an die folgenden Hilfen zu denken:

- Durch eine eingehende Information und Beratung der Betriebe (durch Arbeitsämter, Kammern, außerbetriebliche Weiterbildungseinrichtungen, wie z. B. die Bildungswerke der Wirtschaft) über die Einsatzmöglichkeiten der betrieblichen Qualifizierung als Instrument der Personalbeschaffung und -entwicklung sollten zunächst Zurückhaltung und/oder indifferente Einstellungen gegenüber der Weiterbildung überwunden werden. Möglicher Ansatzpunkt wäre dabei die Nachqualifizierung von Un- und Angelernten zur Deckung der Facharbeiterdefizite. In diese Informations- und Beratungsaktivitäten sind insbesondere die betrieblichen Arbeitnehmervertretungen einzubeziehen, die im Rahmen ihrer gesetzlichen Mitverantwortung für die Durchführung von Bildungsmaßnahmen auf eine aktivere Rolle bei der Planung und Gestaltung von betrieblicher Weiterbildung vorzubereiten sind.
- In diesem Zusammenhang sind, insbesondere bei Klein- und Mittelbetrieben, die instrumentellen Voraussetzungen (wie z. B. Hilfen für die Bedarfsermittlung, Ausbilderkapazität, Lehrmaterialien) für eine systematische betriebliche Bildungsarbeit zu schaffen bzw. zu verbessern; dabei ist die vorhandene lokal-regionale Infrastruktur für die berufliche Weiterbildung zu berücksichtigen und für Kooperationen (zwischen- und überbetrieblich, betriebsintern/-extern) auszuschöpfen.
- Zugleich ist auf der Grundlage der bisherigen Förderungsmöglichkeiten betrieblicher Qualifizierung (Einarbeitungszuschuß nach § 49 AFG) und der Erfahrungen der Förderung betrieblicher Weiterbildung im Rahmen des AMP das Förderungsinstrumentarium weiterzuentwickeln. Dabei sollte durch positive finanzielle Anreize eine an Auflagen orientierte Förderung betrieblicher Weiterbildung erreicht werden; mögliche Kriterien könnten sich auf arbeitsmarktpolitische Zielgruppen, z. B. Un- und Angelernte, auf Problemregionen, auf Klein- und Mittelbetriebe oder auf Betriebe in Umstellungssituationen mit Facharbeitermangel beziehen. Wenn durch solche Förderungsanreize die personalpolitischen Ausleseprozesse, die zu Problemgruppenbildung und Strukturalisierung des Arbeitsmarktes führen, auch nicht völlig abgebaut werden können, so lassen sie sich doch in ihren Auswirkungen entscheidend begrenzen.

Zu 3.:

Die durch das AFKG vorgenommene Kürzung bzw. Umschichtung von finanziellen Ressourcen im Bereich der beruflichen Weiterbildung zugunsten von Leistungen im Bereich der Arbeitslosenversicherung wird durch eine Personalverlagerung innerhalb der Arbeitsverwaltung begleitet, d. h. es wird Personal aus der Arbeitsvermittlung, Arbeitsberatung und Berufsberatung in die Leistungsabteilung umgesetzt [14]. Das durch die Kürzungen betroffene System der beruflichen Weiterbildung wird dadurch weiter in seiner Leistungsfähigkeit gemindert (s. o.), denn es ist davon auszugehen, daß die erforderlichen Qualitätsstandards bei der Information und Beratung von Arbeitnehmern, Arbeitgebern und Weiterbildungsträgern, bei der Vermittlung von Arbeitslosen oder bei der Planung und Gestaltung von Bildungsmaßnahmen angesichts wachsender Arbeitsbelastung von einer reduzierten Personalkapazität nicht gewahrt werden können. Demgegenüber wäre im Interesse einer antizyklischen Qualifizierungspolitik daran festzuhalten, daß die Bundesanstalt für Arbeit gerade in

Zeiten der Arbeitsmarktkrise und Arbeitslosigkeit ihren Aufgaben und Steuerungsfunktionen im Bereich der beruflichen Weiterbildung nachkommen muß. Dazu sind zum einen personelle und finanzielle Voraussetzungen erforderlich, zum anderen kommt es darauf an, für alle Arbeitsschritte in der Planung, Organisation und Durchführung von FuU-Maßnahmen Erfolgsbedingungen herzustellen und laufend zu gewährleisten.

Dies bedeutet, daß die für Planung und Gestaltung von Bildungsmaßnahmen verantwortlichen Mitarbeiter der Arbeitsverwaltung, neben Qualitäts- und Kostenbewußtsein, umfassenden curricularen Sachverstand besitzen und mobilisieren müssen, um die komplizierten Entscheidungs- und Steuerungsprozesse in der FuU-Praxis (z. B. bei der Auswahl und Beratung der Teilnehmer, der Entwicklung des Kursangebotes oder der kontrollierenden Begleitung der Lehrgänge) kompetent zu treffen und durchzuführen. Der Unterstützung dieses Ziels dient auch das Projekt „Qualität und Wirtschaftlichkeit beruflicher Weiterbildung“, das zur Zeit vom BIBB und der Bundesanstalt für Arbeit durchgeführt wird; Ziel dieses Vorhabens ist es, für die systematische Förderung der FuU-Praxis durch die Arbeitsämter Arbeitshilfen (FuU-Leitfaden) zu entwickeln und zu erproben, die an Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitskriterien orientiert sind. Dazu gehört auch, den in der FuU-Praxis eingesetzten Begutachtungskatalog über berufliche Bildungsmaßnahmen nach § 34 AFG zu überprüfen und zu aktualisieren.

Anmerkungen

- [1] Vgl. Landesinstitut für Curriculumentwicklung, Lehrerfortbildung und Weiterbildung (Hrsg.): Arbeitslosigkeit als Herausforderung für die Weiterbildung, Neuss 1982.
- [2] Vgl. Hoppe, W.: Berufliche Bildungsförderung der Finanzlage angepaßt. In: Sozialer Fortschritt, Heft 5/1982, S. 98.
- [3] Vgl. Dobischat, R. und Wassmann, H.: Die Teilnahme von Arbeitslosen an Maßnahmen zur Verbesserung der Vermittlungsaussichten und ihre Nutzung für die berufliche Weiterbildung. Erste Ergebnisse einer Untersuchung. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, Jg. 10 (1981), Heft 6, S. 17-19.
- [4] Vgl. Scharpf u. a.: Implementationsprobleme offensiver Arbeitsmarktpolitik. Frankfurt/M. und New York 1982, S. 47 ff und Sauter, E.: Berufliche Weiterbildung und Arbeitsmarkt. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, Jg. 11 (1982), Heft 1, S. 1-6.
- [5] Vgl. Schneider, H.: Erfahrungen mit „41a“. In: Arbeit und Beruf 4/1981, S. 97 ff.
- [6] In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß sich durch ein Haushaltsbegleitgesetz 1983 (Bundestagsdrucksache 9/2074) eine weitere Veränderung des Förderungsrechts abzeichnet, die insbesondere den Arbeitsämtern einen größeren Spielraum bei der Entscheidung über die Förderung der sogenannten Aufstiegsfortbildung einräumt.
- [7] Vgl. Engelen-Kefer, U.: Arbeitsförderungs-Konsolidierungsgesetz: Arbeitsmarktpolitik am Scheideweg. In: WSI-Mitteilungen 2/82, S. 76-85. „Nach Schätzungen ist davon auszugehen, daß die Zahl der Teilnehmer an arbeitsmarktpolitisch notwendigen Vollzeitmaßnahmen von etwa 63 000 1981 auf 40 000 1982 und für arbeitsmarktpolitisch zweckmäßige Vollzeitmaßnahmen von 32 000 1981 auf knapp über 10 000 1982 zurückgehen dürfte.“
- [8] Vgl. Schmid, G.: Aktive Arbeitsmarktpolitik als Element eines mittelfristigen Beschäftigungsprogramms. In: Gewerkschaftliche Monatshefte 2/82, S. 87.
- [9] Garlichs, D. und Maier, F.: Die arbeitsmarktpolitische Wirksamkeit der beruflichen Weiterbildung. Bisherige Praxis und Reformperspektiven. In: IIMV/Arbeitsmarktpolitik (Hrsg.): Für eine aktive Arbeitsmarktpolitik. Erfahrungen und neue Wege, Frankfurt/M. 1982 (im Druck).
- [10] Vgl. dazu den Appell von 130 Wissenschaftlern von Oktober 1981 an die Abgeordneten des Bundestages, den Änderungen des AFG nicht zuzustimmen. In: WSI-Mitteilungen 2/82, S. 137/138.
- [11] Braun, J. und Ehrhardt, P.: Weiterbildungsberatung für Erwerbslose. Aufbau und Erprobung von zehn kommunalen Beratungsstellen für Weiterbildung. Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin 1981.
- [12] Vgl. Sauter, E.: Arbeitsmarktbezug der Erwachsenenbildung. In: Nuissl, E. (Hrsg.): Taschenbuch der Erwachsenenbildung, Baltmannsweiler 1982 (im Druck).
- [13] Vgl. Pollmeyer, B., und Spies, B.G.: Zum Problem der Wiedereingliederung von Arbeitslosen. Integration oder Marginalisierung. In: WSI-Mitteilungen 2/82, S. 100.
- [14] Vgl. „DIE ZEIT“ vom 12.02.82, S. 15/16.