

# Weiterbildung und Innovations- transfer — Erfahrungen aus den neuen Bundesländern für eine Neuorientierung der Weiterbildung \*

## Hermann Schmidt

Dr. rer. pol., Generalsekretär des Bundesinstituts für Berufsbildung



**Der West-Ost-Innovationstransfer im Bereich der Weiterbildung zeigt offensichtliche Mängel. Durch die quantitativen Herausforderungen in den neuen Ländern werden typische Defizite der westdeutschen Weiterbildung deutlicher und wirken sich z. T. innovationshemmend aus. Die neuen Aufgaben bieten jedoch auch die Chance, neue Instrumente und Rahmenbedingungen zu entwickeln, die über einen Ost-West-Innovationstransfer zu einer Neuorientierung der gesamten Weiterbildung beitragen.**

Der deutsche Einigungsprozeß eröffnet — neben vielen außerordentlich schwierigen Erfahrungen — auch zahlreiche neue, positive Perspektiven im Bereich der Weiterbildung.

Die Weiterbildungsbeteiligung der Deutschen in Ost und West, das zeigen die Ergebnisse von jüngsten Repräsentativerhebungen (im Rahmen des Berichtssystems Weiterbildung), unterscheiden sich auf den ersten Blick nur wenig (Teilnahmequote Ost: 38 Prozent, West: 36 Prozent). Bei aller Übereinstimmung gibt es jedoch bemerkenswerte Unterschiede:

- Im Osten wird vor allem die **berufliche Weiterbildung bevorzugt**: Jeder Vierte hat 1991 an beruflichen Kursen, insbesondere Umschulungs- und Anpassungsmaßnahmen teilgenommen, im Westen nur jeder Fünfte.

\*) Beitrag für die Eröffnungsveranstaltung des 4. Europäischen Weiterbildungskongresses am 5. Oktober 1992 in Berlin

Insbesondere die Nichterwerbstätigen sind in den neuen Ländern weiterbildungsaktiver als die in den alten Ländern, was auch darauf zurückzuführen ist, daß viele weiter- und nicht zum erstenmal qualifiziert werden.

- Die **Polarisierung in der Weiterbildungsbeteiligung** (zwischen Höherqualifizierten und Niedrigqualifizierten), die sich im Westen in den letzten Jahren nicht abgebaut hat, ist im Osten weniger stark ausgeprägt. Allerdings weisen hier wie dort die Un- und Angelernten die niedrigste Teilnahmequote auf.

- Die **Frauen** sind in den neuen Ländern insgesamt weiterbildungsaktiver. Die Unterschiede bei der Weiterbildungsbeteiligung von Frauen und Männern sind in den neuen Ländern geringer: Während die Teilnahmequoten in der beruflichen Weiterbildung in den alten Ländern zehn Prozentpunkte auseinanderliegen, beträgt der Unterschied in den neuen Ländern nur drei Prozentpunkte.

- Die Haltung der **Arbeitgeber** zur Weiterbildung wird durch die Arbeitnehmer im Osten etwas **positiver** eingeschätzt als im Westen.

Diese Einzelergebnisse werden durch die generellen Weiterbildungseinstellungen bestätigt: Das Image der Weiterbildung und die Zustimmung zur Bedeutung beruflicher Weiterbildung sind in den neuen Ländern einheitlich und positiver als in den alten Ländern.

Diese Ergebnisse des Ost-West-Vergleichs scheinen für einen gelungenen Innovationstransfer auf dem Gebiet der Weiterbildung zu sprechen. Zugleich werden in den Befra-

gungsergebnissen aber auch Barrieren für die Weiterbildungsaktivität im Osten deutlich.

Jeder Zweite in den neuen Ländern ist der Ansicht, daß es **zu wenig Weiterbildungsmöglichkeiten** in der näheren Umgebung gibt. Zugleich bemängelt eine deutliche Mehrheit die **Unübersichtlichkeit des Weiterbildungsmarktes** und wünscht sich mehr Information und Beratung in Weiterbildungsfragen.

In diesem Zusammenhang ist auf die anhaltende **Kritik an der Qualität beruflicher Weiterbildung** in den neuen Ländern zu verweisen, die den Katalog der Mängel am Weiterbildungssystem verlängert. Symptomatisch sind hier die Erfahrungsberichte und Klagen über unseriöse Bildungsträger, die von der im Osten vorherrschenden AFG-geförderten Weiterbildung profitieren.

Die Diskussion der Qualität beruflicher Weiterbildung erinnert an ähnliche Debatten, die in den siebziger Jahren in den alten Ländern geführt wurden. Damals ging es z. B. im Bereich des Fernunterrichts um unseriöse Werbung und Vertriebsmethoden, verbraucherfeindliche Vertragsbedingungen und mangelhafte Lehrgänge.

Mit dem Fernunterrichtsschutzgesetz von 1977 wurden diese Mißstände unterbunden und Maßstäbe für den Verbraucherschutz eingeführt, die bis heute Bestand haben und von allen Betroffenen überwiegend positiv eingeschätzt werden.

Während für den kleinen Bereich des Fernunterrichts befriedigende Regelungen gefunden wurden, entzündeten sich an der mit Milliardenbeträgen geförderten Weiterbildung auf AFG-Basis immer wieder Diskussionen, insbesondere dann, wenn die Weiterbildung in arbeitsmarktpolitischen Qualifizierungsmaßnahmen „hochgefahren“ wurde.

Angesichts von 9,3 Mrd. DM, die dieses Jahr allein in den neuen Ländern für die be-

rufliche Weiterbildung von der Bundesanstalt für Arbeit ausgegeben werden, ist also eine solche Qualitätsdebatte nicht ungewöhnlich. Unter dem Aspekt der Einführung eines neuen Weiterbildungssystems in den neuen Ländern ist es zu begrüßen, daß sich alle Faktoren, die die Qualität bestimmen, im Rahmen des West-Ost-Innovationstransfers legitimieren müssen.

Ein guter Teil der Qualitätsmängel, wie z. B. die unzureichende Paßgenauigkeit von Angebot und Qualifikationsbedarf ist auf grundsätzliche Defizite bzw. Schwachstellen der deutschen Weiterbildung zurückzuführen, die im eigentlichen Sinne — vergleicht man sie mit dem dualen System der Ausbildung — eben gar kein „System“ darstellt. Diese Defizite gehören in den alten Ländern seit langem zu den Grundproblemen der Weiterbildung. Dazu zählen — schlagwortartig genannt — unter anderem

- die mangelnde erwachsenenpädagogische und fachliche Qualifikation der Lehrkräfte,
- der unzureichende Verbraucherschutz,
- die Unübersichtlichkeit des Angebots, insbesondere für die nicht professionellen Nachfrager,
- die unzureichende Wirksamkeitskontrolle der Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit,
- die didaktisch-methodischen Mängel der Maßnahmen und Materialkonzepte,
- die unzureichende Beratung der Nachfrager sowie
- die Unsicherheit hinsichtlich der Einschätzung und Verwertung von Abschlüssen und Zertifikaten bei Teilnehmern und Betrieben.

Durch die quantitativen Herausforderungen der Weiterbildung in den neuen Ländern werden diese typischen Mängel deutlicher und wirken sich z. T. als Innovationsbarrieren aus. Es zeigt sich, daß die Weiterbildung häufig nicht über die geeigneten Instrumente und Rahmenbedingungen verfügt, um den neuen Aufgaben gerecht zu werden. Damit

steht die Weiterbildung als Instrument des West-Ost-Innovationstransfers insgesamt auf dem Prüfstand. Die Ergebnisse, so ist zu hoffen, werden zu einer Neuorientierung der Weiterbildung in der gesamten Bundesrepublik beitragen. Zu den Feldern, auf denen der Handlungsbedarf im Osten Anstöße für Innovationen gibt, die auch im Westen und damit für das gesamte Weiterbildungssystem relevant sind, gehören z. B.

- eine verlässliche, Planung ermöglichende finanzielle Förderung der betrieblichen Weiterbildung,
- die Kooperationsregelungen für die regionale Zusammenarbeit sowie
- die Zertifizierung und staatliche Anerkennung von Weiterbildungsleistungen.

Anhand dieser Beispiele sollen im folgenden die Innovationsbarrieren bzw. der Handlungsbedarf im Bereich der Weiterbildungsstrukturen deutlich werden.

## Finanzielle Förderung betrieblicher Weiterbildung

Die Weiterbildungsstrukturen der ehemaligen DDR, die wesentlich auf den Fachschulen, Betriebsakademien und den Betriebschulen basierten, sind rasch zusammengebrochen; nur ein geringer Teil konnte sich in neuer Trägerschaft erhalten. Das so entstandene Vakuum wurde vor allem durch die AFG-geförderte Weiterbildung abgedeckt. **Die berufliche Weiterbildung** (Fortbildung, Umschulung, Einarbeitung) wurde neben der Kurzarbeit und der Arbeitsbeschaffung in einem bisher nicht bekannten Umfang **als arbeitsmarktpolitisches Instrument** eingesetzt: Allein im ersten Halbjahr 1992 traten in den neuen Ländern über eine halbe Million Arbeitslose bzw. von Arbeitslosigkeit Bedrohte in Qualifizierungsmaßnahmen ein.

Angeboten und durchgeführt werden diese Maßnahmen überwiegend von (nicht betrieblichen) Bildungsträgern, die angesichts der

Arbeitsmarktverhältnisse Qualifikationen sehr häufig nur „auf Halbe“ produzieren können. Die Maßnahmen verlieren in dieser Situation für die Menschen häufig ihre Qualifizierungsfunktion; sie werden immer mehr als sozialer Stauraum empfunden und organisiert. Dabei treten sehr rasch die inzwischen bekannten Folgen auf: Enttäuschung bei den weiterhin arbeitslosen Absolventen, **Nicht-einhaltung der Qualitätsstandards durch die Bildungsträger** und hoher finanzieller Aufwand bei der Bundesanstalt für Arbeit.

Auf der Seite der Betriebe ist dagegen folgendes festzustellen:

Viele der noch verbliebenen Betriebe haben deutliche Schwierigkeiten, die Qualifizierung ihrer Mitarbeiter zu finanzieren. Angesichts der wirtschaftlichen Engpässe wird — in Verkennung der Investivfunktion der Weiterbildung — zu allererst an den Ausgaben für die Qualifizierung gespart. Es kommt hinzu, daß durch den Personalabbau, der häufig zunächst die Bildungsabteilungen betroffen hat, in vielen Fällen auch das Know-how fehlt, um eine betriebliche Weiterbildung und Personalentwicklung kompetent aufzubauen. Es wird sich deshalb nicht nur die Entwicklung einer neuen betrieblichen Weiterbildungsinfrastruktur erheblich verzögern, es entfallen auch alle jene Lerneffekte, die vor allem von einer arbeitsplatznahen Weiterbildung erwartet werden. Dazu gehören die überfachlichen Qualifikationen, wie z. B. Kommunikations- und Kooperationsfähigkeit sowie das Verantwortungsbewußtsein und das Denken in Zusammenhängen, die auf ein entsprechendes Training in der Praxis angewiesen sind. Es entfallen damit zum Teil auch die Qualifizierungsstrategien, die zur Einleitung und Begleitung des angestrebten gesellschaftlichen Wandels in den neuen Ländern unerlässlich sind. Auch die dringend erforderlichen Veränderungen der Arbeitsorganisation mit dem Ziel, mehr lernfördernde Arbeitsplätze zu schaffen, dürfte damit verzögert werden.

Angesichts dieser Situation muß das arbeitsmarkt- und auch das berufsbildungspolitische Interesse darauf ausgerichtet werden, die AFG-Förderung stärker zu einem Instrument der Förderung der betrieblichen Weiterbildung in den neuen Ländern zu machen. Denn bei Beibehaltung der bestehenden Finanzierungs- und Förderungsstrukturen besteht die Gefahr, daß das, was als Innovationsförderung gedacht war, als Innovationsbarriere wirksam wird.

Innovationstransfer verlangt in diesem Falle auch, ein neues Finanzierungsinstrument zu entwickeln und anzuwenden, das — zeitlich begrenzt — die Rahmenbedingungen für die betriebliche Weiterbildung verbessern hilft. Dabei bieten sich für dieses Instrument zwei Ansatzpunkte an:

Zum einen geht es darum, **das Weiterbildungspersonal in den Betrieben zu qualifizieren**, damit Personal- und Organisationsentwicklungsprozesse kompetent organisiert und durchgeführt werden; zum anderen sollte die Entwicklung von **Qualifizierungskonzepten**, in denen **Arbeiten und Lernen** vor Ort aufeinander bezogen werden können, nachhaltig gefördert werden.

Die immer wieder als Argument gegen die betriebliche Weiterbildungsförderung ins Feld geführten „Mitnahmeeffekte“ sind als ein nicht ganz vermeidbares, aber nicht ins Gewicht fallendes „kleineres Übel“ in Kauf zu nehmen.

### Kooperationsregelungen für die regionale Zusammenarbeit

Ein nicht unbedeutendes Problem bei den Weiterbildungsentscheidungen der arbeitslosen Menschen in Ostdeutschland ist die Unsicherheit im Hinblick auf die zukünftigen Beschäftigungschancen im neuen Berufsfeld.

Globale Trendaussagen zur Qualifikationsentwicklung, wie z. B. Hinweise auf die

„Wachstumsbranche Dienstleistungen“ (Handel, Kreditgewerbe, Versicherungsgewerbe, Hotel- und Gaststättengewerbe, Beratungsdienste) helfen dabei nur sehr begrenzt. Allgemeine Empfehlungen für Qualifizierungsstrategien, wie z. B. „Umschulung für branchentypische Berufe aus voraussichtlich schrumpfenden Branchen“, müssen ebenso mit Blick auf die Verhältnisse in der Region auf ihre Stichhaltigkeit geprüft werden. Dies ist nur möglich, wenn die Akteure vor Ort, also die Betriebe, die Kammern, die Verwaltungen und die Bildungsträger zusammenarbeiten. Die Unsicherheiten für die Bildungsinteressenten, die Träger, die Betriebe und die Förderungsinstanzen hinsichtlich der weiteren wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung zeigen, daß die lokal-regionale Ebene als die eigentlich entscheidende Handlungsebene der Weiterbildung völlig unterentwickelt ist.

Weil die Weiterbildung nicht nur Qualifizierungsfunktion erfüllt, sondern auch soziale, wirtschaftliche und arbeitsmarktpolitische Aufgaben hat, muß sich die Weiterbildungspolitik, insbesondere auf der Grundlage des AFG, stärker mit der Regional- und Standortentwicklung, mit Betriebsansiedlungs- und Flächennutzungsplänen befassen und abstimmen. Das traditionelle Muster der Einzelfallförderung hat ausgedient, wenn es darum geht, ganzen Branchen und regionalen Krisengebieten durch Qualifizierungspolitik Unterstützung zu geben.

Die zum Teil bereits praktizierten regionalen Runden Tische sind ein erster Schritt. Es gilt darüber hinaus, Kooperationsregelungen zu entwickeln, die das regionale Zusammenspiel der Akteure fördern.

Die regionale Kooperation muß sich auf unterschiedliche Aufgabenfelder beziehen, die von der Qualifikationsbedarfsanalyse und -einschätzung bis hin zur Beratung der Nachfrager und Anbieter auf dem Bildungsmarkt reichen. Hervorzuheben sind **unter**

**den Bedingungen der neuen Länder zum einen** die Abstimmung der zahlreichen Förderungsprogramme; nach Schätzungen handelt es sich bereits um 700 bis 800 Programme. Die aus unterschiedlichen Quellen stammenden Finanzmittel (z. B. Bund, Bundesanstalt für Arbeit, Land, EG) für diese Programme werden z. Z. unkoordiniert eingesetzt. Sie könnten einen erheblich höheren Effizienzgrad erreichen, wenn sie gebündelt, d. h. abgestimmt eingesetzt werden.

Zum anderen fehlt die Entwicklung von beispielhaften anspruchsvollen Maßnahmekonzepten und Lehrgangsmaterialien, die für die Heranbildung marktkonformer Qualitätsstandards eine wesentliche Voraussetzung sind. Eine systematische, an Qualitätsmerkmalen orientierte Lehrgangsentwicklung ist jedoch mit so hohen Kosten verbunden, daß sie die finanziellen Möglichkeiten einzelner Träger übersteigen und deshalb nur in einer Kooperation von Bildungsträgern realisiert werden können. Ein Teil der beklagten Qualitätsmängel im Osten ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, daß die Kursentwicklungen in der AFG-geförderten Weiterbildung angesichts der den Trägern zur Verfügung stehenden Finanzierungssätze eindeutig zu kurz kommen. Es wäre deshalb nicht nur arbeitsökonomisch und finanziell sinnvoll, sondern auch für die Qualität der Maßnahmen wünschenswert, daß die Bildungsträger z. B. in Trägerverbänden bei der Entwicklung von Lehrgangskonzepten und -materialien zusammenarbeiten.

## Zertifizierung und Anerkennung von Weiterbildungsleistungen

Für die Teilnehmer an Weiterbildungsmaßnahmen und für potentielle Beschäftigte in den neuen Ländern stellt sich ein für die Teilnehmer in den alten Ländern bereits bekanntes Problem in besonderer Schärfe: Sie

können die auf dem Weiterbildungsmarkt angebotenen Abschlüsse und Zertifikate hinsichtlich ihrer Verwertbarkeit auf dem Arbeitsmarkt kaum angemessen einschätzen. Das Spektrum der Weiterbildungszertifikate reicht von der mehr oder weniger präzisen Beschreibung von Weiterbildungsleistungen der Absolventen durch die Bildungsträger bis hin zum staatlichen Zeugnis, wie z. B. dem des Technikers.

Für die Teilnehmer aus den neuen Ländern stellt sich die Frage, wie sie bereits Erlerntes mit dem noch zu Lernenden verbinden, um marktgängige Qualifikationen zu erwerben, die durch Zertifikate anerkannt sind. Da dies in der Regel nicht in einem Schritt möglich ist, bietet sich eine Qualifizierung nach dem Modulsystem an. Einzelne Bausteine oder Lerneinheiten haben für den einzelnen jedoch nur dann einen Sinn, wenn sie sich zu einem Ganzen zusammenfügen lassen, das durch ein anerkanntes Zertifikat abgeschlossen wird und arbeitsmarktgängig ist.

In vielen Bereichen werden Weiterbildungsanstrengungen mit dem Ziel eines öffentlich anerkannten Abschlusses vergeblich sein, da das System der Fortbildungsberufe in der Vergangenheit auch in den alten Ländern nur lückenhaft entwickelt wurde. Systematisch durch bundeseinheitliche Fortbildungsordnungen geregelt ist bisher nur der Meisterbereich. In der kaufmännischen Fortbildung, dem größten fachlichen Teilbereich der beruflichen Weiterbildung, herrscht dagegen eine selbst für Fachleute nicht durchschaubare Vielfalt von hunderten von Abschlüssen unterschiedlichster Qualität; eine ausreichende Transparenz für Anbieter, Betriebe und Bildungsinteressierte fehlt.

Für die Umorganisation und den Aufbau der neuen Länder stellt der unzureichende Entwicklungsstand der Fortbildungsberufe einen besonders schmerzlichen Mangel dar; denn insbesondere für die mittelständische Wirtschaft, auf die es in den neuen Ländern an-

kommt, bilden die Fortbildungsberufe das qualifikatorische Rückgrat: Der Industriemeister, der Handwerksmeister, der Industriefachwirt, der Betriebswirt und der Wirtschaftsinformatiker gehören zu den Fach- und Führungskräften, die für den Aufbau und die Existenz von Klein- und Mittelbetrieben unentbehrlich sind.

Der unzureichende Ausbau der Fortbildungsberufe muß sich deshalb in den neuen Ländern als ein weiteres Innovationshemmnis auswirken.

Für die dringend erforderliche Weiterentwicklung der Fortbildungsberufe spricht auch deren Bedeutung **für die Herstellung der Gleichwertigkeit von beruflicher und schulischer bzw. hochschulischer Bildung**. Qualifizierte Schulabgänger werden sich nur dann für die berufliche Bildung entscheiden, wenn ihnen durch ein ausgebautes und transparentes System der Fortbildungsberufe attraktive Berufskarrieren und damit alternative nichtschulische, aber staatlich anerkannte Bildungswege geboten werden.

Die skizzierten Beispiele zeigen: Die berufliche Weiterbildung, die als ein wichtiges Instrument im West-Ost-Innovationstransfer gilt, kann diesen Anspruch häufig wegen systemischer Mängel nicht einlösen; nicht selten wirken sich ihre veralteten Strukturen und Instrumente innovationshemmend aus. Die offensichtlichen Schwächen des West-Ost-Transfers bilden zugleich die Chancen für Neuorientierungen, die der gesamten Weiterbildung zugute kommen. Der Ost-West-Innovationstransfer ist dazu dringend erforderlich.