

- [4] Vgl. dazu Wissenschaftsrat: Empfehlung zur Förderung besonders Befähigter vom 15. Mai 1981, Manuskriptfassung.
- [5] In Frankreich gibt es zusätzliche finanzielle Anreize für Bildungsgänge, die auf technisch-industrielle Berufe hinführen. Vgl. Ködlitz, V.: Synthesebericht über die Lage in der Europäischen Gemeinschaft, Luxemburg 1981, S. 36.
- [6] Nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz heißen auch die Studenten „Auszubildende“.
- [7] Vgl. dazu Münch, J.; Jung, E.: Sozialer und materieller Status von Jugendlichen beim Übergang von der Schule zum Beruf in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1980; ferner: Beicht, U. u. a.: Ausbildungsvergütungen nach Ausbildungsberufen: Materialien und statistische Analysen zur beruflichen Bildung, Heft 21, Bundesinstitut für Berufsbildungsforschung, Berlin 1980.
- [8] Die Bedarfssätze werden jeweils durch Anordnungen bzw. Änderungsanordnungen des Verwaltungsrates der Bundesanstalt für Arbeit über die individuelle Förderung der beruflichen Ausbildung (A-Ausbildung) festgelegt. Der gegenwärtige Bedarfssatz für Lebensunterhalt beträgt DM 375,—.
- [9] Dazu ist noch das Graduiertenförderungsgesetz vom 2. September 1971 zu rechnen.
- [10] Vgl. Sachverständigenkommission Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung: Kosten und Finanzierung der außerschulischen beruflichen Bildung (Abschlußbericht), Bielefeld 1974, S. 385 ff.
- [11] Vgl. Die Lagerstellenbremse, ohne Verfasserangabe. In: Informationsdienst des Instituts der Deutschen Wirtschaft (iwd), Nr. 19, 6. Mai 1976, S. 3.
- [12] Vgl. zu diesem Problemkreis Kahl, O.: Berufliche Entscheidung und berufliche Laufbahn, Darmstadt 1981.
- [13] Vgl. dazu: Köbele, B.: Vier Jahre Erfahrung mit der übertrieblichen Finanzierung der Berufsbildung. In: Gewerkschaftliche Bildungspolitik, 4/81, S. 105 ff.
- [14] Vgl. dazu Münch/Müller/Oesterle/Scholz: Interpendenz von Lernort-Kombinationen und Output-Qualitäten betrieblicher Berufsausbildung in ausgewählten Berufen, Berlin 1981, S. 68; 145 und 198.
- [15] Dazu gehört auch — wegen der Knappheit der Ausbildungsplätze — die mangelnde Wahl- und Entscheidungsfreiheit.
- [16] Die Begründungen für die Höhe der Ausbildungsvergütungen sind nicht einheitlich, haben sich auch geändert. Während früher in den Ausbildungsvergütungen (bzw. „Erziehungsbeihilfen“) ein Entgelt für die produktive Mitarbeit gesehen wurde, hat sich heute eher der Gedanke durchgesetzt, daß mit der Ausbildungsvergütung die materielle Sicherstellung des Auszubildenden, unabhängig vom Grad seiner produktiven Leistung, bewirkt werden soll. Damit hängt es auch zusammen, daß nach Auffassung einiger Gewerkschaften die Abstände der Ausbildungsvergütungen in den drei Ausbildungsjahren so klein wie möglich gehalten werden sollen, weil die Lebenshaltungskosten für einen Auszubildenden im dritten Ausbildungsjahr vernünftigerweise nicht wesentlich höher sein können als im ersten Jahr der Ausbildung.
- [17] Wie eine Nachfrage bei einem Arbeitsamt ergeben hat, spielt bei den Beratungs- und Vermittlungsgesprächen die Höhe der Ausbildungsvergütung praktisch keine Rolle. Vergleiche werden nicht angestellt.
- [18] Vgl. zur (nicht bedarfskonformen) Lehrlingskonzentration Bodenhöfer, H.-J. und Ötsch, W.: Lehrlingskonzentration und Marktsteuerung der Berufsbildung. In: Wirtschaft und Gesellschaft, 1/1978.

Dietrich Garlichs / Friederike Maier

## Berufliche Weiterbildung und öffentliche Arbeitsmarktpolitik

Die berufliche Weiterbildung hat seit Mitte der sechziger Jahre und vor allem in den siebziger Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen. Steigende Teilnehmerzahlen in öffentlichen und privaten Einrichtungen der Erwachsenenbildung, Ausweitung und Differenzierung des Weiterbildungsangebotes, personeller Ausbau der Weiterbildungsträger und zunehmende „Professionalisierung“ der Weiterbildung kennzeichnen die Situation (Berufsbildungsbericht 1980, S. 74). Aufgrund von Umfragen wird geschätzt, daß z. B. im Zeitraum von Mitte 1978 bis Mitte 1979 15 Prozent der Erwerbstätigen an Lehrgängen oder Kursen der beruflichen Weiterbildung teilgenommen haben (Berufsbildungsbericht 1981, S. 84). Für die expansive Entwicklung waren vor allem folgende Faktoren verantwortlich:

- Der akute Arbeitskräftemangel, der Anfang der sechziger Jahre mit dem Erreichen der Vollbeschäftigung und dem Ausbleiben des Fachkräftestroms aus der DDR entstand.
- Der beschleunigte wirtschaftlich-technologische Strukturwandel (z. B. Rückgang der Beschäftigung im Bergbau und in der Landwirtschaft und Wachstum des tertiären Sektors) und die damit verbundene Veränderung der Arbeitsplatzstrukturen und Qualifikationsanforderungen.
- Die „Entdeckung“ der Bedeutung des Humankapitals für Strukturwandel und Wirtschaftswachstum als Folge der bildungspolitischen Diskussion („Bildungskatastrophe“) und der Technologiediskussion („technologische Lücke“) und damit zusammenhängend der Ausbau des staatlichen Engagements in der beruflichen Weiterbildung.

Exemplarisch sei in diesem Zusammenhang auf die Verabschiedung des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) und des Berufsbildungsgesetzes (BBiG) 1969 durch den Bund hingewiesen. Von den Ländern wurden, beginnend mit Niedersachsen 1970, Weiterbildungs- bzw. Erwachsenenbildungsgesetze in Kraft gesetzt. Fünf Bundesländer (Berlin, Bremen, Hamburg,

Hessen und Niedersachsen) verabschiedeten außerdem Bildungsurlaubsgesetze (BACK/GNAHS 1981, S. 54-55).

Obwohl die staatlich geförderte Weiterbildung, die vornehmlich außerhalb der Betriebe stattfindet, in den siebziger Jahren stark ausgebaut worden ist, sind die Betriebe nach wie vor die zahlenmäßig wichtigsten Anbieter von beruflicher Weiterbildung. Nach der oben zitierten Umfrage waren 50 Prozent aller Weiterbildungsmaßnahmen betrieblich organisiert (wurden also direkt am Arbeitsplatz oder in einer besonderen Ausbildungsstätte des Betriebes durchgeführt). Nur etwa 7 Prozent der erfaßten Personen gaben an, nach dem AFG gefördert worden zu sein (Berufsbildungsbericht 1981, S. 84) [1].

Trotz ihrer Bedeutung liegen genauere Daten über Umfang und Struktur der betrieblichen Weiterbildung nicht vor (vgl. FINK/SAUTER 1980, S. 14 ff.). Einige wesentliche Entwicklungstrends lassen sich jedoch festhalten. Sie werden im folgenden kurz dargestellt und mit der nach dem AFG geförderten Weiterbildung verglichen. Dabei soll vor allem erörtert werden, welche Möglichkeiten und Schwierigkeiten sich beim Einsatz der beruflichen Weiterbildung als arbeitsmarktpolitischem Instrument ergeben. Insbesondere kommt es uns darauf an darzustellen, inwieweit die besonders von Arbeitslosigkeit bedrohten Zielgruppen (vor allem also Un- und Angelernte, Frauen, Ältere und gesundheitlich Eingeschränkte) bisher in die berufliche Weiterbildung einbezogen worden sind und welchen Beitrag die Arbeitsmarktpolitik durch neue Formen der Weiterbildungsförderung zur Verhinderung oder zur langfristigen Verminderung von Arbeitslosigkeit leisten kann.

### Berufliche Weiterbildung durch die Betriebe

Während in den fünfziger Jahren nur eine kleine Zahl von Großbetrieben betriebliche Weiterbildungsmaßnahmen durchführte, ist seit den frühen sechziger Jahren eine rasche Ausweitung der

betrieblichen Weiterbildungsaktivitäten feststellbar, die inzwischen nahezu alle Großbetriebe und die Mehrzahl der mittleren Betriebe erfaßt hat (SENGENBERGER 1981, S. 2). Die sogenannte Edding-Kommission [2] ermittelte für die Betriebe im Bereich der Industrie- und Handelskammern und der Handwerkskammern für das Jahr 1971 Aufwendungen für die betriebliche Weiterbildung in Höhe von 2,1 Milliarden DM. Nach Angaben des Instituts der deutschen Wirtschaft erhöhten sich diese Ausgaben bis 1976 um 54 Prozent (FINK/SAUTER 1980, S. 18). 1981 erreichten die Ausgaben der Wirtschaft nach eigenen Angaben rund 8 Milliarden DM (Das Bestimmungsgespräch 11/81, S. 370 f.).

Nach einer neueren Untersuchung in Bayern führen dort fast die Hälfte aller Betriebe Weiterbildungsmaßnahmen durch. Dabei handelt es sich ganz überwiegend um innerbetrieblich durchgeführte Maßnahmen, nur ein geringer Anteil der von den Betrieben geförderten Weiterbildung wird außerbetrieblich durchgeführt (FALK/BONISCH 1981). Vor allem Großbetriebe mit mehr als 1000 Beschäftigten bieten selbst organisierte innerbetriebliche Weiterbildung an, während Klein- und Mittelbetriebe stärker mit externen Weiterbildungseinrichtungen zusammenarbeiten (GABELE/HEIDINGER 1979, S. 214; SAUTER 1981a, S. 9).

Die Expansion der betrieblichen Weiterbildung wird auch daran deutlich, daß in vielen Großbetrieben die Weiterbildungsbudgets inzwischen die Kosten für die Erstausbildung überschritten haben. Auch wenn man berücksichtigt, daß ein beträchtlicher Teil dieser Aufwendungen eher den ergänzenden betrieblichen Sozialleistungen als der beruflichen Weiterbildung im engeren Sinne zuzuordnen ist, so bleibt doch festzuhalten, daß der Stellenwert der beruflichen Erwachsenenbildung in den Betrieben gegenüber der Jugendlichenausbildung gewachsen ist (SENGENBERGER 1981, S. 2). Beispielsweise lag der Aufwand der Siemens AG für die Weiterbildung im Geschäftsjahr 1979/80 bei 250 Mio. DM. Für die Erstausbildung wendete das Unternehmen dagegen nur 200 Mio. DM auf (HÖRGER 1981) [3].

Trotz der Ausweitung des betrieblichen Weiterbildungsangebots ist die **Art und die Teilnehmerstruktur** der betrieblichen Weiterbildung in spezifischer Weise begrenzt. Betriebliche Weiterbildung ist überwiegend an betriebs- und arbeitsplatzspezifischen Anforderungen orientiert. Sie findet in der Regel unmittelbar am Arbeitsplatz statt oder in Form von kürzeren Lehrgängen. Ihre Breite und Intensität ist entsprechend gering. Betriebliche Weiterbildung dient nach den Kategorien des AFG überwiegend der Anpassungsfortbildung und der Einarbeitung. Dagegen ist die Fortbildung im Rahmen überbetrieblich anerkannter Bildungsabschlüsse die Ausnahme. Weiterbildung dieser Art findet im allgemeinen außerhalb von Unternehmen statt, auch dann, wenn sie finanziell vom Unternehmen gefördert wird, z. B. durch bezahlte Freistellung (HÖRGER 1981, S. 5). Die Situation läßt sich am besten charakterisieren mit den Worten eines betrieblichen Weiterbildungsfachmanns: „Die Weiterbildungsaktivitäten stehen nicht im Zentrum des unternehmerischen Geschehens. Das betriebliche Weiterbildungsangebot setzt vor allem dort an, wo es außerbetrieblich nicht zu befriedigen ist. Es ist nicht unser Ziel, eigene Volkshochschulen zu gründen.“ (Hauptabteilungsleiter Bildungspolitik eines deutschen Großunternehmens)

Von seiten der Arbeitsmarktforschung und der Gewerkschaften wird die Expansion der betrieblichen Weiterbildungsaktivitäten mit gemischten Gefühlen betrachtet. Sie wird begrüßt, soweit sie dem beruflichen Fortkommen und der beruflichen Flexibilität des einzelnen dient. Auf der anderen Seite wird kritisiert, daß die mangelnde Breite und die stark arbeitsplatzspezifisch ausgerichtete Qualifizierung nur selten zu überbetrieblich anerkannten Abschlüssen führt und daher weniger die berufliche Mobilität als die Betriebsbindung des Arbeitnehmers fördert. In volkswirtschaftlicher Hinsicht wird dadurch eine weitere Etablierung von betrieblichen Teilarbeitsmärkten und ihre relative Abschottung gegenüber dem externen Arbeitsmarkt befürchtet. Entsprechend wird die Notwendigkeit staatlicher

Einflußnahme auf die betriebliche Weiterbildungspolitik betont, „um einzel- und gesamtwirtschaftliche Interessen in der Qualifikations- und Arbeitsmarktpolitik abzugleichen“. (SENGENBERGER 1981, S. 1)

Die Konzentration der betrieblichen Weiterbildung auf die betriebsspezifische Qualifizierung ohne überbetrieblich verwertbaren Abschluß wird begleitet von einer einseitigen Auslese der Teilnehmer. Betriebliche Weiterbildung erfaßt vor allem die bereits qualifizierten Beschäftigungsgruppen wie Führungskräfte, Teile der Angestellten und Facharbeiter. Die besonders von Arbeitslosigkeit bedrohten Arbeitskräftegruppen wie Un- und Angelernte ebenso wie Frauen und Ältere sind lediglich Randgruppen des betrieblichen Qualifizierungsinteresses (MAASE/SENGENBERGER 1976; ähnlich SASS et al. 1974 und LENHARDT 1974). Dieses Ergebnis der ISF-Betriebserhebung 1975 wurde weitgehend bestätigt durch die Infratest-Befragung 1980 bei Firmen, die am „Arbeitsmarktpolitischen Programm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen“ teilgenommen haben. Danach ergab sich, daß Qualifizierungsmaßnahmen von den Betrieben wesentlich häufiger für Facharbeiter und für kaufmännische und technische Angestellte durchgeführt werden als für die Gruppe der un- und angelernten Arbeitnehmer im gewerblichen Bereich (INFRATEST 1980, Bd. 4, S. 38). Die Beschäftigten unterhalb des Facharbeiter-niveaus sind offensichtlich von den Betrieben noch nicht als „Qualifizierungsreservoir“ entdeckt worden, was angesichts des immer wieder betonten Fachkräftemangels überraschend ist.

#### Weiterbildung nach dem Arbeitsförderungsgesetz

Im Vergleich zur betrieblichen Weiterbildung relativ gut untersucht und mit statistischen Daten belegt ist der Bereich beruflicher Weiterbildung, der nach den Bestimmungen des AFG gefördert wird. Das AFG unterscheidet drei Kategorien der Weiterbildung: die Fortbildung, die Umschulung und die Einarbeitung.

**Fortbildungsmaßnahmen** dienen dazu, „berufliche Kenntnisse und Fertigkeiten festzustellen, zu erhalten, zu erweitern oder der technischen Entwicklung anzupassen“ (§ 41 AFG). In der Regel handelt es sich bei dieser sogenannten „Anpassungsfortbildung“ um Lehrgänge ohne allgemein anerkannte Abschlüsse, die eine begrenzte Erweiterung beruflicher Qualifikationen ermöglichen. Dagegen soll die sogenannte „Aufstiegsfortbildung“ auf der Grundlage einer abgeschlossenen Berufsausbildung oder einer angemessenen praktischen Berufserfahrung einen beruflichen Aufstieg ermöglichen. Im allgemeinen führen die längeren und anspruchsvolleren Kurse der Aufstiegsfortbildung zum Handwerks- oder Industriemeister, zum Techniker oder zu höheren Qualifikationsstufen in den kaufmännischen Berufen, z. B. zu den verschiedenen Abschlüssen eines Fachwirtes. Das quantitative Verhältnis zwischen Anpassungs- und Aufstiegsfortbildung ist ungefähr ausgeglichen.

Während Fortbildungsmaßnahmen auf vorhandenen Berufskennntnissen aufbauen und eine Weiterbildung im ausgeübten Beruf ermöglichen, soll die **Umschulung** (§ 47 AFG) den Übergang in eine andere als die bisher ausgeübte Tätigkeit ermöglichen. Das Ziel der Umschulung besteht in der Regel in einem anerkannten Ausbildungsabschluß.

Nach dem AFG besteht bei Vorliegen der Voraussetzungen ein individueller Anspruch auf die Förderung der Teilnahme an FuU-Maßnahmen. Im Gegensatz dazu ist die **Einarbeitung** (§ 49) eine Kanneistung, die als Lohnkostenzuschuß an den Betrieb gezahlt wird. Die Einarbeitungshilfe soll der Qualifizierung von Beschäftigten dienen, die die volle Leistung auf einem neuen Arbeitsplatz noch nicht erbringen. Dabei können neu eingestellte Arbeitskräfte ebenso gefördert werden wie bereits im Betrieb beschäftigte. Zwar wurde bei der Abfassung des AFG auf den bis dahin gebräuchlichen Ausdruck „Anlernzuschuß“ verzichtet, aber das Hauptgewicht der Einarbeitungsmaßnahmen liegt auch heute bei geringer qualifizierten Tätigkeiten (SCHMID/SEMLINGER 1980, S. 31).

Im Gegensatz zur Einarbeitung, die am Arbeitsplatz stattfindet und vom Betrieb durchgeführt wird, finden FuU-Maßnahmen in der Regel außerhalb des Betriebes in speziellen Fortbildungseinrichtungen statt. Dabei wird zwischen Vollzeit- und Teilzeitmaßnahmen unterschieden. Vollzeitmaßnahmen setzen im allgemeinen die Aufgabe des Beschäftigungsverhältnisses voraus, während Teilzeitmaßnahmen berufsbegleitend als Abend- oder Wochenendkurse durchgeführt werden. Der Anteil der Vollzeitkurse an allen FuU-Maßnahmen liegt bei etwa 70 Prozent (BUNDESANSTALT 1980, Förderung der beruflichen Bildung, S. 32, Tabelle 30).

Bei der von der Arbeitsverwaltung geförderten Weiterbildung spielt die betriebliche Weiterbildung eine untergeordnete Rolle. Sie beschränkt sich im wesentlichen auf die Einarbeitung, die allerdings in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen und inzwischen (1979) einen Anteil von 14 Prozent an allen Weiterbildungsmaßnahmen hat (Tabelle 1). Bei den Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen ist der Anteil der in Betrieben durchgeführten Maßnahmen dagegen sehr gering. 1979 wurden von insgesamt 180 633 FuU-Maßnahmen lediglich 12 196 in Betrieben durchgeführt (BUNDESANSTALT 1980, Förderung der beruflichen Bildung, S. 34, Tabelle 32). Hierbei handelt es sich vorrangig um Maßnahmen für Arbeitslose, die von den Betrieben im Auftrag der Arbeitsverwaltung durchgeführt werden.

Die geringe Rolle der Betriebe bei der Durchführung von FuU-Maßnahmen hängt auch damit zusammen, daß nach dem AFG grundsätzlich keine Maßnahmen gefördert werden können, die überwiegend im Interesse des Betriebes liegen. Sogenannte „interessengebundene“ Maßnahmen können im Rahmen des AFG nur dann gefördert werden, wenn dafür ein besonderes arbeitsmarktpolitisches Interesse besteht (§ 43 Abs. 2 AFG). Diese Voraussetzung gilt in der Regel nur dann als erfüllt, wenn der betreffende Arbeitnehmer sonst von Entlassung bedroht ist [4].

Tabelle 1: Eintritte in berufliche Bildungsmaßnahmen nach Art der Maßnahmen 1970–1979

	Fortbildung		Umschulung		Einarbeitung		Insgesamt	
	absolut	%	absolut	%	absolut	%	absolut	%
1970	117167	68,8	23420	13,7	29582	17,8	170166	100
1971	224879	77,9	34099	11,8	29412	10,1	288390	100
1972	212783	81,7	31901	12,2	15601	5,9	260285	100
1973	185199	81,6	31430	13,8	10313	4,5	226942	100
1974	185873	79,9	36560	15,7	10164	4,3	232597	100
1975	216407	79,9	36575	13,5	17871	6,6	270853	100
1976	117351	77,4	19061	12,6	15115	10,0	151527	100
1977	100509	74,0	20084	14,7	15369	11,3	135926	100
1978	128858	73,5	25825	14,7	20544	11,7	175227	100
1979	149766	71,5	30867	14,7	28796	13,8	209429	100

Quelle: Bundesanstalt 1971 ff., Förderung der beruflichen Bildung, Ergebnisse der Teilnehmerstatistik

#### Die Konzeption der Weiterbildungsförderung nach dem AFG

Die Förderung der beruflichen Weiterbildung ist das Kernstück der „aktiven Arbeitsmarktpolitik“, die für die Bundesrepublik mit dem AFG 1969 eingeführt wurde.

Berufliche Weiterbildung sollte zur Steigerung der geographischen Mobilität und zur Verbesserung der Qualifikationsstruktur der Arbeitskräfte beitragen. Diese Konzeption ging von einem hohen Beschäftigungsstand und einer sich ständig ändernden bzw. steigenden Qualifikationsnachfrage aus. Infolgedessen lag das Schwergewicht Anfang der siebziger Jahre auf der Förderung der beruflichen Mobilität und des beruflichen Aufstiegs, erst in zweiter Hinsicht ging es um die Verhütung qualitativer und quantitativer Unterbeschäftigung. Angesichts der steigenden Arbeitslosigkeit und wachsender Haushaltsprobleme verlagerte sich in den folgenden Jahren die Zielsetzung der Weiterbildungsförderung

jedoch auf die Verhütung und Beendigung von Arbeitslosigkeit [5]. Entsprechend wurden die Förderbedingungen restriktiver gefaßt und die finanziellen Leistungen differenziert.

Einschneidende Veränderungen brachte vor allem das Haushaltsstrukturgesetz vom Dezember 1975. Es führte die Unterscheidung zwischen arbeitsmarktpolitisch „notwendiger“ und „zweckmäßiger“ Weiterbildung ein. Als „notwendige“ Weiterbildung gilt seitdem nur noch die Förderung von Arbeitslosen, von Arbeitslosigkeit unmittelbar Bedrohten und von Arbeitnehmern ohne beruflichen Abschluß (§ 44 Abs. 2 AFG) [6]. Nur die notwendige Weiterbildung wurde fortan mit dem erhöhten Unterhaltsgeld von 80 Prozent des Arbeitsentgelts (welches ursprünglich bei 90 Prozent gelegen hatte) gefördert. Alle übrigen Gruppen, die unter der Rubrik „zweckmäßige“ Weiterbildung zusammengefaßt wurden, erhielten nur noch ein Unterhaltsgeld von 58 Prozent, welches damit also unter die Höhe des Arbeitslosengeldes (68 %) sank.

#### Defizite staatlicher Weiterbildungsförderung

Die Bestimmungen des Haushaltsstrukturgesetzes hatten einen drastischen Rückgang der Teilnehmerzahlen zur Folge. Sie sanken 271 000 1975 um 50 Prozent auf 136 000 Teilnehmer im Jahre 1977. Erst seit 1978 erhöhen sich die Eintrittszahlen in berufliche Bildungsmaßnahmen allmählich wieder, wobei der hohe Stand von 1975 bis heute jedoch nicht wieder erreicht worden ist (vgl. Tabelle 1).

Trotz der Veränderungen des Förderungsrechts hatten die Bemühungen um die besonders qualifizierungsbedürftigen Zielgruppen des Arbeitsmarktes nur teilweise Erfolg. Sehr stark gewachsen ist der Anteil der Arbeitslosen unter den Teilnehmern an beruflicher Weiterbildung. Er stieg von 5,8 Prozent (1973) auf 42,9 Prozent (1979) an. Absolut gesehen ergab sich jedoch auch bei den arbeitslosen Teilnehmern ein deutlicher Rückgang nach 1975, der erst 1979 wieder aufgeholt wurde (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2: Teilnehmer an beruflichen Bildungsmaßnahmen, die vor Eintritt in die Maßnahme arbeitslos waren bzw. keine Berufsausbildung hatten (Eintritte)

	Vorher arbeitslos		Keine Berufsausbildung	
	absolut	%	absolut	%
1970	19243	11,3	34203	20,1
1971	19969	6,9	44644	15,5
1972	16586	6,4	37562	14,4
1973	13177	5,8	32777	14,4
1974	37796	16,2	41429	17,8
1975	84251	31,1	53943	19,9
1976	49820	32,9	33127	21,9
1977	53117	39,1	24421	18,0
1978	76311	43,5	31673	18,1
1979	89772	42,9	41962	20,0

Quelle: Bundesanstalt 1971 ff., Förderung der beruflichen Bildung, Ergebnisse der Teilnehmerstatistik

Nicht gelungen ist es dagegen bisher, die von Arbeitslosigkeit besonders bedrohte Gruppe der Arbeitnehmer ohne Berufsausbildung stärker in die Weiterbildung einzubeziehen. Nach wie vor ist sie deutlich unterrepräsentiert, teilweise ging ihr Anteil in den letzten Jahren sogar zurück (vgl. Tabelle 2). Einem Anteil von 18 bis 20 Prozent an den Teilnehmern von beruflichen Bildungsmaßnahmen steht ein Anteil von etwa 30 Prozent an den Erwerbspersonen und von etwa 55 Prozent an den Arbeitslosen gegenüber (HOFBAUER 1979, S. 44).

Arbeitslose und Arbeitnehmer ohne Berufsausbildung sind nicht nur quantitativ unterrepräsentiert, es ist auch zu beobachten, daß die arbeitsmarktpolitischen Zielgruppen das angestrebte Schulungsziel in geringerem Maße erreichen als andere Teilnehmer. Am höchsten ist die Erfolgsquote bei der Aufstiegsfortbildung, die 83 Prozent (1979) der Teilnehmer mit Erfolg ab-

schlossen. Nicht so günstige Ergebnisse zeigen sich dagegen bei der Anpassungsfortbildung und bei den Umschulungsmaßnahmen, bei denen die arbeitslosen Teilnehmer und die beruflich nicht Qualifizierten besonders stark vertreten sind. Fast ein Viertel der Teilnehmer an Maßnahmen der Anpassungsfortbildung und ein Drittel der Umschüler erreichte 1979 das Schulungsziel nicht (BUNDESANSTALT 1980, Förderung der beruflichen Bildung, S. 9). Dabei ist zusätzlich zu berücksichtigen, daß die Maßnahmen der Anpassungsfortbildung im Vergleich zu denen der Aufstiegsfortbildung und Umschulung relativ kurzzeitig sind und daß in der Mehrzahl der Fälle keine Abschlußprüfung verlangt wird, sondern eine erfolgreiche Teilnahme in vielen Fällen lediglich die regelmäßige Teilnahme bestätigt.

#### Gründe für die Defizite staatlicher Weiterbildungsförderung

Es gibt zahlreiche Gründe dafür, daß es bisher nicht gelungen ist, die Beschäftigten ohne Berufsausbildung stärker für Weiterbildungsmaßnahmen zu gewinnen. Ausgangspunkt der Problematik ist die Tatsache, daß es sich bei den Ungelernten um eine relativ bildungsferne Gruppe handelt und die von ihnen ausgeübten Tätigkeiten im allgemeinen wenig qualifizierend sind. Entsprechend ergeben sich für die Arbeitsverwaltung und für das Kursangebot der Fortbildungseinrichtungen und dessen sozialpädagogische und didaktische Ausgestaltung erhebliche Anforderungen. In diesem Zusammenhang weist die Bundesanstalt selbst darauf hin, daß die Arbeitsverwaltung „weder nach Aufgabenstellung noch nach ihrer Ausstattung mit Fachkräften eine durchgreifende Veränderung der Motivation der vorrangig anzusprechenden Zielgruppen für eine Teilnahme an beruflichen Bildungsmaßnahmen erreichen kann“. (Runderlaß der BUNDESANSTALT 227/77, zitiert nach KRAUTKRÄMER 1979, S. 286/87)

Diese Problematik dürfte sich inzwischen noch verschärft haben, da die Fachkräfte der Bundesanstalt mit steigender Arbeitslosigkeit zunehmend von der Registrierung der Arbeitslosen und der Administration des Arbeitslosengeldes in Anspruch genommen werden, was in einigen Arbeitsämtern bereits dazu geführt hat, Personal von den Vermittlungsabteilungen in die Leistungsabteilungen umzusetzen. Der zitierten Selbsteinschätzung der Bundesanstalt entsprechen auch Befragungsergebnisse bei Arbeitsuchenden und Arbeitslosen, welche vielfach auf mangelnde Informationen über Weiterbildungsmöglichkeiten oder fehlende Angebote hinweisen. Die Infratest-Studie 1978 kommt aufgrund ihrer Befragungen zu dem Schluß, daß „das Potential an Fortbildungsinteresse offenbar weder bei den beschäftigten Arbeitnehmern noch bei den Arbeitslosen ausgeschöpft ist“. (INFRATEST et al. 1978, S. 171)

Zu berücksichtigen ist natürlich, daß es von der Äußerung des Interesses an Weiterbildung bis zur tatsächlichen Teilnahme und dem erfolgreichen Abschluß ein weiter Weg ist. Dieser Weg wird allerdings dadurch erschwert, daß die Bildungsangebote und ihre Durchführung bisher nur unzureichend auf die neuen Zielgruppen zugeschnitten sind. So ergeben sich aus den Abbrecherquoten in Bildungsmaßnahmen mit einem hohen Anteil an Problemgruppen Hinweise auf die erheblichen sozialpädagogischen und didaktischen Probleme einer auf ungelernte und arbeitslose Teilnehmer konzentrierten Förderung (SAUTER 1981a, S. 21).

Auch die derzeitige beschäftigungspolitische Situation mit ihrer hohen Arbeitslosigkeit vermindert die Bildungsbereitschaft insbesondere bei Un- und Angelernten, da sich Arbeitnehmer in ungekündigten Arbeitsverhältnissen kaum noch bereit finden, ihren Arbeitsplatz zugunsten einer außerbetrieblichen Bildungsmaßnahme aufzugeben. „Ohne hinreichende Sicherheit bei der anschließenden Verwertung der erworbenen Qualifikation für die berufliche Entwicklung und ohne zusätzliche Motivierungsmittel dürfte die Bildungsbereitschaft insbesondere der weniger qualifizierten Arbeitnehmergruppen nur schwer zu steigern sein.“ (BUNDESANSTALT 1978, S. 93).

Angesichts dieser außerordentlich schwierigen Ausgangslage, die weniger qualifizierten Arbeitnehmergruppen stärker für die Wei-

terbildung zu interessieren, lassen die derzeit geplanten Einschränkungen beruflicher Bildungsmaßnahmen durch das Arbeitsförderungs-Konsolidierungsgesetz (AFKG) eine weitere Erschwerung erwarten. Vor allem die Kürzung des Unterhaltsgeldes für die „notwendige“ Weiterbildung von 80 Prozent auf 68 Prozent dürfte entsprechend den Erfahrungen mit dem Haushaltsstrukturgesetz von 1975 einen drastischen Rückgang der Teilnehmerzahlen hervorrufen. Diese geplante Maßnahme trifft gerade die Zielgruppe der Arbeitslosen und besonders von Arbeitslosigkeit bedrohten Arbeitnehmer ohne Berufsausbildung, um die sich die Arbeitsverwaltung in den letzten Jahren vor allem bemüht hat. Mit der Senkung des Unterhaltsgeldes auf die Höhe des Arbeitslosengeldes wird auch noch der finanzielle Anreiz zur Weiterbildung beseitigt, der für diese Gruppen angesichts geringer Eigenmotivation und schlechter Wiederbeschäftigungschancen vielfach der wesentliche Grund zur Teilnahme an beruflichen Bildungsmaßnahmen war.

#### Die öffentliche Förderung innerbetrieblicher Qualifizierung

Die innerbetriebliche Qualifizierung als Instrument der Arbeitsmarktpolitik wurde erstmalig in größerem Umfang eingesetzt im Rahmen des „Arbeitsmarktpolitischen Programms der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen“ vom Mai 1979 (BMA 1979) [7]. Dieses Sonderprogramm förderte die berufliche Qualifizierung von Arbeitnehmern in Betrieben mit Anpassungs- und Umstellungsprozessen. Abweichend von der Regelung des AFG waren dabei Maßnahmen im betrieblichen Interesse nicht ausgeschlossen. Das Sonderprogramm knüpfte vielmehr gerade am Interesse der Unternehmen an der Qualifizierung ihrer Beschäftigten an. Drei Qualifizierungsarten wurden durch das Sonderprogramm gefördert:

- **Umschulung** in Berufe mit anerkannten Ausbildungsabschlüssen (mit 90% Lohnkostenzuschuß für die gesamte Dauer der Maßnahme);
- **Fortbildung** im Rahmen anerkannter Fortbildungsabschlüsse (mit 90% Lohnkostenzuschuß bis zu einem Zeitraum von 2 Jahren);
- **Sonstige Qualifizierungsmaßnahmen** nach einem vom Betrieb festgelegten Qualifizierungsplan (mit 80% Lohnkostenzuschuß für maximal 1 Jahr).

Ganz überwiegend haben sich die teilnehmenden Betriebe für die sonstige Qualifizierung entschieden, auf die rund 84 Prozent aller Teilnehmer entfielen. Nur 4 Prozent der Teilnehmer nahmen an Umschulungs- und nur 12 Prozent der Teilnehmer an Fortbildungsmaßnahmen teil (INFRATEST 1980, Band 3, S. 3).

#### Teilnehmerstruktur

Im Unterschied zu den formalisierten Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen wurde mit der sonstigen Qualifizierung eine Maßnahme angeboten, deren Qualifizierungsanspruch reduziert war und die deshalb auch von „weiterbildungsunerfahrenen“ Betrieben durchgeführt werden konnte. Außerdem entsprachen diese Maßnahmen in besonderer Weise betrieblichen Interessen. Mit ihnen konnte die Qualifizierung gezielt auf firmenspezifische und arbeitsplatzspezifische Anforderungen zugeschnitten werden, ohne daß darüber hinaus eine breitere Ausbildung verlangt wurde. In der großen Mehrzahl der Fälle fand die Ausbildung direkt am Arbeitsplatz statt. Insgesamt war bei diesem Typ der sonstigen Qualifizierung das Verhältnis von betrieblichem Aufwand und Lohnkostenzuschuß besonders günstig.

Mit der sonstigen Qualifizierung wurde von seiten der Arbeitsmarktpolitik der Versuch unternommen, auch die un- und angelernten Arbeitskräfte zu erreichen, die ansonsten von der staatlich geförderten Weiterbildung und von der betrieblichen Fortbildung vernachlässigt werden. Rein quantitativ hat das Sonderprogramm dabei gute Erfolge erzielt. 51 Prozent der Teilnehmer an der sonstigen Qualifizierung waren Un- und Angelernte, obwohl diese Gruppe nur einen Anteil von 48 Prozent an der Belegschaft der teilnehmenden Betriebe stellte (INFRATEST 1980, Band 4, Tabellen 2 und 16).

Entgegen den Erwartungen wurden auch ältere Arbeitnehmer in erfreulichem Ausmaß in die Qualifizierungsmaßnahmen einbezogen. Die Gruppe der 45- bis 64jährigen war in ihrem Beschäftigungsanteil entsprechend vertreten (jeweils 16%). Arbeitnehmer ab 55 Jahren nahmen allerdings erheblich seltener an Qualifizierungsmaßnahmen teil, als ihrem Beschäftigungsanteil entspricht (INFRATEST 1980, Band 4A, S. 10). Ausländische Arbeitskräfte wurden von den Qualifizierungsmaßnahmen sogar in leicht überproportionaler Weise erreicht. Ihr Anteil lag mit 7,6 Prozent etwas über ihrem Beschäftigungsanteil (PETERS/SCHMID 1981, S. 186). Dagegen gehören die Frauen zu den unterrepräsentierten Gruppen der Qualifizierungsmaßnahmen des Sonderprogramms. Während der Frauenanteil an der Belegschaft der geförderten Betriebe 26 Prozent beträgt, lag ihr Anteil an den geförderten Teilnehmern bei 18 Prozent (SCHARPF et al. 1982, S. 130) [8].

#### *Qualität der Maßnahmen*

Während die Einbeziehung der arbeitsmarktpolitischen Zielgruppen im Rahmen des Sonderprogramms in wesentlich höherem Maße gelungen ist als dies die Erfahrungen mit der AFG-Förderung und der betrieblichen Weiterbildung erwarten ließen, scheinen die inhaltliche Gestaltung und die Qualitätssicherung der innerbetrieblichen Qualifizierungsmaßnahmen noch erhebliche Schwierigkeiten zu bereiten. Es überrascht nicht, daß bei Maßnahmen, die überwiegend im Betrieb und am Arbeitsplatz durchgeführt werden, das Subventionsinteresse der Unternehmen in besonderer Weise angesprochen wurde, während auf der anderen Seite gerade wegen der starken Arbeitsplatzbezogenheit eine Qualitätskontrolle und die Verhinderung von Mitnahmeeffekten besonders schwierig war.

Genaue quantitative Angaben lassen sich beim gegenwärtigen Stand der Begleitforschung nicht machen. Ein vorrangiges Subventionsinteresse kann jedoch bei den Maßnahmen angenommen werden, die sich kaum von der betriebsüblichen Einweisung durch Vorgesetzte oder Kollegen unterscheiden oder bei denen der personelle und organisatorische Aufwand für die Qualifizierung minimal war. In einigen Betrieben erreichten Teilnehmer schon nach kurzer Zeit die volle Produktionsleistung oder arbeiteten im Akkord. Andere Teilnehmer wußten gar nicht, daß sie an einer Qualifizierungsmaßnahme teilnahmen (BOSCH 1981, S. 73). In diesen Fällen war das Interesse der Betriebe ganz offensichtlich vorrangig auf die Subvention gerichtet und weniger auf die Qualifikation des Personals. Angesichts der Vielzahl der Fälle und des Zeitdrucks, unter dem das Sonderprogramm abgewickelt werden mußte, waren die Arbeitsämter im allgemeinen nicht in der Lage, die tatsächliche Qualität der Maßnahmen-durchführung zu überprüfen.

#### **Anreize und Verbesserungen zur beruflichen Weiterbildung**

Die Erfahrungen mit dem arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramm von 1979 geben Hinweise auf Möglichkeiten, aber auch Grenzen, die betriebliche Weiterbildung stärker im Sinne arbeitsmarktpolitischer Zielsetzungen zu aktivieren. Der Vorteil des „Lernortes Betrieb“ wurde deutlich demonstriert. Die enge Verknüpfung manueller Tätigkeiten und theoretischer Unter-richtung am Arbeitsplatz oder im Betrieb und die Aufrechterhaltung des Arbeitsverhältnisses machten es möglich, in verstärktem Ausmaß un- und angelernte Arbeitskräfte an Qualifizierungsmaßnahmen heranzuführen. Die Sicherstellung der Qualität der Maßnahmen stellte allerdings eine schwierig zu lösende Aufgabe dar. Die innerbetrieblichen Maßnahmen, besonders für die Gruppe der un- und angelernten Arbeitskräfte, hatten die Tendenz, sich auf relativ enge betriebs- und arbeitsplatzspezifische Inhalte zu beschränken. Diese Beschränkung sollte in Richtung auf eine breitere Qualifizierung mit dem Ziel eines arbeitsmarktfähigen Abschlusses aufgehoben werden. Zu diesem Zweck bieten sich angebotsorientierte und finanzielle Anreizstrategien an.

1. Anzusetzen ist zunächst einmal mit **beratender Hilfestellung** für Betriebe mit geringer Weiterbildungserfahrung und unzurei-

chender Weiterbildungsinfrastruktur. Wichtig scheint es zu sein, dem Betrieb konkrete Hilfen zu geben, wie seine Qualifizierungsprobleme durch die Planung, Organisation und Durchführung betrieblicher Maßnahmen gelöst werden können. Die Schwierigkeit vieler Betriebe besteht neben der geringen Erfahrung darin, daß das Führungspersonal in der Regel der Priorität kurzfristiger Produktionserfordernisse unterliegt und kaum in der Lage ist, sich intensiv mit Weiterbildungsfragen zu befassen. Zu diesem personellen Engpaß kommt hinzu, daß Konzepte und Inhalte der Lehrlingsausbildung – sofern es eine Erstausbildung im Betrieb überhaupt gibt – sich vielfach nicht eignen als Vorbild für „erwachsenengerechte“ Qualifizierung und daß die Entwicklung von Weiterbildungsmaßnahmen für Un- und Angelernte durch fehlende Berufsbilder und Abschlüsse, die auch stufenweise zu erreichen sind, erschwert wird. Insofern ist der bisherige Schwerpunkt der Entwicklung von Fortbildungsabschlüssen und entsprechenden externen Kursangeboten der Träger zu ergänzen durch Qualifikationsbausteine unterhalb des Facharbeiterniveaus. Ermöglicht werden sollte auch in stärkerem Maße als bisher die Kombination von betrieblicher Qualifizierung mit außerbetrieblichen Fortbildungsabschnitten und das sukzessive Erwerben von Qualifikationen (SAUTER 1981b, S. 15).

2. Neben besserer Information und Beratung und der Bereitstellung von passenden Qualifikationsbausteinen erscheint es vordringlich, die praktische Durchführung der betrieblichen Weiterbildung zu erleichtern und zu verbessern. Zu denken wäre an die Einführung eines „**Fortbildungstrainers**“, der den Betrieben für die Dauer einer Maßnahme zur Verfügung gestellt wird und ähnlich wie ein Ausbildungsmeister in der Erstausbildung verantwortlich ist für die Weiterbildung und Qualifizierung bestimmter Arbeitskräftegruppen. Das Modell eines „Fortbildungstrainers“ hätte den Vorteil, daß vor allem bei kleineren und mittleren Betrieben der personelle Ausbilderengpaß behoben würde und daß die Probleme der außerbetrieblichen Weiterbildung – die Motivation der Teilnehmer und die Verwertbarkeit und Praxisnähe der Weiterbildung aus der Sicht der Betriebe – wesentlich verringert werden könnten. Auf der anderen Seite würde der „Fortbildungstrainer“ eine bessere und breitere Weiterbildung gewährleisten und könnte die Teilnehmer auf die Fortbildungsprüfung im Betrieb vorbereiten. Die institutionelle Verankerung des „Fortbildungstrainers“ sollte flexibel je nach regionaler Situation in enger Kooperation mit den bestehenden überbetrieblichen und außerbetrieblichen berufspraktischen Bildungszentren erfolgen. Ebenso muß je nach regionaler Bedarfssituation entschieden werden, in welchen wichtigen Berufsbereichen „Fortbildungstrainer“ angeboten werden sollten.

3. Um die Weiterbildungsanstrengungen der Betriebe für die Beschäftigtengruppen zu erhöhen, die durch außerbetriebliche Förderung nur schwer zu erreichen sind und die auch von der betrieblichen Weiterbildung bisher vernachlässigt werden, bedarf es sicherlich auch **finanzieller Anreize**. Die öffentliche Förderung in Form von Zuschüssen, wie sie z. B. bei der Einrichtung von Ausbildungsplätzen für bestimmte Zielgruppen vergeben werden, sollte daher auf die betriebliche Weiterbildung von Un- und Angelernten ausgedehnt werden. Zu achten ist dabei allerdings auf die Einhaltung von Qualitätsstandards, welche durch die Bereitstellung von entsprechenden Qualifikationsbausteinen und/oder dem Einsatz eines „Fortbildungstrainers“ sehr erleichtert würde. Die öffentliche Förderung der betrieblichen Weiterbildung könnte wie im arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramm auf bestimmte Problemregionen konzentriert werden, wo die finanzielle Situation vieler Betriebe besonders schwierig und das Arbeitsmarktrisiko der Un- und Angelernten besonders hoch ist. Ebenso wäre zu überlegen, die Förderung auf kleinere und mittlere Betriebe zu begrenzen, die eher unter Fachkräftemangel leiden als größere Betriebe, und welche in der Regel die schlechteren personellen und instrumentellen Voraussetzungen für die betriebliche Weiterbildung haben (SCHARPF et al. 1982, S. 54 ff.).

4. Neben der öffentlichen Finanzierung der betrieblichen Weiterbildung ist auch die Möglichkeit von überbetrieblichen Finanzierungsregelungen zu prüfen, wie sie für die berufliche Erstausbildung bisher in vier Tarifbereichen bestehen [9].

Die Einrichtung von tarifvertraglich geregelten Finanzierungsfonds erfolgte mit dem Ziel, die Ausbildungsbereitschaft der Betriebe zu erhöhen und eine den Anforderungen des Berufszweiges entsprechende qualifizierte Berufsausbildung zu ermöglichen. Mit diesen Branchenfonds werden alle Betriebe einer Branche an den Kosten der Ausbildung beteiligt. Die oft beklagte Abwanderung qualifizierter Fachkräfte in Großbetriebe wird dadurch insofern ausgeglichen, als der Großbetrieb durch den Fonds einen nicht unerheblichen Teil der Ausbildungskosten des Kleinbetriebes mitträgt. Im Geltungsbereich der tarifvertraglich gebildeten Berufsbildungsfonds hat sich eine deutliche Steigerung der Ausbildungsplätze und der Ausbildungsqualität ergeben (Berufsbildungsbericht 1981, S. 95). Offensichtlich sind die Vorteile des finanziellen Ausgleichs der Ausbildungskosten und die Möglichkeit, überbetriebliche Ausbildungsstätten zu errichten, ein Anreiz für die Betriebe, wieder stärker auszubilden.

Der Tarifvertrag für den Bereich des Steinmetz- und Steinbildhauerhandwerks schließt schon heute eine Förderung der beruflichen Umschulung und der beruflichen Fortbildung in die Aufgaben des Fonds mit ein (Berufsbildungsbericht 1979, S. 62). Auch in anderen Tarifbereichen haben die Gewerkschaften Entwürfe zur Neufassung von Tarifverträgen für die Aus-, Fort- und Weiterbildung vorgelegt. Die IG Druck und Papier fordert beispielsweise in ihrem Tarifvertragsentwurf vom 25.2.1981 die Einrichtung einer Ausgleichskasse für Berufsbildungsmaßnahmen der Druckindustrie, mit der die Bereitstellung von Ausbildungsplätzen und die Durchführung von Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen für die Arbeitnehmer der Druckindustrie gefördert werden soll (IG Druck und Papier 1981).

#### Schlußbemerkung

Bei dem Versuch, die betriebliche Weiterbildung für Un- und Angelernte zu verbessern, sind immer auch die ambivalenten Wirkungen solcher Bemühungen mit zu bedenken. So könnte der Ausbau der betrieblichen Weiterbildung dazu beitragen, den internen Arbeitsmarkt der Betriebe zu stärken und sie vom externen Arbeitsmarkt und Berufsbildungssystem unabhängiger zu machen (vgl. SENGENBERGER 1981, S. 7 ff.). Dieser Gefahr ist zu begegnen durch die qualitative Verbesserung der betrieblichen Weiterbildung mit dem Ziel arbeitsmarktfähiger Abschlüsse zur Mobilitätssicherung der Beschäftigten. Auf der anderen Seite darf die Qualitätssicherung und Formalisierung nicht dazu führen, gerade die bildungsfernen Zielgruppen, die eine Erstausbildung nicht erhalten haben, von der betrieblichen Weiterbildung abzuschrecken. Ebenso muß man sich der Problematik bewußt sein, daß betriebliche Weiterbildung immer auch ein Instrument betrieblicher Auslese- und Personalpolitik ist, das bei ungünstiger Beschäftigungslage zu einer stärkeren Segmentierung der internen Arbeitsmärkte und zu Ausgliederungsprozessen führen kann (SAUTER 1981b, S. 15; SENGENBERGER 1981, S. 9).

Im Vordergrund der Bemühungen sollten praktische Hilfen für die Betriebe stehen, die eine Verbesserung der Planung und Durchführung betrieblicher Weiterbildung ermöglichen. Besonders geeignet hierfür erscheint die Bereitstellung eines „Fortbildungstrainers“. Dieser wäre vor allem für kleinere und mittlere Betriebe geeignet, den personellen und konzeptionellen Engpaß in der betrieblichen Weiterbildung zu beseitigen und die Qualität der Weiterbildung zu verbessern.

#### Literatur:

- ARBEITSFÖRDERUNGS-KONSOLIDIERUNGSGESETZ (AFKG): Bundesratsdrucksache 369/81 vom 4.9.1981.  
 BACK, H.-J./GNAHS, D.: Weiterbildung im ländlichen Raum. In: Innere Kolonisation, Heft 2/1981, S. 54–57.  
 BOSCH, G.: Das Arbeitsmarktpolitische Sonderprogramm der Bundesregierung von 1979. In: Soziale Sicherheit 3/81.

BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA), Heft 1/70, 6/77, 12/79.

BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT: Förderung der beruflichen Bildung, Ergebnisse der Teilnehmerstatistik, 1971 ff.

BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT (J. KÜHL/A.G. PAUL/D. BLUNK): Überlegungen II zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik, Nürnberg 1978.

BUNDESMINISTER FÜR ARBEIT UND SOZIALORDNUNG (BMA): Arbeitsmarktpolitische Programm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen, Bonn 1979.

BUNDESMINISTER FÜR BILDUNG UND WISSENSCHAFT: Berufsbildungsberichte, Bonn 1979, 1980, 1981.

FALK, R./BÖNISCH, W.: Betriebliche Weiterbildung in Bayern, Köln 1981.

FINK, E./SAUTER, E.: Stand und Probleme der beruflichen Weiterbildung, Berlin 1980.

GABELE, E./HEIDINGER, G.: Kosten als Entscheidungskriterien zwischen interner und externer Bildung. In: Die Unternehmung, Heft 3/1979.

HÖRGER, H.-J.: Aus- und Weiterbildung als Phasen beruflicher Qualifizierung. Manuskript München 1981.

HOFFBAUER, H.: Wirksamkeit der beruflichen Erwachsenenbildung. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 1, 1979, S. 42 ff.

INFRATEST SOZIALFORSCHUNG/INFRATEST WIRTSCHAFTSFORSCHUNG/DR. WERNER SÖRGE: Arbeitsmarkt, berufliche Mobilität, Arbeitsvermittlung und Beratung. Hrsg. vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Bonn 1978.

INFRATEST SOZIALFORSCHUNG: Begleitforschung zum Arbeitsmarktpolitischen Programm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen, München 1980.

Band 2 : Betriebsstatistik zu Schwerpunkt 1

Band 3 : Teilnehmerstatistik zu Schwerpunkt 1

Band 4 : Betriebserhebung zu Schwerpunkt 1

Band 4A: Teilnehmererhebung zu Schwerpunkt 1

INDUSTRIEGEWERKSCHAFT DRUCK UND PAPIER, Tarifvertrag für Aus-, Fort- und Weiterbildung in der Druckindustrie, Stuttgart 1981.

KRAUTKRÄMER, U.: Handlungsspielräume der Arbeitsverwaltung. Diss. Bielefeld 1979.

LENHARDT, G.: Berufliche Weiterbildung und Arbeitsteilung in der Industrieproduktion, Frankfurt 1974.

MAASE, M./SENGENBERGER, W.: Wird Weiterbildung konjunkturgeerecht betrieben? In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 2/1976, S. 166 ff.

PETERS, A./SCHMID, G.: Aggregierte Wirkungsanalyse des Arbeitsmarktpolitischen Programms der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen, Zwischenbericht, Berlin 1981.

SASS, W./SENGENBERGER, W./WELTZ, F.: Weiterbildung und betriebliche Arbeitskräftepolitik, Köln/Frankfurt 1974.

SAUTER, E.: Das Problem des Arbeitsmarktbezuges der Erwachsenenbildung, Manuskript Berlin 1981a (erscheint in: E. Nüssel (Hrsg.): Kritische Stichwörter zur Erwachsenenbildung, München 1981).

SAUTER, E.: Berufliche Weiterbildung und Arbeitsmarkt, Manuskript Berlin 1981b.

SCHARPF, F.W./GARLICH, D./MAIER, F./MAIER, H.: Implementationsprobleme offensiver Arbeitsmarktpolitik. Die Implementation des Arbeitsmarktpolitischen Programms der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen, Frankfurt 1982.

SCHMID, G./SEMLINGER, K.: Instrumente gezielter Arbeitsmarktpolitik: Kurzarbeit, Einarbeitungszuschüsse, Eingliederungsbeihilfen, Königstein/Ts. 1980.

SENGENBERGER, W.: Beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitische Anforderungen an betriebliche Weiterbildung, Manuskript München 1981.

#### Anmerkungen

- [1] Solche quantitativen Angaben können allerdings nur mit Vorsicht benutzt werden. Qualität und Aussagekraft dieser Umfragen leiden unter mangelnder Vergleichbarkeit der verschiedenen Formen beruflicher Weiterbildung und fehlender begrifflicher Präzision. So kommt beispielsweise Hoffbauer aufgrund des engeren Weiterbildungsbegriffs des Mikrozensus zu dem Ergebnis, daß ca. 40% aller Teilnehmer an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung durch das AFG gefördert werden; Hoffbauer 1979, S. 43.
- [2] Sachverständigenkommission Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung, Abschlußbericht Bielefeld 1974.
- [3] In diesen Ausgaben sind allerdings die Gehaltskosten für die ausgefallene Arbeitszeit der Teilnehmer mit enthalten, was zu einer Verzerrung der Relation zwischen Ausbildungs- und Weiterbildungs-kosten führt.

- [4] Vgl. § 9 der Anordnung Fortbildung und Umschulung vom 3. Oktober 1979, ANBA 12/79, S. 154ff.
- [5] Dieser Zielwechsel läßt sich u. a. ablesen an den unterschiedlichen Präambeln der FuU-Anordnung vom 18.12.1969 (ANBA 1/1970, S. 85) und der FuU-Anordnung vom 23.3.1976 (ANBA 1/1977, S. 649).
- [6] Seit der 5. AFG-Novelle vom 1.8.1979 zählen zu dieser Kategorie der notwendigen Weiterbildung auch solche Arbeitnehmer, die sich für einen Mangelberuf qualifizieren lassen wollen, sofern sie nicht bereits in einem Mangelberuf tätig sind.
- [7] Dies waren die Arbeitsamtsbezirke Emden, Leer, Wilhelmshaven, Braunschweig, Uelzen, Aachen, Bochum, Dortmund, Duisburg, Gelsenkirchen, Essen, Hamm, Oberhausen, Recklinghausen, Neuenkirchen, Saarbrücken, Saarlouis, Deggendorf, Passau, Regensburg, Schwandorf, Schweinfurt, Weiden.
- [8] Zwischen den Arbeitsamtsbezirken existieren allerdings erhebliche Variationen im jeweiligen Anteil der verschiedenen Zielgruppen. Diese Variationen ergeben sich z. T. aus der unterschiedlichen branchenmäßigen Zusammensetzung der teilnehmenden Betriebe, vgl. dazu Peters/Schmid 1981, S. 182ff.
- [9] Dies sind das Baugewerbe, der Garten- und Landschaftsbau, das Steinmetz- und Steinbildhauerhandwerk und das Dachdeckerhandwerk, vgl. Berufsbildungsbericht 1979, S. 60.

Folkmar Kath

## Kosten- und Finanzierungsaspekte der beruflichen Bildung

### Vorbemerkung

In einer auf dem Grundsatz der Freiheit basierenden offenen Gesellschaftsordnung, die in allen ihren Lebensbereichen ständig durch technischen, wirtschaftlichen und sozialen Wandel herausgefordert wird, ist berufliche Bildung in Konzeption und Organisation kein statischer Bereich. Ohne daß dadurch das duale Ausbildungssystem in Frage gestellt wird, ist aufgrund sich ändernder Bedingungen die ständige Fortentwicklung festgelegter Ausbildungsinhalte und der Methoden ihrer Vermittlung sowie der sich daraus ergebenden Lernortgestaltung und -kombination notwendig. Daß Art, Umfang und zum Teil auch Zielsetzung einer derartigen Entwicklung Rechnung tragender Maßnahmen von den an der Berufsbildung Beteiligten durchaus kontrovers beurteilt werden, ist in einer pluralistischen Gesellschaft ein geradezu selbstverständlicher Vorgang.

Eingetretenen, sich vollziehenden und vorhersehbaren wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandel mit seinen Auswirkungen auf die Berufsausbildung junger Menschen zu berücksichtigen, bedarf normierender und durchführender Maßnahmen der staatlichen Organe und/oder der autonomen gesellschaftlichen Gruppen im staatsfreien Raum, gegebenenfalls durch Zusammenwirken untereinander, bzw. unter Beteiligung des Staates. All dies verstanden als eine gestaltende Berufsbildungspolitik schließt nicht nur im weiteren Sinne auch die dokumentierende, analysierende und antizipierende Forschung mit ein, deren Ergebnisse in erster Linie denen als Entscheidungsvorbereitung angeboten werden, welche die Verantwortung für ein ausreichendes, dauerhaftes und qualitativ hochwertiges Ausbildungsangebot tragen.

### Kostenuntersuchungen und Finanzierungssystem

Die durch das Berufsbildungsgesetz von 1969 erstmals bei einem Bundesinstitut in breitem Umfang angesiedelte Berufsbildungsforschung konzentrierte sich in erster Linie auf die Untersuchung des jeweils möglichen Nutzens inhaltlicher und/oder organisatorischer Maßnahmen im Bereich der Berufsausbildung.

Die Berücksichtigung von Kosten- und Finanzierungsaspekten hatte im Aufgabenkomplex des Instituts eher marginale Bedeutung. Man mußte darin aber keinen Mangel erblicken, weil in die Anlaufphase der Forschungstätigkeit des Bundesinstituts im Mai 1970 der Antrag des Deutschen Bundestages an die Bundesregierung fiel, eine Sachverständigenkommission „Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung“ (im folgenden Edding-Kommission) einzusetzen.

Obwohl natürlich längst erkannt war, daß bei der Durchführung der Berufsausbildung auch Kosten entstehen, ist dieser Tatsache lange Zeit kaum Aufmerksamkeit gewidmet worden. Erst verhältnismäßig spät ist die Bedeutung der Berufsausbildungs-

kosten in den Mittelpunkt des öffentlichen Interesses gerückt, als im Zuge der Berufsbildungsreformdiskussion, die Notwendigkeit einer Qualitätssteigerung der Ausbildung im dualen System zur Forderung erhoben wurde. Da vermutet wurde, daß Verbesserung der Ausbildungsqualität auch höhere Kosten zur Folge haben würde, die den Ausbildungsbetrieben möglicherweise zu teuer seien und daher zu einer Beeinträchtigung ihrer Ausbildungsbereitschaft führen könnten, wurden andere Arten der Finanzierung in Vorschlag gebracht [1]. So fiel das Bemühen um mehr Kostentransparenz unmittelbar zusammen mit den Bestrebungen einer Reform des bestehenden Finanzierungssystems. Eine Koinzidenz, die nicht verwundern muß, jedoch keineswegs zwangsläufig ist.

Die vielfältigen und erheblichen Vorbehalte, denen Kostenuntersuchungen auch heute noch begegnen, können eigentlich nur durch ihre Verknüpfung mit der Suche nach alternativen Finanzierungsformen, die eine Verbesserung der Ausbildungsversorgung und eine Steigerung der Ausbildungsqualität zum Ziel hatten, erklärt werden. Insofern ist auch der Auftrag an die „Edding-Kommission“ als eine Antwort auf die Forderung nach einer Reform der Finanzierung zu werten. Wenn man sich nämlich anschickt, über eine Reform der Finanzierung nachzudenken, dann muß man sich zunächst unausweichlich mit der Frage nach der Höhe und der Zusammensetzung der Kosten befassen. Man kann ja nicht gut über alternative Finanzierungsmodalitäten reflektieren, solange die Größenordnung und die Struktur dessen, was auf anderen Wegen aufgebracht werden soll, weitgehend unbekannt sind. So erscheint es auf den ersten Blick schon paradox, daß im Rahmen der angestrebten Berufsbildungsreform über eine andere Finanzierung diskutiert wurde, jedoch umfassende Kenntnisse über die Kosten, verstanden als Saldo von Ausgaben und Erträgen, in ihren vielfältigen Differenzierungen weithin fehlten. Es ist nicht auszuschließen, daß ein höheres Maß an Wissen über die Kosten zu einem früheren Zeitpunkt auch Diskussionen über die vermeintlich adäquateste Art der Finanzierung provoziert hätte, es ist aber zu vermuten, daß dann die teilweise überaus heftigen politischen Kontroversen, sie seit dem Ende der sechziger Jahre häufig im Stil eines Glaubenskrieges auf diesem Felde geführt wurden, sich hätten vermeiden lassen. Die Ermittlung entstehender und absehbarer Kosten bedarf — unabhängig von der Finanzierungsfrage auch in der Berufsausbildung — in einer durch die Knappheit ökonomischer Ressourcen bestimmten Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung keiner ausdrücklichen Legitimation, sie ist vielmehr eine Selbstverständlichkeit.

Die aus dem Verlauf der Berufsbildungsdiskussion des vergangenen Jahrzehnts erklärbare Gleichung, Untersuchung von Ausbildungskosten gleich Absicht zur Änderung des Finanzierungssystems, ist auch auf das Ausbildungsplatzförderungsgesetz vom