

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

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

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

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

Herbert Nierhaus

Berufliche Weiterbildung und Arbeitsmarkt

Anmerkungen zur „Qualifizierungsoffensive“ aus gewerkschaftlicher Sicht

Vorbemerkung

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

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

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

Was kann berufliche Weiterbildung leisten und was nicht?

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

Allerdings kann berufliche Weiterbildung aus gewerkschaftlicher Perspektive dazu beitragen,

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

- der Ausgrenzung sog. „Problemgruppen“ auf dem Arbeitsmarkt wirksam zu begegnen,
- Hilfe zur sozial-verträglichen [3] Bewältigung des technischen Wandels in Betrieb und Gesellschaft anzubieten,
- Spielräume, die die neuen Technologien für eine humane Gestaltung der Arbeitsplätze eröffnen, zu nutzen.

Zudem kann auf den Teilarbeitsmärkten, auf denen die Nachfrage nach Qualifikationen das Angebot übersteigt (Mangelberufe), durch Weiterbildung das Ungleichgewicht verringert und die Schaffung neuer Arbeitsplätze begünstigt werden. Indirekte Entlastungswirkungen für den Arbeitsmarkt ergeben sich u. a. auch durch die Teilnahme zuvor Erwerbstätiger an Vollzeitlehrgängen zur beruflichen Fortbildung.

Von dieser – nicht erst seit den Tagen der Qualifizierungsoffensive bestehenden – Bewertung ausgehend, haben die Gewerkschaften daher in einer gemeinsamen Empfehlung mit der Bundesanstalt für Arbeit ihre Absicht bekräftigt, zur Verbesserung des Weiterbildungsangebotes beizutragen. [4]

Ein konkreter Beitrag der Deutschen Angestellten-Gewerkschaft besteht insbesondere darin, die Kapazitäten der eigenen Bildungseinrichtungen dem Bedarf entsprechend auszubauen und die Qualität ihrer Weiterbildungsarbeit weiter zu erhöhen.

Rahmenbedingungen und aktuelle Probleme in der Weiterbildung

Die DAG bekennt sich zum Prinzip der Pluralität in der Trägerschaft der Weiterbildung. Die Funktionsfähigkeit eines pluralistisch strukturierten Weiterbildungssystems ist allerdings nur dann gewährleistet, wenn staatliches Handeln die notwendigen Rahmenbedingungen dafür schafft.

Dazu gehören vor allem:

- ausreichende forderungsrechtliche Regelungen und Anreize (AFG, Steuerrecht, Landesbildungsgesetze),
- gleiche – oder vergleichbare – Bildungsurlaubsregelungen in allen Bundesländern, besser noch: eine bundeseinheitliche gesetzliche Regelung des Bildungsurlaubs,
- nach dem Berufsbildungsgesetz geregelte, anerkannte Weiterbildungsabschlüsse,
- ein Ausbau der Infrastruktur des Weiterbildungssektors (insbesondere der Beratungs- und Informationsmöglichkeiten).

Zufriedenstellende Rahmenbedingungen sind bisher in den genannten Teilbereichen noch nicht realisiert worden. Zum Teil sind sogar Tendenzen erkennbar, die dieser Intention direkt zuwiderlaufen. So führt eine ausschließlich primär oder marktgesteuerte Regulierung der Weiterbildung – wie sie etwa in den BMBW-Thesen zur Weiterbildung gefordert wurde [5] – zu negativen sozialen und bildungspolitischen Ergebnissen.

Eine derartige Orientierung ausschließlich an den „Markterfordernissen“

- verkennt vor allem die beschränkte Marktfähigkeit des Gutes „Weiterbildung“, das eine Reihe von Eigenschaften öffentlicher Güter aufweist,
- reduziert das Weiterbildungsangebot somit auf die Bereiche, in denen eine kaufkräftige Nachfrage nach diesem Gut besteht (in der Folge unterbleiben dann notwendige Qualifizierungsprozesse, da Bedarf und Nachfrage nicht identisch sind),
- wirkt stark selektiv und schließt gerade die Personengruppen von der Weiterbildung aus, die besonders auf sie angewiesen sind.

Die Notwendigkeit eines öffentlich geförderten und abgesicherten Weiterbildungssektors erweist sich am Beispiel der betrieblichen Weiterbildung besonders deutlich. Deren Struktur ist – so belegt eine empirische Studie des BIBB [6] – geprägt

- einmal durch eine Konzentration auf ohnehin privilegierte Zielgruppen (etwa zwei Drittel aller Führungskräfte haben im Untersuchungszeitraum an Weiterbildungsmaßnahmen teilgenommen, aber lediglich 3 % aller An- und Ungelernten, die ja berufliche Weiterbildung besonders nötig haben) [7],
- andererseits durch eine Ausrichtung an den unmittelbaren und kurzfristig betrieblichen Interessen; langfristig angelegte und systematisch betriebene Weiterbildung findet kaum statt. [8]

Angesichts dieser Situation sind Überlegungen, berufliche Fortbildung überwiegend in betrieblicher Trägerschaft durch AFG-Mittel zu fördern, nicht nur mit Skepsis zu betrachten, sie müssen vielmehr nachdrücklich abgelehnt werden.

Denn die gravierendsten Risiken einer solchen Entwicklung bestehen darin, daß

- betriebliche Bildungsprogramme am eigenen Bedarf ausgerichtet und arbeitsmarktpolitische Überlegungen nicht im notwendigen Maße einbezogen werden,
- eine notwendige Mobilität der so weitergebildeten Arbeitnehmer weitgehend verhindert wird,
- die Förderung der beruflichen Weiterbildung zu einer weiteren Subventionsquelle für die Großunternehmen degeneriert. [9]

Mitnahmeeffekte ohne Beschäftigungswirksamkeit stünden unter Umständen gleichzeitig Einschränkungen der eigenen Aufwendungen für betriebliche Weiterbildung gegenüber.

Auch aus dem so häufig vorgetragenen Argument der sog. „Praxisnähe“ läßt sich keineswegs die Berechtigung ableiten, Qualität in der beruflichen Weiterbildung mit betrieblicher Trägerschaft zu identifizieren. [10]

Ein solcher Fehlschluß liegt implizit auch der Auffassung zugrunde, Arbeitgeber und Kammern könnten am besten die Qualitäts- und Effizienzkriterien für öffentlich geförderte berufliche Weiterbildungsmaßnahmen bestimmen. Schon in Anbetracht des eingeschränkten Horizontes betrieblicher Aus- und Weiterbildung sind diese Hypothesen kaum zu halten. Sehr deutlich wird dies am Beispiel des allseits beklagten Facharbeitermangels, der in merkwürdigem Gegensatz zur wenig ausgeprägten Ausbildungsbereitschaft vieler Industrieunternehmen steht.

Wesentliche Folge einer alleinigen Messung von Weiterbildungsqualität an einseitig definierten Maßstäben der Arbeitgeber wäre eine kurzatmige und zum Teil modischen Trends folgende Qualifizierungspolitik, die dem Auftrag des Arbeitsförderungsgesetzes kaum mehr gerecht würde.

Bereits heute ergeben sich aus der Doppelrolle von Kammern als öffentlich-rechtliche Körperschaften und zuständige Prüfungsinstanzen einerseits und Veranstalter von Weiterbildung andererseits Nachteile für andere Träger.

Sie resultieren vor allem

- aus einer mangelhaften Trennung dieser Rollen in der Berufsbildungspolitik mancher Kammern sowie
- aus dem für Außenstehende nicht immer sichtbar werdenden Unterschied zwischen internen Kammerzertifikaten und Kammerbeschlüssen aufgrund von Rechtsvorschriften.

Dies führt vor allem bei Lehrgangsinteressenten zu falschen Annahmen über fachliche Kompetenz und Zuständigkeit von Kammern generell sowie über den Stellenwert der Zertifikate.

Sollte zu dieser Doppelrolle noch eine weitere hinzutreten – die als eine Art „Oberinstanz“ in allen Fragen der Weiterbildungsqualität und des Qualifikationsbedarfs –, so ginge dies an die Substanz eines plural-organisierten Weiterbildungssystems.

Eine nicht auszuschließende zukünftige Entwicklung der Weiterbildungspolitik überwiegend in eine solche Richtung bei gleichzeitiger Benachteiligung anderer anerkannter und qualifizierter Träger der beruflichen Weiterbildung ließe eine verfassungsrecht-

liche Überprüfung dieses Trends nach dem Gleichheitsgebot des Grundgesetzes nicht ausgeschlossen erscheinen.

Wohlbermerkt — wir wenden uns nicht gegen eine Überprüfung der Qualität von beruflicher Weiterbildung, die mit AFG-Mitteln gefördert wird — im Gegenteil. Die DAG hat in den vergangenen Jahren immer wieder darauf hingewiesen, zu welchen negativen Konsequenzen einer Überbetonung des Kriteriums „Sparsamkeit“ bei der Ausschreibungs- und Vergabep Praxis der Arbeitsämter führen kann. Qualität der Lehrgänge und Qualifikationserfordernisse traten dabei oft genug in den Hintergrund, kommerzielle Billiganbieter konnten auf Kosten der Teilnehmer ihre Umsätze ausweiten. Auf begründeten Widerstand stoßen allerdings jene Überlegungen, die die Definitionsmacht von Qualität den Kammern überantworten und das Attribut „betrieblich“ mit „hochwertig“ und „praxisorientiert“ in eins setzen.

Verbesserte Rahmenbedingungen für die berufliche Weiterbildung — Vorstellungen der DAG

Berufliche Weiterbildung kann die gesteckten arbeitsmarktpolitischen Ziele nur dann zufriedenstellend erreichen, wenn sie in ein beschäftigungspolitisches Gesamtkonzept eingebettet ist. Auf eine umfassende Förderung von Wachstum und Beschäftigung zielt die Forderung der DAG nach einer gezielten Ausweitung der öffentlichen Investitionen vor allem in gesellschaftlichen Mangelbereichen. Durch eine flankierende — nicht isolierte — Qualifizierungsoffensive können parallel die für die neuen Arbeitsplätze notwendigen Kenntnisse und Fertigkeiten vermittelt werden.

Daneben richten sich konkrete und kurzfristig zu realisierende Förderungen vor allem auf eine weiterbildungsfreundliche Gestaltung der institutionellen Rahmenbedingungen. Diese bilden in ihrem Zusammenwirken gleichsam ein Anreizsystem, das notwendige Qualifikationsprozesse auslösen und bei den Betroffenen die Motivation für Weiterbildung erzeugen bzw. verstärken kann. Die stärksten positiven Auswirkungen hätte eine Verbesserung der förderungsrechtlichen Regelung des AFG. Hier müssen die gravierenden Leistungskürzungen rückgängig gemacht werden, die mit den im AFG formulierten Prinzipien einer aktiven Arbeitsmarktpolitik nicht in Einklang zu bringen sind. [11]

Dies heißt im einzelnen:

- Gewährung von Unterhaltsgeld als Zuschuß auch an die Teilnehmer von Vollzeitlehrgängen, die nicht arbeitslos oder unmittelbar von Arbeitslosigkeit bedroht sind,
- keine vorrangige Förderung berufsbegleitender Maßnahmen anstelle von Vollzeitlehrgängen,
- verstärkte Öffnung der Aufstiegsfortbildung für arbeitslose Arbeitnehmer, die die Zugangsvoraussetzungen der jeweiligen Prüfungsordnungen erfüllen.

Das gegenwärtige Arbeitsförderungsrecht erschwert den Zugang zu Lehrgängen der qualifizierten Aufstiegsfortbildung in Vollzeitform. So erhalten z. B. kaufmännische Angestellte, die sich zum „staatlich geprüften Betriebswirt“ fortbilden wollen, Unterhaltsgeld lediglich als Darlehen. Neben dem Arbeitsplatzrisiko besteht somit für die Teilnehmer das Problem einer zum Teil erheblichen Verschuldung. Um den Lebensunterhalt des Teilnehmers während der Bildungsmaßnahme sicherzustellen, fordert die DAG eine Erhöhung des Unterhaltsgeldes von derzeit 50 Prozent auf 75 Prozent des maßgeblichen Arbeitsentgeltes, wobei zumindest ein Teil als Zuschuß und ein Teil als langfristiges zinsloses Darlehen zu gewähren sind.

Verschärfend tritt hinzu, daß Unterhaltsgeld nur dann gewährt wird, wenn keine gleichwertigen Bildungsmaßnahmen mit berufsbegleitendem Unterricht zur Auswahl stehen. Eine längerfristige qualifizierende Vollzeitausbildung ist jedoch in der Zielsetzung und in der methodischen Gestaltung vor allem in ihrer qualifika-

tionsvermittelnden Wirkung nicht mit einer berufsbegleitenden Fortbildung gleichzusetzen. Es muß deshalb jedem Weiterbildungswilligen freigestellt bleiben, ob er sich trotz aller zusätzlichen finanziellen Belastungen und Arbeitsplatzrisiken für eine intensive Vollzeitfortbildung entscheidet, oder ob er für seine beruflichen Ziele eine berufsbegleitende Bildungsmaßnahme als sinnvoll ansieht.

Es widerspricht dem präventiven Charakter des AFG, durch den Einbau förderungsrechtlicher Barrieren die Attraktivität von Weiterbildung gravierend zu verringern.

In Kombination mit betrieblichen Freistellungsregelungen könnte eine verbesserte Förderung der Teilnahme an Vollzeitlehrgängen dem allseits beklagten Mangel an qualifizierten Fachkräften entgegenwirken und den erheblichen Nachqualifizierungsbedarf im Bereich der neuen Technologien decken. Ein weiteres Argument für eine Neuordnung besteht in den Entlastungswirkungen für den Arbeitsmarkt, da ein Teil der Arbeitsplätze zuvor berufstätiger Weiterbildungsteilnehmer — zumindest befristet — wiederbesetzt wird.

Zugleich würde eine Polarisierung des Weiterbildungssektors (Anpassungsfortbildung für Arbeitslose in Vollzeitform einerseits, berufsbegleitende Aufstiegsfortbildung für Berufstätige andererseits) mit den damit verbundenen negativen Auswirkungen auf die Weiterbildungsmotivation entgegengewirkt.

Ein weiterer sinnvoller Schritt in diese Richtung wäre die Öffnung der Aufstiegsfortbildung für arbeitslose Arbeitnehmer, die die fachlichen und formalen Zugangsvoraussetzungen zur Prüfung erfüllen.

Weitere Forderungen der DAG richten sich auf:

- eine Verbesserung der steuerlichen Anreize.

Um die Weiterbildungsbereitschaft der Beschäftigten mit unterem und mittlerem Einkommen zu erhöhen, sollten Fortbildungskosten von der Steuerschuld abgesetzt werden können. Die bisherige Regelung der Absetzbarkeit von zu versteuerndem Einkommen privilegiert die Bezieher höherer Einkommen, deren Weiterbildungsmotivation ohnehin stärker ausgeprägt ist.

- Verbesserte Informations- und Beratungsmöglichkeiten für Interessenten durch den Ausbau der Beratungskapazitäten in den Arbeitsämtern und kommunalen Einrichtungen.

Gegenwärtig stehen interessierte Arbeitnehmer häufig hilflos vor einem kaum durchschaubaren Angebot an beruflicher Weiterbildung. Auch besteht oft Unkenntnis hinsichtlich der individuellen Förderungsmöglichkeiten oder der Leistungs- und Prüfungsanforderungen der jeweiligen Lehrgänge. Angesichts dieser Problematik sind die bisherigen Informations- und Beratungskapazitäten völlig unzureichend.

- Eine klarere Struktur des Weiterbildungssektors und eine erhöhte Transparenz durch weitere bundeseinheitlich geregelte Fortbildungsabschlüsse.

Die Vielzahl einzelner Kammerregelungen für Weiterbildungsabschlüsse erschwert gegenwärtig die Verwertbarkeit erworbener Qualifikationen, insbesondere bei Orts- und Arbeitsplatzwechsel. Ferner trägt diese unregelmäßige Vielfalt zur weiteren Desorientierung von Weiterbildungsinteressenten bei. Bundesweit gültige Rechtsvorschriften sichern dagegen die Informations- und Entscheidungsgrundlagen für Teilnehmer und Arbeitgeber.

Dieser Katalog von Vorschlägen will keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben. Gerade aus gewerkschaftlicher Sicht gibt es weitergehende Vorstellungen zur Reform des beruflichen Bildungssystems. In diesen Ausführungen sollten jedoch die Vorschläge skizziert werden, die nach Auffassung der DAG notwendig zu einer wirksamen und konsensfähigen Qualifizierungsoffensive gehören und realisiert werden müssen.

Anmerkungen

- [1] So traten 1986 insgesamt 530.000 Personen neu in Bildungsmaßnahmen ein, 120.700 oder 30 Prozent mehr als im Vorjahr. 66 Prozent der Teilnehmer waren arbeitslos (siehe dazu: Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.): Förderung der beruflichen Bildung; Ergebnisse der Teilnehmerstatistik über berufliche Fortbildung, Umschulung und Einarbeitung im Jahre 1986, Nürnberg 1987).
- [2] Im übrigen hindert niemand die Arbeitgeber, ihre Beschäftigten rechtzeitig auf neue Qualifikationsanforderungen vorzubereiten.
- [3] Als „sozial-verträglich“ werden solche Techniken verstanden, die geeignet sind, den vorhandenen Stand gesellschaftlicher Bedürfnisbefriedigung zu steigern oder zumindest nicht zu verschlechtern, und die in diesem Sinne gesteuert werden können.
- [4] Siehe dazu im Wortlaut: Dienstblatt-Runderlaß, 137/86 der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg 1986.
- [5] BMW (Hrsg.): Thesen zur Weiterbildung, Bonn 1985, S. 6.
- [6] BARDELEBEN, R. von; BÖLL, G.; KÜHN, H.: Strukturen betrieblicher Weiterbildung — Ergebnisse einer empirischen Kostenuntersuchung. Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.): Berlin 1986 (Berichte zur beruflichen Bildung, Heft 83).
- [7] Vgl.: a.a.O., S. 11.
- [8] Vgl.: a.a.O., S. 10 ff.
- [9] Daß diese Gefahr nicht unrealistisch ist, belegt das „Handbuch für die Weiterbildung im Betrieb; die finanziellen Hilfen der Arbeitsämter“, Hrsg.: Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Köln 1986.
- [10] Das Ziel der Praxisorientierung kann nach unserer Auffassung besser durch handlungs- und problemorientierte Vermittlungsformen im Unterricht sowie durch planmäßige Integration betrieblicher Praktika in Lehrgänge — betreut durch den Bildungsträger — erreicht werden.
- [11] Siehe dazu: EHLMANN, Chr., und SAUTER, E.: Beschäftigungswirksame Weiterbildung, Sonderveröffentlichung des BIBB, Berlin und Bonn 1986.

Siegfried Bergner

Die Kosten der privaten Wirtschaft für Weiterbildung

1 Zum empirischen Rahmen der (Weiter-)Bildungsfinanzierung

In ihren theoretischen Analysen und Modellen hat sich die wissenschaftliche Forschung, insbesondere die Bildungsökonomie, bislang wenig darum gekümmert, wer die Kosten der Bildungsprozesse finanziert. Zwar wurde schon Anfang der sechziger Jahre übereinstimmend die Ansicht vertreten, daß neben den Investitionen in Sachkapital auch Investitionen in Humankapital, also in die Qualifikation der Beschäftigten, positive Auswirkungen auf das Wachstum einer Volkswirtschaft haben werden. Vor diesem Hintergrund erörterte man, wem die Erträge aus einer vermehrten Investition in Bildung zufließen werde und wie sich dies auf die Investitionsbereitschaft und -möglichkeit unterschiedlicher Investoren auswirkt. Als Ergebnis dieser Überlegungen stellte zuerst der amerikanische Bildungsökonom Gary S. BECKER [1] die Hypothese auf, daß eine Bildungsfinanzierung durch private Beschäftigter wegen der Ungewißheit der Betriebe, sich auch die Erträge der Bildungsinvestitionen aneignen zu können, zu anhaltenden Unterinvestitionen führen werde. Andererseits scheitert eine Finanzierung der Bildung durch die Individuen, die als Hauptnutznießer verbesserter Qualifikation angesehen werden, auch nach Ansicht der Vertreter eines (reinen) Marktsystems an der mangelnden Finanzkraft der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, selbst wenn man eine hohe Rentabilität für Bildungsinvestitionen annimmt. Eine individuelle Finanzierung der Bildung würde daher ebenfalls zu einer unerwünschten Unterversorgung der Gesellschaft mit Bildungsgütern führen. Aus dem Versagen des Marktmechanismus im Bildungsbereich werden daher dem Staat generell Eingriffsrechte und Eingriffspflichten zugebilligt, unabhängig davon, wie sie im einzelnen ausgestaltet sind oder sein sollen.

Empirisch wurden diese Hypothesen aber weder auf internationaler noch auf nationaler Ebene abgesichert, so daß z. B. die Auseinandersetzung um die Finanzierung der beruflichen (Aus-)Bildung in der Bundesrepublik Deutschland in den sechziger und siebziger Jahren nicht auf der Grundlage von empirischen Daten geführt wurde, sondern auf der Basis unterschiedlicher theoretischer Grundüberzeugungen.

Nun ist die Finanzierung der staatlichen Bildungsbereiche, insbesondere die des Schul- und Hochschulwesens, über die öffentlichen Haushalte statistisch gut erfaßt. Ganz anders ist das im Bereich der Weiterbildung. Hier ist bis heute nicht einmal die ungefähre Größenordnung dessen bekannt, was jährlich für Weiterbildung aufgewendet wird und von wem diese Aufwendungen getragen werden.

Wichtigster Grund dafür ist, daß die Weiterbildung eine im Vergleich zu den übrigen Teilen des Bildungswesens grundlegend andere Organisationsstruktur aufweist, die einem Marktsystem nahekommt. Das sehr viel komplexere Beziehungsgefüge von einzelnen Leistungen und deren Finanzierung ist statistisch erheblich schwieriger zu erfassen als die Zahlungsströme in den wenigen staatlichen Haushalten. Zusätzliche Schwierigkeiten ergeben sich daraus, daß die Weiterbildung zu anderen Lebensbereichen wie der Erwerbsarbeit, der Jugendpflege, der Freizeitgestaltung, aber auch der Erstausbildung nur unscharf abgegrenzt ist.

Recht gut dokumentiert sind in diesem facettenreichen System wiederum nur die in den öffentlichen Haushalten dafür bereitgestellten Mittel, einschließlich jener, die die Bundesanstalt für Arbeit für die Förderung der beruflichen Fortbildung und Umschulung aufwendet. [2] Hingegen ist die Datenlage über das, was die Teilnehmer aus eigener Tasche für die Weiterbildung bezahlen und über das, was die private Wirtschaft für Weiterbildung aufwendet, völlig unzureichend.

Über die individuellen Leistungen der Teilnehmer gibt es außer wenigen Pilotstudien [3] bisher keine repräsentativen Untersuchungen. Doch lassen diese ersten Arbeiten vermuten, daß die Teilnehmer selbst einen erheblichen und in der politischen Diskussion bisher unterschätzten Anteil der Kosten selber tragen.

Eine große politische Bedeutung haben hingegen Zahlen erlangt, die die Weiterbildungsaufwendungen der Wirtschaft verdeutlichen sollen, da aus ihnen eine Kompetenz der Wirtschaft abgeleitet wird, die Inhalte und Ziele der beruflichen Weiterbildung zu bestimmen. [4] Die Begründetheit dieses Anspruchs soll im folgenden näher untersucht werden.

2 Empirische Untersuchungen zu den Weiterbildungskosten der privaten Wirtschaft

Seit den sechziger Jahren wurden zwar einige Untersuchungen über Aufwendungen der privaten Wirtschaft für Weiterbildung vorgelegt. Sie beschränken sich jedoch überwiegend auf einzelne Branchen oder Regionen. Zudem konzentrieren sich diese Erhebungen in der Regel nicht auf die Aufwendungen für Weiterbildung allein, sondern umfassen die betriebliche Aus- und Weiterbildung. Einen synoptischen Überblick über wesentliche Arbeiten aus den siebziger Jahren gibt Rüdiger FALK. [5] Hinzu kommen Anfang der achtziger Jahre FALKS eigene Untersuchung für das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) [6] und eine weitere des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB) aus dem Jahre