

Geförderte Weiterbildung in der Wirtschaftskrise

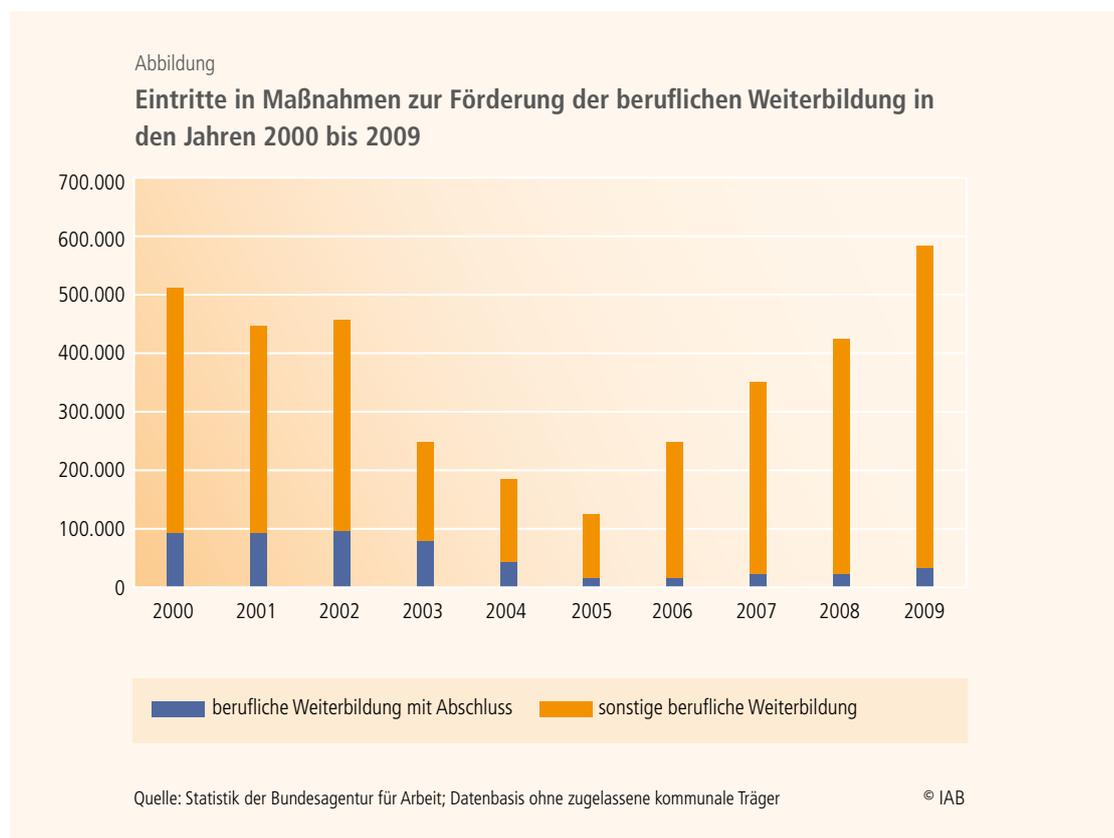
Nicht alle greifen zu

Ein verbessertes Angebot an geförderter Weiterbildung führt in der Krise nicht zwingend dazu, dass dieses auch verstärkt in Anspruch genommen wird. Denn die Motive der potenziellen Teilnehmer – Arbeitslose und Beschäftigte – sind ebenso ambivalent wie die der Betriebe.

Dass eine hohe Qualifikation die Chancen am Arbeitsmarkt verbessert, ist empirisch vielfach belegt. Der Eintritt bzw. Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt ist insbesondere für Geringqualifizierte schwierig. Spätestens seit den 1980er Jahren hat der mit dem Abbau von einfachen Arbeitsplätzen einhergehende Strukturwandel die Zugangschancen für Personen erschwert, die über keinen oder nur über einen niedrigen schulischen bzw. beruflichen Bildungsabschluss verfügen. Daher haben sich, wie Reinberg und Hummel im IAB-Kurzbericht 18/2007 zeigen, die Arbeitslosenquoten von gering und von höher Qualifizierten immer stärker auseinanderentwickelt. Während etwa 19 Prozent der Erwerbstätigen keine abgeschlossene Berufsausbildung vorzuweisen haben, sind es unter den Arbeitslosen 39 Prozent (siehe hierzu den ausführlichen Beitrag „Qualifikation des Arbeitskräfteangebots in Deutschland – Es liegen noch Potenziale brach“ von Margit Lott auf Seite 4 in diesem Heft). Vor diesem Hintergrund ist die Verbesserung der beruflichen Qualifikation durch Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung ein wichtiges Ziel der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Dabei ist grob zwischen „beruflichen Weiterbildungen mit einem Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf“ und „sonstigen Maß-







nahmen zur Qualifikationserweiterung“ (Nachholen einer Abschlussprüfung, berufsbezogene übergreifende Weiterbildungen etc.) zu unterscheiden. Während erstere bis zu zwei Jahre dauern können, sind letztere von kürzerer Dauer. In der aktuellen Wirtschaftskrise setzen Politik, Bundesagentur für Arbeit sowie Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen verstärkt auf die Weiterbildung von Arbeitslosen und Beschäftigten. Der Zugang zu entsprechenden Förderinstrumenten wurde vereinfacht, die Fördermittel erhöht.

Dies war in den letzten Jahren nicht immer Konsens. So wurde die Förderung der beruflichen Weiterbildung in den Jahren 2000 bis 2005 massiv nach unten gefahren. Die Zahl der Eintritte in die entsprechenden Maßnahmen nahm in dieser Zeit von 523.000 auf 135.000 ab (vgl. Abbildung) und es wurden nur 1,4 Prozent aller Bildungsgutscheine – diese sind Zugangsvoraussetzung für eine Förderung beruflicher Weiterbildung – an Personen ohne Hauptschul- bzw. Ausbildungsabschluss vergeben. Gleichzeitig lösten Geringqualifizierte den Bildungsgutschein seltener ein als Höherqualifizierte, wie der Autor

in einer Studie aus dem Jahr 2009 dargelegt hat. Seit 2006 hat sich die Zahl der Zugänge insgesamt wieder deutlich erhöht. Allerdings ging dieser Zuwachs fast ausschließlich auf das Konto der kurzfristigen Maßnahmen. Während diese mittlerweile das Niveau aus dem Jahr 2000 sogar überschritten haben, liegen die Eintritte in Fördermaßnahmen zum Erwerb eines anerkannten Berufsabschlusses nur bei 43 Prozent des im Jahr 2000 erreichten Niveaus.

Mittlerweile kommen die meisten Evaluationsstudien der letzten Jahre zu dem Ergebnis, dass berufliche Weiterbildung die Arbeitsmarktchancen von Arbeitslosen verbessert (einen guten Überblick hierzu bietet das Kapitel von Bernhard et al. im 2009 erschienenen „Handbuch Arbeitsmarkt“ des IAB). Aus einigen dieser Studien geht hervor, dass es gerade die längerfristigen Maßnahmen zum Erwerb eines anerkannten Ausbildungsabschlusses sind, denen die höchsten und nachhaltigsten Wiedereingliederungseffekte attestiert werden. Gleichwohl gibt es aus Sicht der Arbeitslosen selbst sowohl Argumente für als auch gegen eine Teilnahme

an Qualifizierungen in der Krise. Einerseits sinken die Opportunitätskosten einer Teilnahme an einer Qualifizierung, da die Chancen, einen Arbeitsplatz zu finden, in der Krise ohnehin geringer sind. Die Opportunitätskosten entsprechen den entgangenen Erlösen, die dadurch entstehen, dass (im Prinzip vorhandene) Möglichkeiten nicht wahrgenommen werden. Das kann den Wunsch, an Qualifizierungsmaßnahmen teilzunehmen, verstärken. Andererseits kann die Krise auch dazu führen, dass eine Qualifizierung unterbleibt – jedenfalls dann, wenn sich der oder die Arbeitslose trotz Qualifizierungsmaßnahme keine besseren Jobchancen verspricht.

Im Prinzip kann eine Teilnahme die Beschäftigungsfähigkeit und -chancen von Arbeitslosen verbessern und möglicherweise zu einem höheren Lohn führen. Sie mag

zudem weiteren Zielen dienen, die nicht unmittelbar für den Arbeitsmarkt relevant sind.

Wenn Qualifizierung allerdings keines dieser Ziele erfüllt – etwa weil sie wegen schlechter oder gar fehlender Beratung nicht an den tatsächlichen individuellen Kompetenzen und Interessen anknüpft oder lediglich zur akuten Vermeidung von Arbeitslosigkeit aufgenommen wird – ist sie im ungünstigen Fall eine Vergeudung finanzieller Mittel. Das kann dazu führen, dass bei veränderter Arbeitsmarktlage die Qualifizierung abgebrochen wird, ohne dass die angestrebten Ziele erreicht werden.

Beschäftigungsbegleitende Weiterbildung

Auch Beschäftigte können unter bestimmten Umständen staatlich geförderte berufliche Weiterbildung in



Anspruch nehmen. So sieht das Sozialgesetzbuch (SGB) III vor, dass ältere und gering qualifizierte Beschäftigte gefördert werden können. Auch das Sonderprogramm „Weiterbildung gering Qualifizierter und beschäftigter Älterer in Unternehmen“ (WeGebAU) der Bundesagentur für Arbeit baut diese Möglichkeiten aus.

Gerade in der Krise kann auch bei Beschäftigten, zum Beispiel aus Angst um den Arbeitsplatz, der Wunsch nach einer Qualifizierung steigen. Dies gilt zunächst unabhängig davon, in welcher Form diese erfolgt: ob innerhalb oder außerhalb der Arbeitszeit, ob individuell, betrieblich oder staatlich finanziert. Bei betrieblich finanzierter Weiterbildung, insbesondere während der Arbeitszeit, kann freilich ein gegenläufiger Effekt wirksam werden: Eine – vermeintlich oder tatsächlich – höhere Unsicherheit des Arbeitsplatzes mag Beschäftigte davon abhalten, an Weiterbildung teilzunehmen, um beim Arbeitgeber nicht wegen zusätzlicher Fehlzeiten oder möglicher Mehrkosten negativ aufzufallen.

Auch für Betriebe sind die Motive ambivalent (siehe hierzu auch den Beitrag „Betriebliche Weiterbildung. In der Krise bleibt das Bild zwiespältig“ von Lutz Bellmann und Ute Leber auf Seite 16 in diesem Heft). Einerseits können Auftrags- bzw. Absatzrückgänge den Spielraum für die betriebliche Finanzierung von Weiterbildungsaktivitäten einschränken. Andererseits könnten Betriebe versuchen, Arbeitskräfte zu „horten“ und ihre minder ausgelasteten Beschäftigten – eventuell mit öffentlichen Geldern unterstützt – kostengünstig weiter zu qualifizieren, um sich so auf neue Produkt- beziehungsweise Produktionslinien vorzubereiten und sich veränderten Marktgegebenheiten anzupassen. Betriebe fördern die Teilnahme ihrer Beschäftigten an Weiterbildung vermutlich um so mehr, je stärker die Weiterbildungsinhalte betriebsbezogen und somit eher verwertbar sind. Dies mindert zudem ihr Risiko, dass sich die Beschäftigten auf dem externen Arbeitsmarkt neu orientieren und die Löhne entsprechend erhöht werden müssen, um die Beschäftigten mit gestiegener Qualifikation zu halten.

Sonderfall Kurzarbeit

Auch bei der konjunkturellen Kurzarbeit wurde die Förderung der beruflichen Weiterbildung verbessert. Denn die Bundesagentur für Arbeit übernimmt für eine Übergangszeit die üblicherweise vom Arbeitgeber zu tragenden Sozialabgaben, solange die Kurzarbeiter eine Qualifizierungsmaßnahme absolvieren. Allerdings ist insbesondere bei einem teilweisen Arbeitsausfall der Koordinationsaufwand erheblich. So ist fraglich, ob entsprechend flexible Bildungsangebote verfügbar sind, die bei teilweisem Arbeitsausfall genau diese zeitlichen Lücken füllen können. Gleichzeitig muss sichergestellt sein, dass die Weiterbildung den Zeitraum der Kurzarbeit nicht überschreitet bzw. – bei wieder anlaufender Produktion – jederzeit abgebrochen werden kann.

Auch bei den Beschäftigten in Kurzarbeit kann nicht automatisch eine hohe Bereitschaft zur Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen unterstellt werden – selbst wenn diese im Interesse des Betriebes liegen mögen. Da die Beschäftigten für die Zeit der Freistellung einen Lohnausfall in Kauf nehmen, der durch das Kurzarbeitergeld nur in Höhe des Arbeitslosengeldes I kompensiert wird, kann dies zu einem Motivationsproblem führen. Dies gilt insbesondere dann, wenn der Anteil allgemeiner Inhalte gering ist und sich die eigene Arbeitsmarktposition außerhalb des beschäftigenden Betriebs daher kaum verbessern lässt. Im Jahr 2009 wurden für 25.000 Personen Weiterbildungskosten während Kurzarbeit durch die Bundesagentur für Arbeit und für 123.000 Personen durch den Europäischen Sozialfonds erstattet.

Fazit

Die Verbesserung der beruflichen Qualifikation durch Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung ist ein wichtiges Ziel der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Gerade in der aktuellen Wirtschaftskrise setzen Politik, Bundesagentur für Arbeit sowie Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen verstärkt auf die Weiterbildung von Arbeitslosen und Beschäftigten. Doch allein die Erhöhung der Fördermittel und die Vereinfachung des Zugangs zu entsprechenden Förderinstrumenten wird dem Problem

nicht gerecht. Zwar gibt es einerseits für Betriebe, Beschäftigte und Arbeitslose gute Gründe, gerade in der Krise auf berufliche Weiterbildung zu setzen. Andererseits gibt es für alle Beteiligten Hemmnisse, die wegen der Krise sogar verstärkt zum Tragen kommen können.

Aus betrieblicher Sicht muss beispielsweise sichergestellt sein, dass bei wieder anlaufender Produktion die Weiterbildung des Personals jederzeit unter- bzw. abgebrochen werden kann. Auch sind für kurzarbeitende Betriebe nicht immer flexible Bildungsangebote verfügbar, die genau die zeitlichen Lücken des Arbeitsausfalls füllen können. Da Unternehmen in der Tendenz eher für einen möglichst kurzen Zeitraum Kurzarbeit anmelden, um die negativen Signale eines Produktions- oder Nachfrageausfalls möglichst gering zu halten, wäre eine Regelung wünschenswert, die von Beginn an bereits die Möglichkeiten einer anschließenden, beschäftigungsbegleitenden Fortführung schaffen würde.

Vor allem aber könnte eine Modularisierung in Qualifizierungsabschnitte mehr Flexibilität schaffen, die sich auch generell für die Weiterbildung Beschäftigter nutzen ließe. Denn für die Beschäftigten ist ebenso wie für die Arbeitslosen der Abbruch einer Weiterbildungsmaßnahme von Nachteil, da wichtige Weiterbildungsinhalte unter Umständen nicht mehr vermittelt und entsprechende Bildungszertifikate nicht mehr erworben werden können. Auch aus diesem Grund wären modulare Bildungsangebote hilfreich – insbesondere bei lang andauernden Maßnahmen, die perspektivisch auch die Beschäftigungschancen am deutlichsten verbessern. Zudem sollte eine während der Arbeitslosigkeit begonnene Qualifizierung bei einer neuen Beschäftigung begleitend fortgesetzt werden können.

Insgesamt könnten gerade wirtschaftliche Krisenzeiten noch wesentlich stärker dazu genutzt werden, die Qualifikation nicht zuletzt von Nicht- und Geringqualifizierten voranzutreiben. Dazu allerdings müssten die institutionellen Rahmenbedingungen deutlich modifiziert werden, etwa indem eine Förderung auch ohne Bildungsgutscheine ermöglicht wird.



Literatur

Bernhard, Sarah; Hohmeyer, Katrin; Jozwiak, Eva; Koch, Susanne; Kruppe, Thomas; Stephan, Gesine; Wolff, Joachim (2009): Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen. In: Möller, Joachim; Walwei, Ulrich (Hrsg.), Handbuch Arbeitsmarkt 2009: IAB-Bibliothek 314, S. 149-201.

Dietrich, Hans; Kruppe, Thomas (2009): Qualifizierung im Erwerbsverlauf: Eine Chance in der Wirtschaftskrise? In: Sozialer Fortschritt, Jg. 58, H. 11, S. 257-264.

Kruppe, Thomas (2009): Bildungsgutscheine in der aktiven Arbeitsmarktpolitik. In: Sozialer Fortschritt 58/1, S. 9-19.

Reinberg, Alexander; Hummel, Markus (2007): Schwierige Fortschreibung: Der Trend bleibt – Geringqualifizierte sind häufiger arbeitslos. IAB-Kurzbericht 18/2007.

Der Autor



Dr. Thomas Kruppe
ist Leiter der Arbeitsgruppen
„Berufliche Weiterbildung“ und
„Berufsforschung“ am IAB.
thomas.kruppe@iab.de