

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Friedrich Buttler

Berufliche Weiterbildung als öffentliche Aufgabe

27. Jg./1994

1

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunktheft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

Hinweise für Autorinnen und Autoren

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D.
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104
zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf. Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: ursula.wagner@iab.de).

Herausgeber

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

Begründer und frühere Mitherausgeber

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin, Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

Redaktion

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), 90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: ulrike.kress@iab.de: (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: gerd.peters@iab.de: (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: ursula.wagner@iab.de: Telefax (09 11) 1 79 59 99.

Rechte

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

Herstellung

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

Verlag

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0; Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: waltraud.metzger@kohlhammer.de, Postscheckkonto Stuttgart 163 30. Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309. ISSN 0340-3254

Bezugsbedingungen

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten: Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

Zitierweise:

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

Internet: <http://www.iab.de>

Berufliche Weiterbildung als öffentliche Aufgabe

Friedrich Buttlar*

Zum Thema lassen sich unterschiedliche Zugänge wählen. Hier geht es um die kritische Diskussion des „Warum“ und „Wie“ beruflicher Weiterbildung in öffentlicher Verantwortung. Drei einfache Grundgedanken strukturieren diese Darstellung:

(1) Berufliche Weiterbildung als gesellschaftlich zunehmend wichtige Aufgabe muß nicht gleichzeitig eine zunehmend wichtige öffentliche Aufgabe sein, und wenn doch, dann muß öffentliche Verantwortung nicht notwendigerweise die Einordnung in die Staatsverwaltung bedeuten.

(2) Der Weiterbildungsmarkt ist kein vollkommener Markt im Sinne der ökonomischen Theorie. Darin und in der Gewährleistung von Chancengleichheit des Bildungszugangs liegen die Hauptgründe für öffentliche Finanzierung und Gestaltung beruflicher Weiterbildung.

(3) Öffentliches Handeln in der Weiterbildung hat analoge Effizienz- und Verteilungsprobleme zu lösen, wie sie bei marktlicher Koordination zu beobachten sind. Folgerungen daraus werden zur Diskussion gestellt und angeregt. Entscheidungsalternativen werden benannt. Auf konkrete Gestaltungsvorschläge wird angesichts der Weite des Feldes und des Diskussionsstandes bewußt verzichtet.

Gliederung

- 1 Berufliche Weiterbildung als zunehmend wichtige gesellschaftliche Aufgabe
- 2 Öffentliche Verantwortung – Mitwirkung oder Einordnung in die Staatsverwaltung?
- 3 Der Markt für Weiterbildungsleistungen
- 4 Unvollkommenheiten und Lösungsansätze
 - 4.1 Ergänzungsfunktion öffentlich geförderter Weiterbildung
 - 4.2 Markttransparenz
 - 4.3 Stabilisierung von Rahmenbedingungen
 - 4.4 Qualitätssicherung und Teilnehmerschutz
 - 4.5 Lokal-regionale Koordination
- 5 Berufliche Weiterbildung – auch eine öffentliche Aufgabe

Literatur

I Berufliche Weiterbildung als zunehmend wichtige gesellschaftliche Aufgabe

Fünf Gründe werden häufig genannt, um berufliche Weiterbildung als zunehmend wichtige gesellschaftliche Aufgabe herauszustellen:

- Im Prozeß des Alterns der Bevölkerung muß das gesellschaftliche Lernpensum zunehmend von denen absolviert werden, die – z.T. schon lange – im Erwerbsleben stehen.
- Einmal erworbenes Wissen reicht nicht für ein ganzes Arbeitsleben, und der Schnelligkeit des Strukturwandels wird zugeschrieben, daß die Verwertbarkeitsdauer tendenziell abnimmt. Weiterbildung wird deshalb zum strategischen Instrument unternehmensinterner Anpassungsflexibilität.
- Nicht nur die beruflichen Anforderungen an die Arbeitskräfte, sondern auch deren beruflich-soziale Erwartungen verändern sich, das gilt sowohl im Kohortenvergleich als auch im Verlauf individueller Biographien. Fachkraft ist jemand nicht schon mit dem Abschluß der beruflichen Erstausbildung,

sondern erst mit zusätzlicher Berufserfahrung, und Möglichkeiten des Weiterkommens eröffnen sich denen, die durch Weiterbildung dazulernen. Arbeitsinhalte und -anforderungen sind nicht über längere Frist prognostizierbar. Damit sind Profildiskrepanzen (qualifikatorischer Mismatch) impliziert, die durch kontinuierliche Weiterbildung verringert werden können. Berufliche Weiterbildung muß zum zweiten Bildungsweg des dualen Systems ausgebaut werden.

- Die wachsende Bildungsbeteiligung der Altersgruppe zwischen 18 und 30 Jahren erhöht das Eintrittsalter an der Schwelle vom Bildungs- in das Beschäftigungssystem. Deshalb müssen die Schnittlinien zwischen beruflicher Erstausbildung und Weiterbildung neu gezogen werden, so daß die Weiterbildung einen höheren Anteil an der Lernzeit erhält. Das gilt insbesondere für Hochschulabsolventen.

- Die Arbeitslosigkeitsrisiken von Arbeitskräften ohne beruflichen Bildungsabschluß sind im langfristigen Trend überdurchschnittlich und nehmen mit steigender Sockelarbeitslosigkeit zu. Ungelernte werden weniger nachgefragt. Aber auch längere Nichterwerbstätigkeit, z.B. Langzeitarbeitslosigkeit, erhöht die Risiken der Wiedereingliederung. Auffrischende und ergänzende berufliche Weiterbildung soll daher den Wiedereinstieg begleiten und erleichtern.

Folgerichtig formuliert die Enquete-Kommission „Zukünftige Bildungspolitik – Bildung 2000“: „Die Weiterbildung in der Bundesrepublik Deutschland wird in Zukunft als vierte Säule des Bildungswesens noch stärker an Bedeutung gewinnen ... müssen“ (Enquete-Kommission 1990, S. 84), wird im Eckwerte-Papier zur Vorbereitung des bildungspolitischen Grundsatzgesprächs 1993 die Bedeutung der beruflichen Weiterbildung betont, sieht die OECD in ihrem Employment Outlook 1993 in der Förderung der beruflichen Weiterbildung eine entscheidende Strategie zum Abbau der Arbeitslosigkeit und unterstützt die Europäische Union den Ausbau der betrieblichen Weiterbildung in Europa mit ihrem FORCE-Programm. Die Liste weiterer Befürworter ist inzwischen fast Legion.

Es drängt sich nun die Frage auf, ob und inwieweit in diesen Prozeß des Entstehens einer *vierten Säule* des Bildungssystems schon allein wegen der Größe und gesellschaftlichen Bedeutung in „öffentlicher Verantwortung“ (Deutscher Bildungsrat, 1970) gestaltend einzugreifen sei. *Historische Parallelen* liegen nahe: Die Gründung von Universitäten durch

* Prof. Dr. Friedrich Buttlar ist Direktor des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Der Beitrag ist die erweiterte Fassung des Vortrags bei der Jahrestagung 1994 der Deutschen Gesellschaft für Erziehungswissenschaft in Dortmund; er liegt in der alleinigen Verantwortung des Autors.

staatliche und kirchliche Obrigkeiten und die Einführung der allgemeinen Schulpflicht seit Mitte des 18. Jahrhunderts (Lipsmeier 1990), die öffentliche Mitwirkung bei der Gestaltung der Ordnungsmittel der beruflichen Bildung im Rahmen des Bundesbildungsgesetzes und das Angebot von Berufsschulen in öffentlicher Trägerschaft zeigen, daß bei der Entwicklung der drei ersten Säulen öffentliche Verantwortung eine mittragende bis dominante Rolle gespielt hat. Warum sollte das bei der vierten Säule anders sein?

2 Öffentliche Verantwortung – Mitwirkung oder Einordnung in die Staatsverwaltung?

Nicht jede gesellschaftlich wichtiger werdende Aufgabe ist indes gleichzeitig auch mit zunehmendem Gewicht eine öffentliche Aufgabe. Die Feststellung, berufliche Weiterbildung sei auch eine öffentliche Aufgabe, trifft auf breiten Konsens in unserer Gesellschaft. Dies deshalb, weil (a) das Interesse der Unternehmen an Weiterbildung nicht über das zur eigenen Existenzsicherung und Weiterentwicklung Erforderliche hinausgeht, weil es (b) große Gruppen von Menschen gibt, die berufliche Weiterbildung benötigen, aber diese weder vom Unternehmen bereitgestellt erhalten noch selbst vollständig finanzieren können, und weil (c) öffentliche Mitwirkung bei der Information und Beratung geeignet ist, die Transparenz der Weiterbildungsangebote zu verbessern.

Dagegen scheiden sich die Geister an der Bestimmung der ordnungspolitischen Grenzlínen. Die wichtiger werdende Aufgabe könnte nach Auffassung einiger Autoren sogar besser in nicht-staatlicher Trägerschaft dort wahrgenommen werden, wo der Staat sich ihrer schon anzunehmen versucht hat, z.B. in der Weiterbildung als hochschulgesetzlich postulierter Aufgabe von Universitáten und Fachhochschulen. So hált van Lith (1988) einen gesetzgeberischen Weiterbildungsauftrag an die Hochschulen für überflüssig und sieht das Engagement der Hochschullehrer im Rahmen der Weiterbildungsangebote wissenschaftlicher Vereine, Institute, Gesellschaften und bei Unternehmen als wirksamer an. Diese Position ist ein Beispiel dafür, daß der Staat sich – zumindestens in Teilbereichen – trotz zunehmender Bedeutung beruflicher Weiterbildung als Träger auch zurückhalten könnte, freilich kann er mitfinanzieren. Zu unterscheiden ist also zwischen öffentlicher Trägerschaft und Finanzierung.

Öffentliche Verantwortung erschöpft sich nicht in Trägerschaft bzw. Finanzierung, sondern umfaßt auch andere Gestaltungsformen. „Öffentliche Verantwortung bedeutet nicht notwendigerweise Einordnung in die Staatsverwaltung ... Öffentliche Schule heißt deshalb nicht ‚Staatsschule‘, parlamentarische Rahmenvorgaben für die Curriculumentwicklung nicht staatliche Lehrpläne“, gesetzliche Eckwerte für die Bildungslaufbahnen (Zugang, Dauer, Abgang) nicht ‚Staatsprüfung‘ und Qualifikationsanforderungen ... für das Personal heißt nicht ‚Verbeamtung‘.“ (Richter 1994) Öffentliche Verantwortung kann auch Bereitstellung von Infrastrukturen, z.B. Engagement in der Weiterbildung für Weiterbildungler, umfassen (Faulstich et al. 1991).

Welche Entscheidungsregeln werden für oder gegen öffentliche Mitwirkung in der beruflichen Weiterbildung genannt? Eine ordnungspolitisch motivierte Position stellt als Entscheidungskriterium das Subsidiaritätsprinzip in den Vordergrund. Danach wäre berufliche Weiterbildung nur dann und insoweit zunehmend eine öffentliche Aufgabe, wenn privates Engagement und marktliche Koordination den sich verändernden Herausforderungen weniger als bisher gerecht wür-

den. Daß dies der Fall wäre, wird von den Arbeitgeberverbänden verneint: „Der Weiterbildungsmarkt befindet sich in einem nicht regulierten Zustand. Im Interesse seiner Dynamik, Anpassungsfähigkeit und Flexibilität muß er vor bürokratischer Einengung geschützt werden und von staatlichen Interventionen frei bleiben. Der Staat kann zwar Rahmenbedingungen setzen, sollte aber seine Aufsichtspflicht auf das Notwendigste beschränken und den Wettbewerb zwischen den Trägern nicht behindern.“ (Institut der deutschen Wirtschaft 1988, S. 7)

Wie die Gewerkschaften, die öffentliches Handeln in der beruflichen Weiterbildung u.a. mit der Notwendigkeit der Umverteilung von Weiterbildungschancen zugunsten von Benachteiligten begründen, unterstreichen auch die Arbeitgeber die Notwendigkeit, jene öffentlich zu fördern, „die aus eigener Kraft nicht in der Lage sind, die erforderlichen Mittel ... aufzubringen“ (Institut der deutschen Wirtschaft, a.a.O. S. 9). Beide Tarifparteien sind sich auch über die Rolle der Weiterbildung als Instrument der Modernisierung im Strukturwandel einig. Aber sie stimmen nicht darin überein, in welchem Umfang der Markt für berufliche Weiterbildung funktionsfähig bzw. diese der öffentlichen Regulierung und Finanzierung bedürftig ist. Das läßt sich unmittelbar im Vergleich der zitierten Stellungnahme des Instituts der deutschen Wirtschaft mit einer Äußerung des Vorsitzenden der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft erkennen: „Jede Weiterbildung muß öffentlich diskutierbar sein und Kriterien gehorchen, die von den Trägern staatlicher Verantwortung festgelegt sind“ (Dieter Wunder nach dpa, Sozialpolitische Nachrichten 6/1992, S. 16).

3 Der Markt für Weiterbildungsleistungen

Der Markt für Weiterbildungsleistungen, wie überhaupt für Bildung und Ausbildung, ist kein vollkommener Markt im Sinne der ökonomischen Theorie. Weiterbildung ist ein Erfahrungsgut und bei negativer Erfahrung können erhebliche Kosten des Vertragspartnerwechsels entstehen. Einem Erfahrungsgut sieht der Verbraucher anders als einem Inspektionsgut nicht prima vista seine Qualität an. Gebrauchtwagen sind z.B. Erfahrungsgüter und an diesem Beispiel hat Akerlof (1970) auch das Problem des „market for lemons“ dargestellt, auf dem sich auch schlechte Leistungen wegen der Qualitätsunsicherheit der Käufer am Markt halten können. Das Erfahrungsgut Bildung hat darüber hinaus die besondere erkenntnistheoretisch begründete Eigenschaft, daß der Lernende zu Beginn nicht weiß, was er erfahren wird oder versäumen könnte.

Die Kosten des Vertragspartnerwechsels bei schlechter Erfahrung, so sie denn überhaupt individuell konstatierbar wird, z.B. durch Mißerfolg bei anschließender Arbeitsuche oder bei der Arbeit, können sehr hoch sein. Das gilt für den gesamten Bildungs-“Markt“. Prohibitives Ausmaß nehmen sie im hier diskutierten Zusammenhang an, wenn ein Teilnehmer öffentlich geförderter Fortbildung oder Umschulung die Ausbildung abbrechen möchte: Die Folge kann Entzug der weiteren Förderung und das Stigma des Abbrechers sein.

Das Zusammentreffen von Erfahrungsgutcharakteristika und hohen Kosten des Vertragspartnerwechsels ist insofern eine besonders problematische Konstellation, als Zeit verlorengelht, je mehr, desto schlimmer. Im Unterschied zum Erstausbildungs-“markt“ ist der Markt für Weiterbildung immerhin deshalb weniger von ex-post-Irrationalität beeinträchtigt, weil die Weiterbildungsdauer vergleichsweise kürzer und der

Weiterbildungsanlaß häufig konkreter ist. Ex-post-Irrationalität ergibt sich daraus, daß das Ergebnis individuell ex ante rationaler Bildungsentscheidungen den Erwartungen nicht entspricht, weil gleichzeitig viele die gleiche Entscheidung getroffen haben oder weil sich zwischenzeitlich die Rahmenbedingungen verändert haben.

Deshalb kommt der Förderung der Markttransparenz, der Beratung der Ausbildungssuchenden, der Qualitätssicherung der Ausbildungsangebote und damit dem Teilnehmerschutz sowie der richtigen Prognose des Weiterbildungserfolgs bei der Auswahl eines Bildungsangebots erhebliche Bedeutung zu. Dies ist aber – wie schon durch den Hinweis auf ex-post-Irrationalität angedeutet – leichter gesagt als an eindeutigen Kriterien spezifiziert und in der Evaluation gemessen.

Weiterbildungserfolg z.B. ist nicht schon Teilnehmerzufriedenheit, bestandene Prüfung, sondern am Ende Transfererfolg in der beruflichen Praxis. Prüfkriterien dafür wären bei Arbeitsuchenden die anschließende Eingliederung in den Arbeitsmarkt, z.B. konkretisiert durch die Beantwortung der Frage: Wieviele Teilnehmer sind nach welcher Zeit im Anschluß an die Weiterbildung zu welchen Konditionen wie stabil und wie weiterbildungsadäquat beschäftigt? Diese Einschränkung des Transfererfolgs auf den Eingliederungserfolg ist in ihren Dimensionen immer noch sehr anspruchsvoll und wird in der Begleitforschung bisher auch nicht voll eingelöst. Der Eingliederungserfolg darf auch nicht unreflektiert zur Grundlage von Förderungsentscheidungen gemacht werden, weil dies zur Benachteiligung solcher Gruppen führen könnte, die wegen schlechterer Bildungsvoraussetzungen unter sonst gleichen Umständen eine ungünstigere Eingliederungsprognose haben. Im Ergebnis könnte die öffentliche Förderung von Fortbildung und Umschulung gerade die links liegen lassen, die mit sich selbst nicht ohne Hilfe zurechtkommen würden (Blaschke et al. 1992).

Um das zu verdeutlichen, seien drei Beispiele aus der Praxis der Fortbildung und Umschulung der Bundesanstalt für Arbeit genannt:

– Gemessen wird der Wiedereingliederungserfolg bzw. – mißerfolg sechs Monate nach Quartalsende aller Austritte aus Fortbildung und Umschulung im Jahr 1992 (ohne kurzfristige Maßnahmen nach § 41 a AFG), operationalisiert durch den Anteil derer, die zu dem Zeitpunkt noch/wieder im Bezug von Lohnersatzleistungen waren.

Tabelle 1: FuU-Austritte 1992, 6 Monate später im Leistungsbezug

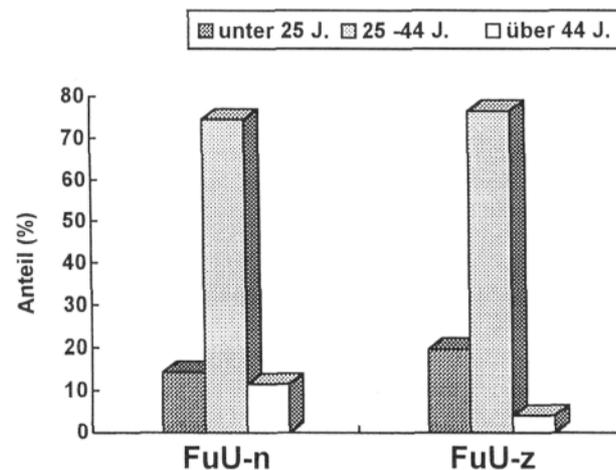
	Männer	Frauen
Ost	20 %	36 %
West	27 %	22 %

Dieses Ergebnis kann zunächst nur vergleichend bewertet werden. Es erlaubt selbst noch keine Schlußfolgerung, ob die Wiedereingliederungsquote hoch oder niedrig, zufriedenstellend oder enttäuschend ist. Dazu müßte man die Wiedereingliederung nicht geförderter Vergleichsgruppen heranziehen. Immerhin läßt sich soviel sagen:

Frauen in Ostdeutschland waren häufiger als Männer nach der Weiterbildung wieder oder noch arbeitslos. Sollen sie freilich deshalb weniger gefördert werden als westdeutsche?

– Nach altersspezifischen Teilnahmequoten hat die Bundesanstalt für Arbeit die über 44jährigen Arbeitnehmer kaum erreicht, weder bei der notwendigen (FuU-n) noch bei der zweckmäßigen (FuU-z) Fortbildung und Umschulung, und dies ungeachtet der Tatsache, daß diese Altersgruppe die Hauptlast des Verbleibsrisikos der Arbeitslosigkeit trägt. Liegt dem die Erwartung zugrunde, daß die Weiterbildung dieser Altersgruppe sich – gemessen am erreichbaren Integrationserfolg – nicht mehr lohnt?

Schaubild 1: Alterstruktur der FuU-Teilnehmer (West) 1991 nach Maßnahmeart



– Bekannt ist schließlich, daß im Rahmen des AFG geförderte Weiterbildung zwar anders als betriebliche die Arbeitslosen gezielt berücksichtigt, aber ebenso wie die betriebliche insbesondere jüngere und bereits qualifizierte Arbeitskräfte erreicht und daß dabei ein Stadt-Land-Gefälle besteht (vgl. BMBW, Berichtssystem Weiterbildung 1991, S. 139 ff.; Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforchung 1992; Bundesanstalt für Arbeit, Förderung der beruflichen Weiterbildung 1993). Das mag wiederum im Hinblick auf den erwarteten Eingliederungserfolg begründet sein, läßt aber Verteilungsgesichtspunkte außer acht.

Darüber hinaus ist bei öffentlicher Förderung eine *Fehlallokation* knapper Ressourcen nicht ausgeschlossen. Dafür gibt es drei typische Argumente:

(a) Ein unentgeltliches Weiterbildungsangebot könnte ähnlich wie die unentgeltliche Abgabe von Leistungen im Gesundheitswesen zur Fehllenkung knapper Ressourcen führen, obwohl eigentlich niemand daran interessiert sein kann, mit einer falschen Ausbildung Zeit und Chancen zu verlieren.

(b) Öffentliche Bildungsträger bzw. Financiers wissen nicht notwendigerweise besser als private Träger, welche Qualifikationen in welchem Umfang zu welcher Zeit an welchem Ort benötigt werden, und öffentliche Weiterbildungsberatung ist für die Kunden ebenso ein Erfahrungsgut wie die Weiterbildung selbst. Im Unterschied zur betrieblichen Vorbereitung auf eine neue, schon bekannte Aufgabe bereitet die Weiterbildung von Arbeitslosen größere Orientierungsschwierigkeiten. Im letzteren Fall gilt es, geeignete Wege zu finden, das Problem der Qualifizierung im Nebel eines nicht voll in seinen Zukunftsperspektiven transparenten Arbeitsmarktes zu lösen.

(c) Öffentliche Bildungsverwaltung ist nicht frei von Vollzugsmängeln der Qualitätssicherung (Pütz und Sauter 1993), so daß auch ihre Kontrolle der Qualität der Angebote im pluralistischen Trägersystem von begrenzter Wirksamkeit ist, in jedem Fall Transaktionskosten verursacht.

Ein Fazit daraus ist: Weiterbildung ist eine öffentliche Aufgabe in Ergänzung zu privater Aktivität bzw. zur Kompensation besonderer Benachteiligungen und zur Schaffung von geeigneten Rahmenbedingungen für einen möglichst funktionsfähigen Wettbewerb der privaten Anbieter. In ihrer Ergänzungs- und Kompensationsfunktion hat sie analoge Effizienz- und Verteilungsprobleme zu lösen, wie sie bei den pluralistisch organisierten privaten Weiterbildungsangeboten zu beobachten sind.

4 Unvollkommenheiten und Lösungsansätze

Die geschilderten Unvollkommenheiten marktlicher und öffentlicher Koordination von Weiterbildungsangeboten kommen – teils ähnlich wie in anderen Teilen des Bildungssystems

- zum Ausdruck in:

- ungenügender statistischer Erfassung der Weiterbildungsaktivitäten,
- Unübersichtlichkeit der Angebote für die Adressaten,
- gruppenspezifisch unterschiedlichen Möglichkeiten zur Weiterbildungsteilnahme,
- unterschiedlichen Förderregelungen für vergleichbare Fallgestaltungen,
- unzureichender inhaltlicher Qualität eines Teils der Angebote,
- unzureichend qualifiziertem Weiterbildungspersonal,
- ungenügender erwachsenengerechter Didaktik und Methodik,
- ungenügendem Anschluß an vorhandenes Wissen,
- unzureichender modularer Organisation,
- mangelnder Zertifizierung für den allgemeinen Arbeitsmarkt und
- begrenzter Wahlmöglichkeit durch die Nachfrage.

Qualitätsprobleme lassen sich z.B. anhand der Erfahrungen der Bundesanstalt für Arbeit bei der Förderung von Fortbildung und Umschulung verdeutlichen. Insbesondere in Phasen starker Expansion – wie in den neuen Bundesländern seit 1990 – werden Qualitäts- und Verteilungsziele zunächst ungenügend erreicht und können sich minderwertige Bildungsangebote der verschiedenen Träger zeitweilig im Markt halten. Unstetigkeit der öffentlichen Förderung führt regelmäßig zu Qualitätsproblemen, wie Lampert schon 1989 in seiner Bilanz der 20jährigen Erfahrungen mit dem AFG darstellte (Lampert 1989).

Aktuelle Lösungsvorschläge, die öffentliche Verantwortung für berufliche Weiterbildung gestärkt wissen wollen, konzentrieren sich angesichts der beobachteten Vollzugs-, Effizienz- und Verteilungsprobleme der gegenwärtigen Weiterbildungspraxis auf folgende Gegenstände:

- Ergänzungsfunktion,
- Markttransparenz,
- Rahmensetzung,
- Qualitätssicherung und Teilnehmerschutz,
- lokal-regionale Koordination im Implementationsprozeß.

4.1 Ergänzungsfunktion öffentlich geförderter Weiterbildung

Zur Verdeutlichung der öffentlichen Ergänzungsfunktion sei zunächst auf Größenordnungen betrieblicher Weiterbildung hingewiesen (Tabelle 2). Für die Weiterbildung der Mitarbeiter im öffentlichen Dienst, die ebenfalls von großer quantitativer Bedeutung ist, liegen entsprechende Schätzungen nicht vor.

Tabelle 2: Ausgewählte Ergebnisse der IW-Unternehmensbefragungen 1987 und 1992 zur betrieblichen Weiterbildung

	1987	1992
Teilnahmequote	53 v.H.	67 v.H.
<u>Anteil weiterbildungsaktiver Betriebe</u>	92 v.H.	97 v.H.
Kostenhochrechnung	26,7 Mrd.	36,5 Mrd.
zum Vergleich:		
BA-Aufwendungen		
- (West)	5,6 Mrd.	7,6 Mrd.
- (Ost)	-	11,3 Mrd.

Quelle: R. Weiß 1990 bzw. 1994 (unveröffentlichtes Manuskript); Geschäftsstatistik der Bundesanstalt für Arbeit

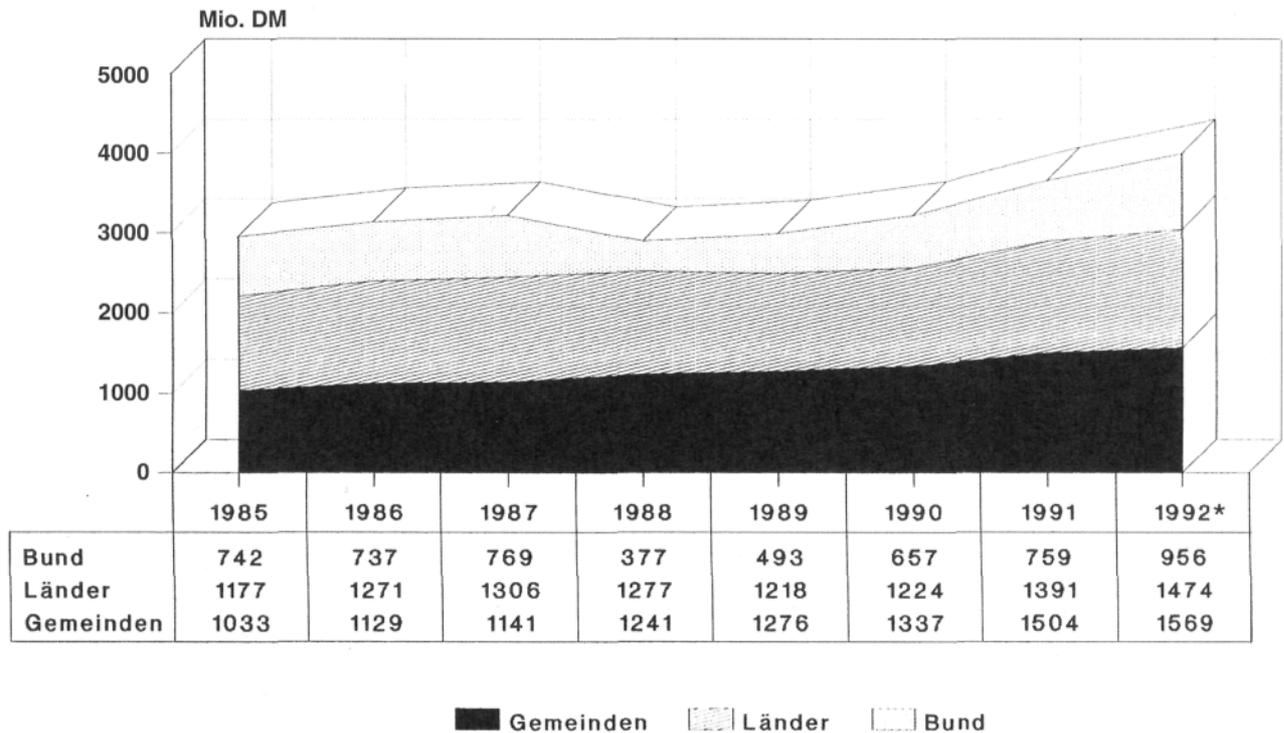
Daneben tritt die individuell finanzierte Weiterbildung. Sie hat Schnittmengen mit der betrieblichen und der AFG-geförderten Weiterbildung, z.B. bei eigeninitiativer Weiterbildung außerhalb der Arbeitszeit, die aber inhaltlich im betrieblichen Interesse liegt, oder mit der AFG-geförderten Weiterbildung, z.B. im Rahmen der Aufstiegsfortbildung zum Meister als Voraussetzung für die Selbständigkeit (Sauter 1989).

Die Aufstiegsfortbildung nach dem AFG ist aber mit Wirkung vom 1.1.1994 gestrichen worden. Inwieweit das Anschlußprogramm des Bundeswirtschaftsministeriums auf Darlehensbasis diese Lücke füllen wird, ist noch nicht abzusehen. Damit ist ein vorläufiger Endpunkt einer Entwicklung der AFG-Förderung der Weiterbildung erreicht. Ausgangspunkt 1969 war unter Vollbeschäftigungsbedingungen der Vorrang der Aufstiegs- und Anpassungsfortbildung für Beschäftigte und Nicht-Erwerbstätige, die für den Arbeitsmarkt mobilisiert werden sollten. Vorläufiger Endpunkt ist die Konzentration notwendiger Fortbildung und Umschulung auf Arbeitslose und eng gefaßte Gruppen derer, die von Arbeitslosigkeit bedroht sind.

Schaubild 2 zeigt die Ausgaben der öffentlichen Hand für Weiterbildung in den alten Ländern nach Gebietskörperschaften in Millionen DM 1985 – 1992 ohne die AFG-Förderung.

Dabei spielen auch die Volkshochschulen, die sich zu etwa 60 % in öffentlicher Trägerschaft von Kommunen, Kreisen und Zweckverbänden befinden (Icking 1989), eine Rolle. Nach den letzten vorliegenden Ergebnissen des Berichtssystems Weiterbildung (BMBW 1993, S. 240) fallen sie aber mit einem Anteil von unter 5 % kaum ins Gewicht. In der AFG-geförderten Weiterbildung, bei der sie als Träger aktiv sind, könnte ihr Anteil etwas höher liegen. Die Geschäftsstatistik der Bundesanstalt für Arbeit weist diesen Anteil aber nicht gesondert aus.

Schaubild 2: Ausgaben der öffentlichen Hand für Weiterbildung in den alten Ländern nach Gebietskörperschaften (in Mio. DM)



* = Schätzung

Quelle: Grund- und Strukturdaten 1993/94

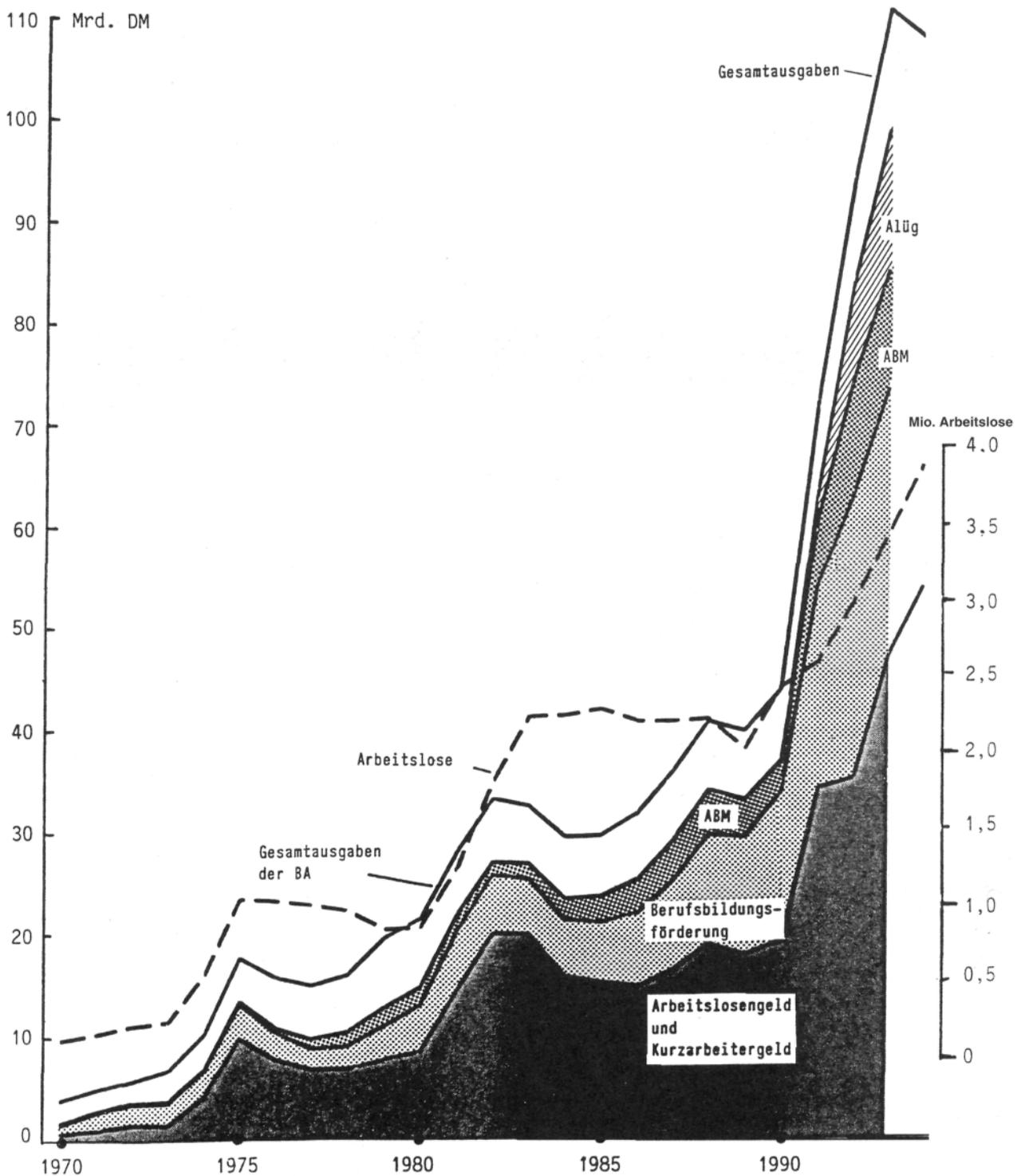
Die Berufsorientierung der Erwachsenenbildung der Volkshochschulen war lange umstritten; sie wendeten sich gegen „ausschließlich an ökonomischer Effizienz orientierte Weiterqualifizierung“, wie Edding (1974) analysierte. Dies kommt auch in späteren Erklärungen des Volkshochschultags über die Notwendigkeit der Verbindung beruflicher mit allgemeiner, kultureller und politischer Bildung zum Ausdruck (Bergeest 1989). Der Widerspruch zwischen Bildung und Ökonomie wird von Dieckmann (1993) so beschieden: „Die Volkshochschulen sind heute de facto als Weiterbildungszentren in den Städten und Gemeinden Dienstleistungsunternehmen für die Bürger.“

Schaubild 3 gibt die Ausgaben für Berufsbildungsförderung nach dem AFG seit 1970 im Rahmen der Gesamtausgaben der Bundesanstalt für Arbeit wieder und stellt sie der Entwicklung der registrierten Arbeitslosigkeit gegenüber. Dabei ist der deutliche Ausgabenanstieg in der zweiten Hälfte der 80er Jahre („Qualifizierungsoffensive“) und zu Beginn der 90er Jahre (insbesondere in den neuen Bundesländern) erkennbar.

Die Ergänzungsfunktion nach dem AFG hat dem Kriterium der „arbeitsmarktlichen Zweckmäßigkeit“ der geförderten Bildungsmaßnahmen zu genügen. Das gilt auch für die Unterstützung des Transformationsprozesses in den neuen Bundesländern, wo freilich für eine erste Phase die Auffangfunktion vor Arbeitslosigkeit, die sonst eher ein erwünschtes Nebenergebnis ist, deutlich in den Vordergrund trat. Über den Arbeitslosigkeitsentlastungseffekt informiert das IAB regelmäßig im Rahmen der kurzfristigen Arbeitsmarktvorausschau. Im Jahresdurchschnitt 1993 umfaßte er in Ostdeutschland 339 000 und in Westdeutschland 207 000 Personen. (Autorengruppe 1993).

Für die Beurteilung der arbeitsmarktlichen Zweckmäßigkeit ist der künftige Qualifikationsbedarf maßgeblich, weil öffentlich finanzierte Qualifizierung den geförderten Personen berufliche Perspektiven zumindest mittlerer Reichweite eröffnen soll. Seine Einschätzung ist durch ein Prognosetrimlemma erschwert: Je weiter die Schätzungen in die Zukunft greifen und je detaillierter sie sein sollen, desto unsicherer müssen sie notwendigerweise sein. Betriebliche Qualifizierung von Beschäftigten für absehbare künftige Aufgaben ist dabei in einer anderen Situation als die Qualifizierung von Arbeitslosen für den allgemeinen Arbeitsmarkt. Wo auf Qualifikationsteilmärkten – z.B. im Bauhauptgewerbe in den neuen Bundesländern – Fachkräftemangel absehbar ist, können umschulungsbereite Arbeitsuchende auf diese Tätigkeiten vorbereitet werden. Wo ein großer Betrieb die Produktion aufnehmen will, können in Kooperation zwischen Betrieb, Arbeitsverwaltung, Bildungsträgern und anderen lokalen Akteuren bedarfsorientierte Kurse angeboten werden. Auf eine fachlich differenzierte Nachfrage in der Regel kleiner Neugründungen kann allerdings so nur selten angemessen vorbereitet werden. Für diese Fälle liegt eine Qualifizierungsstrategie nahe, die auf breit verwendbare fachliche Qualifikationen in zentralen Berufsfeldern wie z.B. Bau-, Büro-, Elektro- und Metallberufen setzt und die dabei Schlüsselqualifikationen zur Lösung unterschiedlicher Aufgaben erzeugt. Letztere können in der Regel nicht losgelöst von fachlichen Inhalten vermittelt werden, sie verbessern aber die Transferfähigkeit des fachlichen und methodischen Wissens. Transferfähigkeit findet ihren Ausdruck in der Flexibilität von Arbeitskräften bei der Übernahme unterschiedlicher beruflicher Aufgaben bzw. im Einsatz unterschiedlicher Qualifikationen für ähnliche Arbeitsplätze. Solche Substitutions- und Flexibilitätsprozesse erleichtern den Arbeitsmarktausgleich bei nicht vollständiger qualifikatorischer Übereinstimmung von Angebot und Nachfrage.

Schaubild 3: Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit und der Ausgabenstruktur der Bundesanstalt für Arbeit 1970 - 1994 bzw. 1993



Quelle: Lampert 1989 und Geschäftsstatistik der Bundesanstalt für Arbeit

Die begrenzte Vorhersehbarkeit des künftigen Angebots und der Nachfrage nach genau definierten beruflichen Qualifikationen läßt vielfach eine paßgenaue Qualifizierung nicht zu. Deshalb lassen sich auch keine Patentrezepte anbieten. Immerhin können aus absehbaren Tendenzen künftigen Strukturwandels der Nachfrage nach Arbeitskräften und der Arbeitsanforderungen sowie des Arbeitsmitteleinsatzes Leitplanken angegeben werden, zwischen denen sich Qualifizierungsentscheidungen orientieren können. Darüber hinaus können Konzepte differenzierter Information verwendet werden, die den Beteiligten weitere Entscheidungshilfen zur

Verfügung stellen. Das für die Berufsberatung der Bundesanstalt für Arbeit entwickelte Konzept der differenzierten Information kann mutatis mutandis für Weiterbildungsziele anwendbar gemacht werden. Voraussetzungen dafür ist allerdings eine nicht identische, aber den vergleichsweise geringeren Systematisierungsmöglichkeiten der beruflichen Weiterbildung entsprechende Typisierung. Für die Berufsberatung bereitet das IAB regelmäßig detaillierte Informationen nach Berufen in tiefer regionaler Gliederung auf. Zur Beschreibung potentieller Beschäftigungsrisiken

in einem Beruf werden im Konzept der differenzierten Information u.a. folgende Merkmale herangezogen: Bestand der Berufsangehörigen und seine Entwicklung, Altersstruktur und Bildungsgang der Berufsangehörigen, Beschäftigung nach Wirtschaftszweigen, Übergang in andere Berufe, Betroffenheit von Arbeitslosigkeit. Bei der Beurteilung der Beschäftigungsrisiken für Absolventen einer bestimmten Ausbildung werden zusätzlich folgende Merkmale herangezogen: Nachwuchsquote, Betroffenheit von Arbeitslosigkeit nach Ausbildungsabschluß, Beschäftigung im erlernten Beruf oder verwandten Berufen, Verwertbarkeit der in der Ausbildung erworbenen Kenntnisse und Fähigkeiten außerhalb des erlernten Berufs, Beschäftigung in Hilfsarbeiterpositionen, d.h. Hinweise auf mögliche Abstiegsrisiken. Das Konzept sieht zusätzlich eine Differenzierung nach der Zugehörigkeit zu bestimmten Arbeitsmarktgruppen vor, z.B. nach dem Geschlecht, dem Alter, der Nationalität und dem Bildungsniveau. Um die Informationsaufgabe zu erfüllen, hat das IAB eine Reihe von Berufsinformationssystemen entwickelt (Parmentier u.a. 1993; Buttler 1993).

4.2 Markttransparenz

In einer mit der geschilderten Pluralität gegebenen Gemengelage von Zielen, Trägern und Instrumenten ist die Schaffung von Markttransparenz zur Erleichterung der Auswahl geeigneter Bildungsziele und -träger sowie zur Förderung eines funktionsfähigen Wettbewerbs wichtig.

Die umfassendste Übersicht über Bildungseinrichtungen und -träger vermittelt EBB (Bundesanstalt für Arbeit, Hrsg.: Einrichtungen zur beruflichen Bildung). Sie basiert auf einer jährlich wiederholten Erhebung, die die Übersicht über Bildungsmöglichkeiten in Deutschland aktualisiert bzw. erweitert. Ca. 27000 Träger bieten ungefähr 400000 Bildungsmöglichkeiten an (Stand EBB 1993). Der Anteil der neuen Bundesländer umfaßt ca. 25 %.

Transparenz kann aber, wie die Datenbanken KURS-DIREKT und WIS zeigen, auch privat bzw. in Kooperation privater und öffentlicher Träger hergestellt werden. Im Auftrag der Bundesanstalt für Arbeit bietet das Institut der deutschen Wirtschaft in Köln eine Datenbank für Aus- und Weiterbildung an (KURS-DIREKT). Sie gilt als größtes Informationssystem in diesem Bereich. Die Daten werden von der Bundesanstalt für Arbeit laufend bei allen öffentlichen und privaten Bildungseinrichtungen erhoben. Ebenfalls im Interesse von mehr Transparenz im Weiterbildungssystem haben sich die deutschen Industrie- und Handelskammern vernetzt. Das WIS enthält Informationen über Seminare und Lehrgänge der beruflichen Weiterbildung. Wie KURS-DIREKT informiert WIS über Weiterbildungsziele, Zielgruppen, Termine, Inhalte, Preise, Abschlüsse und Veranstalter. Einzelne private Träger können zwar über ihre eigenen Bildungsangebote informieren, aber nicht in umfassender Weise zur Markttransparenz beitragen. Sie könnten dies im freiwilligen Zusammenschluß tun. Allerdings zeigen die Beispiele KURS-DIREKT und WIS, daß die Kooperation von öffentlichen Einrichtungen mit Verbänden der privaten Wirtschaft besonders geeignet ist, die Markttransparenz zu befördern.

Unser statistisches Wissen über berufliche Weiterbildung ist gleichwohl nach wie vor lückenhaft. Insbesondere der Kenntnisstand über betriebliche Weiterbildung und die entsprechende Weiterbildung im öffentlichen Dienst bleibt defizitär. Die Ergänzungsfunktion öffentlicher Weiterbildung könnte durch mehr statistisches Wissen über betriebliche

Weiterbildung erleichtert werden. Das Berichtssystem Weiterbildung, das von Infratest im Auftrag des Bundesministers für Bildung und Wissenschaft seit 1979 entwickelt wurde, hat die Datenlage erheblich verbessert. Nach wie vor bestehen aber erhebliche Defizite (Kuwan u.a. 1991). Die Datenlücke bei der betrieblichen Weiterbildung hat inzwischen zu Aktivitäten der EU geführt. Im Rahmen des FORCE-Programms wird gegenwärtig eine europaweite Erhebung durchgeführt, die eine entsprechende Statistik vorbereiten soll. Die Ergebnisse der Vorerhebung liegen vor (Statistisches Bundesamt/Bundesinstitut für Berufsbildung, 1994).

4.3 Stabilisierung von Rahmenbedingungen

Grundlage für Organisation, Trägerschaft und Finanzierung sind die gesetzlichen Regelungen

- auf Bundesebene:
 - AFG,
 - BBiG und HwO,
 - Fernunterrichtsschutzgesetz
- auf Länderebene:
 - Weiterbildungs- bzw. Erwachsenenbildungsgesetze
 - Bildungsurlaubsgesetze

Die in § 46 Abs. 2 BBiG vorgesehenen Ordnungsmaßnahmen des Bundes haben insbesondere die Vereinheitlichung von Maßnahmen mit überregionaler Bedeutung, die staatliche Anerkennung von Weiterbildungsabschlüssen und die Verbesserung der Vergleichbarkeit und Durchlässigkeit der beruflichen Weiterbildung zum Ziel.

Bisher hat der Bund aber von seiner Regelungskompetenz in diesem Rahmen nur sehr zurückhaltend Gebrauch gemacht. „Diese quantitative und qualitative Enthaltsamkeit ist wohl darauf zurückzuführen, daß es offensichtlich kein strategisches Konzept für diesen Bereich gibt, von den Fortbildungen für Meister und Fachwirte einmal abgesehen. Erschwerend wirkt sich möglicherweise auch die Praktizierung des Konsensprinzips zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern im Hauptausschuß (des BiBB, F.B.) aus, ein Prinzip, das ursprünglich für das Verfahren der Erarbeitung und Verabschiedung von Ausbildungsordnungen der beruflichen Erstausbildung entwickelt worden war.“ (Lipsmeier 1990). Das Verfahren, Weiterbildungsordnungen auf analogem Wege wie Ausbildungsordnungen für Erstausbildungen zu entwickeln, erweist sich aus der Sicht von Teilnehmern und Beobachtern als schwerfällig und den sich auf diesem Feld schnell verändernden Anforderungen unangemessen. Bei Verschiebung der Schnittlinien zwischen Erstausbildung und Weiterbildung und stärkerer Modularisierung beider Säulen ist aber doch ein höherer Systematisierungsgrad und entsprechend die Verleihung anerkennungsfähiger Zertifikate insbesondere im Hinblick auf breite Verwendbarkeit am Arbeitsmarkt geboten.

Die zuständigen Stellen, in der Regel die Kammern, haben (nach § 46, 1 BBiG) eine Vielzahl von Fortbildungsprüfungsregelungen erlassen. Die Regelung von entsprechenden Fortbildungsgängen ist jedoch bisher zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften umstritten. Das gilt auch für Lehrgangsempfehlungen des Bundesinstituts für Berufsbildung für Abschlüsse nach § 46, 2 BBiG. Auch bei den neuen Abschlüssen wie z.B. Betriebsassistent im Handwerk, handelt es sich um Abschlüsse nach § 42, 1 HwO bzw. § 46, 1 BBiG. Ein neuer Trend zeichnet sich insofern ab, als die zahlreichen parallelen Regelungen nach § 46, 1, die sich auf ei-

nen Fortbildungsberuf beziehen (z.B. Handelsfachwirt mit 69 Regelungen), nach und nach in bundesweite Fortbildungsordnungen überführt werden sollen. Insgesamt bleiben Regulierungsebene und -intensität weiter in der Diskussion.

Dabei sollte zunehmend die Bedeutung bedacht werden, die transparente Karrierepfade für Absolventen der betrieblichen Lehre für die Attraktivität des dualen Systems haben (Buttler und Tessaring 1993).

4.4 Qualitätssicherung und Teilnehmerschutz

Richter (1993) diskutiert die Kontrollformen der beruflichen Weiterbildung:

- Unternehmensfreiheit mit Mißbrauchsaufsicht, die sich auf die Instrumente der Gewerbeaufsicht beschränkt,
- präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt, d.h. Zulassung erst nach vorheriger Prüfung, wie etwa beim Fernunterrichtsschutzgesetz,
- Trägersubventionierung, die an Bedingungen und Auflagen geknüpft ist, wie z.B. bei der institutionellen Förderung nach dem AFG,
- Teilnehmerförderung für Personen, die bestimmten Kriterien genügen wie bei der individuellen Förderung nach dem AFG,
- staatlich kontrollierte Selbstkontrolle, z.B. durch ein staatliches Prüfinstitut, das Gütesiegel vergeben könnte, und
- freiwillige Selbstkontrolle mit unterschiedlich gestaltbarer Intensität staatlicher Rechts- und Fachaufsicht.

Der Autor empfiehlt unter Bezug auf Faulstich u.a. (1991) eine „mittlere Systematisierung“ im Übergang von verstreuten „okkasionellen“ Weiterbildungsangeboten zu einem vierten Sektor des Bildungssystems. Mittlere Systematisierung meint „daß Weiterbildung auch auf Dauer nicht das Maß von Strukturiertheit, Planung, Festlegung von Zielen, relative Einheitlichkeit usw. erreichen kann, wie dies im Bereich der Schulen und Hochschulen der Fall ist. Ein großes Maß an Vielfalt, institutionellem und curricularem Wandel und Offenheit ist für eine aufgabengerechte Struktur angemessen“ (Bojanowski u.a. 1991). Bei der Diskussion um das Systematisierungsbedürfnis geht es nicht nur um das Ob und Wieviel – auch Angebote von Industrie- und Handelskammern bzw. Handwerkskammern, von Berufsbildungswerken der Unternehmervverbände und der Gewerkschaften folgen jeweils bestimmen Systematisierungsbedürfnissen -, sondern auch um die Verteilung der Definitionskompetenz über Zielgruppen, Freistellung, Bildungsinhalte, Verwertbarkeit der Abschlüsse, Berücksichtigung in der Lohn- und Gehaltsstruktur, in der Personalplanung usw.

Zielgruppenorientierung, inhaltliche Ziele, Qualitätskontrolle und Teilnehmerschutz bei der individuellen Förderung der beruflichen Weiterbildung im Rahmen des AFG sind verschiedentlich kritisch beleuchtet worden (vgl. z.B. Pflüger 1986, Geißler 1987, Dobischat u.a. 1990, Richter 1991, Sauter 1993 und Staudt 1993). Wie schon angesprochen, ist insbesondere bei starker Expansion im Bildungsbereich wie im Transformationsprozeß in den neuen Ländern zunächst mit erheblichen Qualitätsrisiken zu rechnen. Gleichzeitig wird mit steigenden Ausgaben Qualitätskontrolle immer wichtiger. Deshalb mußte der Expansionsphase die qualitative Konsolidierung folgen. Diese ist bei sogenannten Auftragsmaßnahmen wirksam zu gestalten, weil eine direkte Rechtsbeziehung zwischen Träger der Maßnahme und Bundesanstalt besteht. Das ist anders bei freien Maßnahmen, bei denen der Träger seine Leistungen auf dem Weiterbildungsmarkt anbietet und einen Vertrag mit dem Teilnehmer eingeht.

Zur Qualitätssicherung beruflicher Fortbildung und Umschulung durch die Bundesanstalt ist zu berichten: In § 34 AFG ist normiert, daß die Bundesanstalt vor Beginn der Maßnahme überprüft, ob die Maßnahme Mindestanforderungen entspricht, d.h., ob aufgrund von beispielsweise Dauer, Gestaltung des Lehrplans und Erfahrung der Lehrkräfte eine erfolgreiche berufliche Bildung erwartet werden kann. Darüber hinaus müssen die Teilnahmebedingungen angemessen sein, die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit eingehalten werden und der Lehrgang hinsichtlich Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes zweckmäßig sein. Diese Anforderungen gelten sowohl für freie als auch für Auftragsmaßnahmen.

Zusätzlich müssen die Bildungsträger die „Grundsätze der Bundesanstalt für Arbeit zur Sicherung des Erfolgs der Förderung der beruflichen Fortbildung und Umschulung (FuU-Qualitätsstandards)“ vom 15.2.1989 einhalten. Bereits in diesen Qualitätsstandards sind die sehr allgemein gehaltenen gesetzlichen Anforderungen präzisiert. Des weiteren wird den Arbeitsämtern hierin ein Prüfungsrecht bei den Bildungsträgern eingeräumt und eine Erfolgsbeobachtung ermöglicht. Ergänzend wurden 1991 mit dem „Qualitätserlaß“ vom 21.8.1991 weitere Grundsätze, die bei der Überprüfung von Bildungsmaßnahmen zu beachten sind, festgelegt. Insbesondere sind die folgenden Qualitätsstandards präzisiert oder neu eingeführt worden: Trägerbezogene Kriterien zur Bonität und Zuverlässigkeit und zur Qualifikation der Lehrkräfte, maßnahmebezogene Qualitätskriterien zu Maßnahmeinhalt, verwendeten Lehr- und Lernmitteln und technischer Ausstattung, zu Zugangsvoraussetzungen und Aufnahmetests.

Die Kontrolle des Maßnahmenablaufs und des Trägers soll durch Befragung der Teilnehmer mit Hilfe eines gemeinsam mit dem Bundesinstitut für Berufsbildung entwickelten Erfahrungs-/Auswertungsbogens erfolgen, der derzeit vom BiBB überarbeitet wird. Der Bogen wird als Instrument für die trägerinterne Qualitätssicherung dienen. Die Kontrolle erfolgt auch durch stichprobenartige Überprüfung der Qualitätsstandards, wobei schwerwiegende Verstöße/Mängel zum Ausschluß des Bildungsträgers von der Förderung führen können.

Die Träger sind ferner gehalten, auch den Erfolg nach Abschluß der Maßnahme zu beobachten. Letzteres ist freilich noch unzureichend systematisiert bzw. noch nicht zwingend ausgestaltet. „Man kann demnach feststellen, daß sich auch in der Erwachsenenbildung die Bemühungen um Qualitätssicherung schwerpunktmäßig auf die Aspekte der Input-Qualität – im weitesten Sinne – konzentrieren, was sicherlich auch darauf zurückzuführen ist, daß in diesem Bereich die ‚Zuständigkeit‘ der Erwachsenenbildung ... deutlicher gegeben ist.“ (Arnold 1994). Arnold plädiert deshalb für ein mehrdimensionales Qualitätskonzept unter Einschluß von Output-Qualität.

Im Juli 1992 erfolgte ein zweiter Qualitätserlaß, der die Erfahrungen aus dem ersten aufgriff und die Anforderungen an die Maßnahmen und Träger noch weiter präzisierte. Darüber hinaus wurde u.a. festgelegt, daß die arbeitsmarktliche Zweckmäßigkeit verstärkt zu prüfen und der Erfolg der vorangegangenen Maßnahme zu berücksichtigen ist und die Teilnehmer vor Lehrgangsbeginn beraten werden müssen.

Die häufig geäußerte Kritik, die Bundesanstalt für Arbeit würde vor allem den Ablauf von Bildungsmaßnahmen zu wenig kontrollieren und sich in erster Linie auf die Anerkennung der Maßnahmen konzentrieren, ist nach der Entwicklung in den

letzten beiden Jahren zu relativieren. Die Qualitätssicherung durch die Arbeitsämter wird unterstützt, wenn auf den Teilmärkten ein starker Wettbewerb herrscht, der es dem Arbeitsamt bzw. Teilnehmer ermöglicht, zwischen mehreren Bildungsträgern auszuwählen und wenn die Arbeitsberater Erfahrungen mit der Qualität ihrer Angebote haben.

Die Anforderungen an die interne Qualitätssicherung der Bildungsarbeit der Träger werden gegenwärtig auch unter dem Gesichtspunkt ihrer Normierung nach DIN ISO 9000 ff. diskutiert (Kuschereit 1994; Pribich 1994). Für die Bundesanstalt für Arbeit stellt sich die Frage, welche Bedeutung der Zertifizierung eines Trägers nach dieser Norm für die Qualitätskontrolle zukommen soll.

4.5 Lokal-regionale Koordination

Weiterbildung findet in der Region statt. Was gebraucht wird bzw. Chancen am Arbeitsmarkt eröffnet, kann am besten „vor Ort“ beurteilt werden. Die Feststellung der arbeitsmarktlichen Zweckmäßigkeit z.B. bedarf ergänzender Implementationsstrategien in lokal-regionaler Kooperation (Brinkmann 1994). Sauter (1993) weist der lokal-regionalen Handlungsebene insbesondere die qualitätssichernden Aufgaben zu: Planung und Entwicklung von Angeboten durch die betrieblichen und außerbetrieblichen Träger, Abstimmung in einem kooperativen Gesamtprogramm, Herstellung von Angebotstransparenz, Information und Beratung von Anbietern und Nachfragern, Verknüpfung von Weiterbildung und Wirtschaftsförderung, Qualitätssicherung und Kontrolle.

Bosch (1993) benennt als Schwierigkeiten solcher Koordination:

- das Problem der Qualifizierung für einen anonymen Markt oder bei unklaren Perspektiven der betrieblichen Personalwirtschaft und
- die unterschiedlichen Interessen der am Weiterbildungsprozeß beteiligten Träger, Teilnehmer, Financiers und Nachfrager am Arbeitsmarkt.

Ein aktuelles Feld der Abstimmung und der Erprobung neuer Koordinationsformen sind die neuen Bundesländer und allgemein Problemregionen. Dabei sind auch neue Formen der Verbindung betrieblicher und öffentlich geförderter Weiterbildung in der Diskussion. So fördert das Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft zeitlich befristet die Erprobung regionaler Qualifikationsentwicklungszentren (RQZ) in Schwerin, Leipzig, Halle, Erfurt und Brandenburg und fördert die Arbeitsgemeinschaft QUEM (Qualifikations-Entwicklungs-Management) den regionalen und überregionalen Erfahrungsaustausch. Dabei wird die öffentliche Förderung auch der betrieblichen Qualifizierung dort postuliert, wo die Unternehmen die Kosten des Anpassungsprozesses nicht tragen können. Von wirtschaftsnaher Qualifizierung spricht auch die Landesregierung Brandenburgs. Sie will damit Existenz- und Unternehmensgründungen oder auch Sanierungen initiieren, begleiten und unterstützen. Eine abschließende Beurteilung der mit den genannten Aktivitäten erreichten Anstoßwirkungen bzw. auch Mitnahmeeffekte ist gegenwärtig noch nicht möglich. Einige Bildungsträger sind auf dem Wege, in diesem Prozeß unterstützende Beratungs- und Entwicklungsfunktionen zu übernehmen.

Mit dem zunehmenden Engagement des Europäischen Sozialfonds in der Weiterbildung ergeben sich Kofinan-

zierungsmöglichkeiten, aber auch Koordinationsprobleme. Da die Kofinanzierung an die Bedingung der Erfüllung der Programmziele geknüpft ist, wirkt der Sozialfonds auch auf die nationalen und regionalen Förderkriterien ein. Ob damit eine höhere Rationalität in das Gefüge öffentlicher Verantwortung in Deutschland eingeführt wird oder nicht, bedarf gründlicher Prüfung. Das soll aber nicht als Kritik des ESF-Engagements verstanden werden. Denn angesichts der zunehmenden Arbeitslosigkeit wird die Verbindung von regionaler Strukturentwicklung und Weiterbildung zum Thema. Es geht um die Kombination von Arbeiten und Lernen, insbesondere um Kurzarbeit und Qualifizierung, um Qualifizierung im Rahmen des Bezugs von Arbeitslosengeld bzw. -hilfe und um Qualifizierung im Rahmen öffentlich geförderter Arbeitsverhältnisse.

5 Berufliche Weiterbildung – auch eine öffentliche Aufgabe

Berufliche Weiterbildung als öffentliche Aufgabe gewinnt an Bedeutung für die Förderung des Strukturwandels, die Wettbewerbsfähigkeit und die beruflich-sozialen Erwartungen der Beschäftigten wie der Arbeitslosen. Der Weiterbildungsmarkt ist kein vollkommener Markt und bedarf der Koordination. Öffentlich verantwortete bzw. geförderte Weiterbildung ergänzt betriebliche und individuelle Finanzierung. Öffentliche Förderung ist jedoch nicht identisch mit öffentlicher Bereitstellung. Öffentliche Verantwortung in der beruflichen Weiterbildung soll auch die Voraussetzung für funktionsfähigen Wettbewerb der privaten Anbieter schaffen. In ihrer Ergänzungs- und Kompensationsfunktion sowie in der Ordnungsfunktion hat sie analoge Verteilungs- und Effizienzprobleme zu bewältigen, wie sie bei ausschließlich privat-wettbewerblich organisiertem Weiterbildungsangebot zu beobachten sind.

Der Beitrag behandelte die Ergänzungs- und Kompensationsfunktion, ohne freilich auf die Details der quantitativen und strukturellen Entwicklung der beruflichen Weiterbildung einzugehen, wie sie u.a. dem Berichtssystem Weiterbildung des Bundesministeriums für Bildung und Wissenschaft bzw. der Geschäftsstatistik der Bundesanstalt für Arbeit zu entnehmen sind.

Markttransparenz, Rahmensetzung, Qualitätskontrolle, Teilnehmerschutz sowie regionale und lokale Koordination von Weiterbildungsangeboten als Gegenstände öffentlicher Regulierung wurden im abschließenden Teil behandelt. Das Gestaltungsfeld wurde umrissen und in seiner Problematik beleuchtet, auf die Ableitung konkreter Empfehlungen mußte in diesem zuallererst auf einen neuen Anstoß der Diskussion gerichteten Beitrag verzichtet werden. Die Aufgaben öffentlicher Gestaltung in der beruflichen Weiterbildung im Spannungsfeld zwischen notwendigem Pluralismus und aktueller Unübersichtlichkeit dürften freilich deutlich geworden sein.

Literatur

- Akerlof, G.A. (1970): The market for lemons, quality, uncertainty and the market mechanism. In: Quarterly Journal of Economics, Band 84
- Arnold, R. (1994): Qualitätssicherung in der Weiterbildung. In: Grundlagen der Weiterbildung, Heft 1
- Autorengemeinschaft (Bach, H.U. et al.) (1993): Der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland 1993/94. In: MittAB 4

- Bergeest, M. (1989): Zum Arbeits- und Berufsverständnis in der Erwachsenenbildung. München
- Blaschke, D./ Plath, H.E./ Nagel, E. (1992): Konzepte und Probleme der Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik am Beispiel Fortbildung und Umschulung. In: MittAB 3
- Bojanowski, A./ Döring, O./ Faulstich, P./ Teichler, U. (1991): Strukturentwicklungen in Hessen: Tendenzen zu einer „mittleren“ Systematisierung der Weiterbildung. In: MittAB 2
- Bosch, G. (1993): Regionale Entwicklung und Weiterbildung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Berufliche Weiterbildung als Faktor der Regionalentwicklung. Hannover
- Brinkmann, Ch. (1994): Berufliche Weiterbildung in der Region. In: Informationen für die Beratungs- und Vermittlungsdienste der Bundesanstalt für Arbeit (ibv), Heft 3
- Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.) (1993): Förderung der beruflichen Weiterbildung – Ergebnisse der Teilnehmerstatistik über berufliche Fortbildung, Umschulung und Einarbeitung. Nürnberg
- Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.): Einrichtungen zur beruflichen Bildung (EBB); erscheint jährlich
- Bundesminister für Bildung und Wissenschaft (BMBW) (1993): Grund- und Strukturdaten 1993/94. Bonn
- Bundesminister für Bildung und Wissenschaft (BMBW) (1993): Berichtssystem Weiterbildung 1991. Bonn
- Buttler, F. (1993): Berufsperspektiven im EG-Binnenmarkt – Grenzen und Möglichkeiten der Berufsinformation. In: Informationen für die Beratungs- und Vermittlungsdienste der Bundesanstalt für Arbeit (ibv), Heft 1
- Buttler, F./Tessaring, M. (1993): Humankapital als Standortfaktor. In: MittAB 4
- Deutscher Bildungsrat (1970): Strukturplan für das Bildungswesen. Stuttgart
- Deutsche Presseagentur (dpa) (1992): Sozialpolitische Nachrichten 6
- Dieckmann, J. (1993): Bildung und Ökonomie – ein Widerspruch? In: das forum, Zeitschrift der Volkshochschulen in Bayern, Heft 2
- Dobischat, R./ Peschel, J./ Voigt, J.: Probleme und Perspektiven einer beruflichen Weiterbildung von Langzeitarbeitslosen in der Bundesrepublik Deutschland. Sozialforschungsstelle Dortmund 1990.
- Edding, F. (1974): Struktur und Finanzierung der Aus- und Weiterbildung. Göttingen
- Enquete-Kommission Zukünftige Bildungspolitik – Bildung 2000 (1990): Schlußbericht. Bundestagsdrucksache 11/7820 vom 5.9.1990.
- Faulstich, P./Teichler, U./ Bojanowski, A./Döring, O. (1991): Bestand und Perspektiven der Weiterbildung. Das Beispiel Hessen. Weinheim
- Geißler, K.-H. (1987): Die Opfer der Qualifizierungsoffensive. In: Gewerkschaftliche Bildungspolitik, Heft 3
- Icking, M. (1990): Markt – Arbeitslosigkeit – Erwachsenenbildung. Frankfurt
- Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.) (1988): Streitsache: Mehr Markt in der Weiterbildung. Köln
- Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung Hannover (1992): Qualifikationsstrukturen und Qualifikationsbedarf in Sachsen-Anhalt. Hannover
- Kuschnereit, K. (1994): Qualität bei der FAA-Bildungsgesellschaft – Chance oder Ballast. In: Grundlagen der Weiterbildung, Heft 1
- Kuwan, H./ Gnahs, D./ Seusing, B. (1991): Weiterbildungsstatistik in Deutschland – Ausgangslage und zukünftige Anforderungen. In: MittAB 2
- Lampert, H. (1989): 20 Jahre Arbeitsförderungsgesetz. In: MittAB 2
- Lipsmeier, A. (1990): Wieviel Staat braucht die berufliche Weiterbildung? In: Festschrift 20 Jahre Bundesinstitut für Berufsbildung. Berlin
- Parmentier, K./ Schade, H.J/ Schreyer, F. (1993): Berufsspezifische Struktur- und Entwicklungsdaten 1980 – 1991. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (BeitrAB), Bd. 60, Neuauflage. Nürnberg
- Pflüger, A. (1986): Arbeitsförderungsgesetz – Geschichte und Aktualität. In: das forum, Zeitschrift der Volkshochschulen in Bayern, Heft 1
- Pribich, K.A. (1994): Qualitätssicherung aus der Sicht der Aus- und Weiterbildung. In: Grundlagen der Weiterbildung, Heft 1
- Pütz, H./ Sauter, E. (1993): Weiterbildung und Arbeitsmarktpolitik, BiBB-Thesen zur beruflichen Bildung. In: Lernfeld Betrieb, Heft 5
- Richter, I. (1991): Die Qualität beruflicher Weiterbildung, rechtliche Steuerungsmöglichkeiten nach dem AFG. In: MittAB 2
- Richter, I. (1993): Recht der Weiterbildung. Baden-Baden
- Richter, I. (1993): Bildung in öffentlicher Verantwortung. In: Gewerkschaftliche Monatshefte 3
- Sauter, E. (1989): Ansätze für eine Neuorientierung der beruflichen Weiterbildung. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, Heft 3
- Sauter, E. (1993): Handlungsebenen der Weiterbildung. Überregionale Ordnungselemente für eine regionale Gestaltung der beruflichen Weiterbildung. In: Akademie für Raumforschung (Hrsg.), Berufliche Weiterbildung als Faktor der Regionalentwicklung. Hannover
- Statistisches Bundesamt/Bundesinstitut für Berufsbildung (1994): Berufliche Weiterbildung in Unternehmen, Ergebnisse der Vorerhebung bei ca. 9 300 Unternehmen im Rahmen des Aktionsprogramms FORCE in Deutschland Ende 1993. Wiesbaden/Berlin
- Staudt, E. (1993): Weiterbildung zwischen Sozial- und Arbeitsmarktpolitik – berufliche Weiterbildung in den neuen Bundesländern. Bericht aus der angewandten Innovationstorschung Nr. 114. Bochum
- van Lith, U. (1988): Weniger Interventionen, mehr freies Spiel der Kräfte in der Weiterbildung. In: Streitsache: Mehr Markt in der Weiterbildung, herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft. Köln
- Weiß, R. (1990): Die 26 Milliarden-Investition – Kosten und Strukturen betrieblicher Weiterbildung. Berichte zur Bildungspolitik, Institut der deutschen Wirtschaft
- Weiß, R. (1994): Betriebliche Weiterbildung 1992. Deutscher Institutsverlag (zitiert nach unveröffentlichtem Manuskript)