

Fachtagung der Evangelischen Akademie Bad Boll und des IAB am 17./18. Oktober 2005 in Bad Boll

Nach der Reform. Die neue Arbeitsmarktpolitik: Wissenschaftliche Analysen und praktische Erfahrungen

Silke Hamann, Peter Kupka

Workshop 4:

Berufliche Qualifizierung – Umbau oder Abbau der Förderung?

Der wissenschaftliche Teil des Workshops begann mit dem Vortrag von Thomas Kruppe (IAB), der zentrale Tendenzen der Entwicklung der Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW) darstellte und Ergebnisse eines Kooperationsprojektes zu deren Wirkungen präsentierte (Link zum Foliensatz). Den Umbau der FbW sieht Kruppe als selektiven Abbau an, von dem hauptsächlich Frauen betroffen sind und Maßnahmen, in denen ein berufsqualifizierender Abschluss erworben wird. Im Rahmen der neuen Steuerungslogik der BA werden die Kriterien für den Einsatz von FbW-Mitteln deutlich verschärft. Eine neuere Untersuchung langfristiger Effekte von FbW zeigt eine deutliche Verbesserung von Beschäftigungschancen der FbW-Teilnehmer vier bzw. sieben Jahre nach der Maßnahme. Als Ergebnis seiner Analysen fordert Kruppe eine langfristige Sichtweise, die in eine Strategie lebenslangen Lernens eingebettet ist. Diese lasse sich besser im Rahmen einer Steuerfinanzierung umsetzen und sollte daher aus der Beitragsfinanzierung herausgenommen werden.

In der Diskussion beantwortete Kruppe die Frage nach der Wirksamkeit anderer Maßnahmen dahingehend, dass alle Maßnahmen außer Übungsfirmen positive Effekte aufweisen. Das Ergebnis, dass kurzfristige FbW-Maßnahmen besser abschneiden sollen als längere, führt Kruppe auf methodische Probleme zurück. Das präsentierte Ergebnis, dass Absolventen einer Umschulung nach 7 Jahren eine um 10-15% höhere Beschäftigungswahrscheinlichkeit haben als vergleichbare Nicht-Absolventen, wird in der Diskussion aus betriebswirtschaftlicher Sicht als Beispiel für fehlende Effizienz gewertet, da Kosten für alle Teilnehmer angefallen seien. Kruppe vertritt dagegen die Position, dass sich der Aufwand gesamtgesellschaftlich schon rechnet, da das Fehlen qualifizierter Arbeitskräfte z.B. auch dazu führen könnte, dass sich Unternehmen nicht in einem Land oder in einer Region ansiedelten.

Die Evaluation arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen sei ein wichtiger Aspekt der Politikberatung des IAB. Eine Reaktion der Politik auf Ergebnisse der Wirkungsforschung sei bislang aber nur dort zu sehen, wo die Ergebnisse (kurzfristige Effekte) eine Kürzung von Mitteln nahe legen. Der Nachweis eines Effektes in die Richtung, ggf. mehr Geld in berufliche Weiterbildung zu investieren (Ergebnisse zu langfristigen Effekten), stehe dagegen noch aus. Im Übrigen bilde die mikroökonomische Analyse immer nur einen Aspekt ab, Bildungsentscheidungen seien aber immer auch wertebasiert. Dies gelte auch für den zweiten (geförderten) Bildungsmarkt, so dass die Frage, ob hier nicht eine „adverse

Selektion“ stattfinden und man das Geld für Weiterbildung nicht besser in „gute Risiken“ investieren sollte, aus diesem Blickwinkel problematisch sei. Zusätzlich gelte, dass auch der erste Ausbildungsmarkt nicht nur die Besten fördere.

Im zweiten Vortrag des Vormittags befasste sich Michael Fertig vom RWI Essen mit der Frage der Rechtfertigung staatlicher Eingriffe in die berufliche Weiterbildung (Folie) . Er sieht wenig überzeugende Argumente für eine aktive Rolle des Staates.

Wenn man die Teilnahme an beruflicher Weiterbildung als individuelle Investitionsentscheidung ansieht, dann besteht die Rechtfertigung für eine solche Intervention einzig in der Vermeidung negativer Externalitäten. Dies bedeutet, dass durch fehlende Weiterbildung eine Erhöhung des Arbeitslosigkeitsrisikos oder eine Verlängerung der Dauer von Arbeitslosigkeit eintreten kann, durch die Kosten für die Allgemeinheit entstehen. Die Intervention, so Fertig, sollte in diesem Fall am besten in der Schaffung von monetären Anreizen und Sanktionen für die Individuen bestehen, um einen möglichst frühen Effekt zu erzielen und Bürokratie zu vermeiden. Anreize für die Betriebe seien ebenfalls denkbar, aber groß angelegte Förderprogramme sollten wegen geringer Effizienz und hoher Bürokratieintensität vermieden werden. Als Mittel zum Abbau sozialer Ungleichheit sei eine solche Strategie allerdings wenig geeignet, da die Forderung, dass die Erträge der Bildungsinvestition dem zustehen, der investiert hat, eher zu einer sozialen Differenzierung führt.

Ein Schwerpunkt der Diskussion bezog sich auf die Konzentration des Vortragenden auf individuelle Anreize bzw. Sanktionen. Dem wurde entgegengehalten, dass die Anforderungen der Arbeit die Nicht-Teilnahme an Weiterbildung für die Individuen rational erscheinen lassen, dass auch Betriebe von Weiterbildung profitierten und dass die ungleiche Verteilung von Weiterbildung weniger auf fehlende Einsicht sondern auf von den Betrieben geschaffene Chancenstrukturen zurückginge. Demgegenüber betont Fertig die Bedeutung individueller Einsicht in die Notwendigkeit lebenslangen Lernens. Da aus seiner Sicht die Individuen am meisten von Investitionen in Humankapital profitierten, sei es auch an ihnen, sich kontinuierlich und unter Einsatz eigener Zeit- und Finanzressourcen weiterzubilden.

Andere Einwände bezogen sich auf die Lernmotivation bzw. das dem Vortrag zu Grunde liegende Menschenbild. Bildungsbereitschaft hänge demnach mehr mit vorher gemachten Erfahrungen in Bildungsprozessen als mit der Erwartung finanzieller Vorteile zusammen. Insofern sei die Wirkung ökonomischer Anreize zweifelhaft. Der Autor sieht jedoch in finanziellen Anreizen einen wichtigen Stimulus individueller Einsicht. Bislang gebe es keinen überzeugenden Gegenbeweis für die Wirksamkeit ökonomischer Anreize bzw. Sanktionen.

Dr. Ulrich Bausch, Geschäftsführer der Volkshochschule Reutlingen und Leiter der Arbeitsgemeinschaft Berufliche Fortbildung Reutlingen/Tübingen, berichtet über Veränderungen der Weiterbildungslandschaft durch die Arbeitsmarktreformen. In der Vergangenheit habe es eine enge Kooperation mit der Arbeitsverwaltung gegeben; diese habe sich auf verschiedene Ausbildungsgänge bezogen, die in enger Kooperation mit der Reutlinger Wirtschaft angeboten wurden. Insgesamt habe es hohe Vermittlungsquoten gegeben; besonders erfolgreich war z.B. der Ausbildungsgang „Euro-Kaufmann“, der in enger Kooperation mit der lokalen Wirtschaft durchgeführt wurde.

Dies, so Bausch, sei jetzt „alles Geschichte“, die Übungsfirma, die die Ausbildungen durchgeführt habe, sei geschlossen, die Kompetenz, die dort aufgebaut wurde, liege brach. Besonders ärgerlich sei der Umgang mit den Bildungsgutscheinen: diese funktionierten nicht wie gewünscht, häufig landeten Jugendliche bei unqualifizierten Anbietern. Bausch sieht darin eine Folge der Ausschreibungspraxis, die Kostenaspekte über die Qualitätsorientierung stelle. Die Folgen der Reform beschreibt er als Kahlschlag, der die Trägerstrukturen zerstört habe. Ein Wiederaufbau, der im Rahmen der Arbeitsgemeinschaft Berufliche Fortbildung versucht werde, sei sehr schwierig.

Den Abschluss des Workshops gestaltete Jutta Driesch, Geschäftsführerin Operativ der Regionaldirektion Baden-Württemberg der BA. Sie knüpfte an den Vorredner an und berichtete, dass 80% der Bildungsgutscheine eingelöst würden. Bei der Zertifizierung der Bildungsträger sei man weiter vorangeschritten, bei der Vergabe von Maßnahmen werde nun die Qualität mit 60%, der Preis nur noch mit 40% gewertet. Im Übrigen verwies sie auf die massiven Veränderungen, die die Arbeitsverwaltung seit Anfang 2003 bewältigt habe: die Führungsstruktur habe sich komplett geändert, es gebe einen Wettbewerb der Agenturen, durch verbessertes Controlling sei ein hohes Maß an Transparenz geschaffen worden. Stichworte der Veränderungen waren: verbindliche Ziele, verbesserte Effizienz, optimierte Abläufe und stabile Prozesse. In der Summe haben diese Entwicklungen zu einer Zunahme von Integrationen in den Arbeitsmarkt geführt.

Im Bereich der Weiterbildung habe es im Jahr 2004 in der Regionaldirektion bei einem um 30% reduzierten Mitteleinsatz ein Plus von 12% bei den Integrationen gegeben. Im 1. Halbjahr 2005 setze sich diese Tendenz fort. Trotz der Erfolge, die sich unter anderem in einer höheren Eingliederungsquote in den ersten Arbeitsmarkt niederschlugen, gebe es noch viele zu tun: so sei eine durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit von 7 Monaten bis zum Beginn einer Fördermaßnahme noch viel zu lang.

In der Diskussion wurde moniert, dass eine solche Erfolgsbilanz die innere Sicht der BA widerspiegele, dass Realität der Mitarbeiter und der Betroffenen vor Ort aber noch von großen Problemen gekennzeichnet sei. Zwar sei der Umbau der BA eine Riesenleistung, aber in welche Richtung gehe er? Frau Driesch verwies darauf, dass die Ziele der Reform von der Politik gesetzt würden. Daher sei es wichtig, zwischen dieser und der BA zu unterscheiden. Ziel der BA sei es, einen schnelleren Arbeitsmarktausgleich zu erzielen. Hier habe man viel erreicht, stehe aber noch vor großen Herausforderungen.