

Organisation und Finanzierung von Qualifizierung und Weiterbildung im Lebensverlauf

Thomas Kruppe¹

Auf einen Blick

Die Diskussion um die Notwendigkeit von Qualifizierung und Weiterbildung wird von allgemeiner Zustimmung getragen. Im Rahmen der Überlegungen zu einer Arbeitsversicherung wird auch über neue Formen der Finanzierung nachgedacht. Finanzierungs- wie auch Organisationsformen entfalten jedoch selektive, erwünschte und nicht erwünschte Wirkungen. Ein Rechtsanspruch auf Weiterbildung und auf eine (zweite) Berufsausbildung wäre ein wichtiger Schritt zu einer neuen Lernkultur und sollte insbesondere die Möglichkeit einbeziehen, auch in späteren Lebensphasen (weitere) Schulabschlüsse zu erreichen und ggf. auch eine Erstausbildung oder ein spätes Studium zu absolvieren. Ein solcher Rechtsanspruch in Kombination mit klugen Anreizen könnte auch helfen, die bestehenden deutlichen Unterschiede in der Weiterbildungsbeteiligung zwischen Beschäftigten und Arbeitslosen bzw. zwischen höher und gering Qualifizierten abzubauen.

Qualifizierung und Weiterbildung werden heutzutage im Grundsatz als richtig und wichtig bejaht: Konzepte wie lebenslanges oder lebensbegleitendes Lernen zeugen seit Jahren davon. Auch bei den aktuellen Überlegungen zu einer Arbeitsversicherung wird über neue Formen der Finanzierung nachgedacht.² Oftmals ausgeklammert blieben in der Diskussion jedoch Strukturen und Reproduktionsmechanismen sozialer Ungleichheit, die insbesondere auch im Zugang zu Bildung existieren.

Ein erfolgreicher Schulabschluss hängt auch von der sozialen Herkunft ab. Er hat unmittelbare Auswirkungen auf den Zugang in eine berufliche Ausbildung, die wiederum für den späteren Erwerbsverlauf von entscheidender Bedeutung ist: Das Risiko der Arbeitslosigkeit hat sich insbesondere für Erwerbspersonen ohne Berufsabschluss im Zeitverlauf vervielfacht. Lagen die qualifikationsspezifischen Arbeitslosenquoten am Ende der 1970er Jahre für alle Qualifikationsgruppen zwischen zwei und fünf Prozent, so waren im Jahr 2005 von allen Erwerbspersonen ohne abgeschlossene Berufsausbildung 26 Prozent arbeitslos. Von allen Erwerbspersonen mit Berufsabschluss waren im gleichen Jahr „nur“ zehn Prozent arbeitslos, während sich die Arbeitslosenquote innerhalb der Gruppe der Erwerbspersonen mit (Fach-)Hochschulabschluss mit vier Pro-

zent nach wie vor auf niedrigem Niveau bewegt. Bedeutend ist das Risiko der Arbeitslosigkeit für Erwerbspersonen ohne Berufsabschluss auch wegen seiner allgemeinen Größenordnung, da von allen Erwerbstätigen (2005, ohne Auszubildende) 19 Prozent keine abgeschlossene Berufsausbildung hatten und der Anteil dieser Gruppe an allen Arbeitslosen 39 Prozent betrug.³

2. Ungleicher Zugang zu Bildung

Folgt man der Humankapitaltheorie,⁴ so werden Investitionen in die eigene Bildung vorgenommen, wenn ein positiver Ertrag erwartet wird. Dieser Ertrag ergibt sich, wenn durch die Investition in Bildung ein höheres Lebens Einkommen erwartet wird und die erwartete Einkommenssteigerung in der Summe die finanziellen Aufwendungen für die Ausbildung zuzüglich dem während der Ausbildung entgangenen Einkommen übersteigt. Aus Sicht der Humankapitaltheorie sortieren sich sowohl im allgemein bildenden als auch im beruflichen Bildungssystem die Teilnehmenden auf Basis von eigener Leistungsfähigkeit und entsprechender Selbstselektion in diese Systeme. Basisannahme ist dabei eine vollkommene Information, die sich jedoch insbesondere bei frühen Bildungsentscheidungen als problematisch darstellt.

Darüber hinaus muss der Einfluss sozialer Ungleichheit berücksichtigt werden. Kinder aus höheren Schichten haben „von zuhause aus“ bereits bessere Voraussetzungen, den Anforderungen in der Schule gerecht zu werden, während Kinder aus niedrigeren Schichten mit geringerem kulturellem Kapital entsprechend schlechtere schulische Leistungen erbringen.

Darüber hinaus gehen Bildungserträge über rein monetäre Erträge hinaus. Sie hängen aufgrund zusätzlicher Faktoren, wie z.B. der Angst vor Statusverlust, u. a. von der sozialen Position der Familie ab und sind deshalb nicht für jede/n gleich. Auch die tatsächliche, schichtspezifisch unterschiedliche Ausstattung an ökonomischen Ressourcen beeinflusst Bildungsentscheidungen, wie z.B. bei privat finanziertem Nachhilfeunterricht.

3. Trennung statt Verzahnung

Diskussionen und Vorschläge um die Finanzierung von Weiterbildung unterscheiden sich vor allem darin, welche Rolle dem Einzelnen, dem Staat und dem Betrieb zugeteilt wird. Ausgangspunkt ist die Trennung in allgemeine und berufliche Bildung. Bei beruflicher Bildung wird dann zwischen eher generellem und eher (betriebs-) spezifischem Wissen unterschieden. Auch findet eine Zuweisung statt, wem dieses Wissen wie stark nutzt. Darüber hinaus wird unterschieden, ob die berufliche Weiterbildung selbst oder vom Betrieb initiiert ist. Als weitere Variante kommt dann die Weiterbildung von Arbeitslosen in Betracht.

Aber sind diese Abgrenzungen so eindeutig? So führt auf der einen Seite das öffentlich finanzierte universitäre Bildungssystem zu hochqualifizierten Abschlüssen, von denen sich nun die Bachelor-Studiengänge, aber nur ein Teil der Master-Studiengänge unmittelbar auf einen Beruf richten. Daneben finden sich diejenigen, die nach der Schule im dualen Ausbildungssystem Fuß fassen konnten, wo sie zum einen spezifisches Wissen im Betrieb, zum anderen allgemeineres Wissen vor allem durch die öffentliche Berufsschule (aber auch durch den Betrieb) vermittelt bekommen. Auf der anderen Seite schaffen Jugendliche nach der Schule – mit oder ohne Abschluss – keinen Ausbildungsplatz. Eine nachträgliche Chance zur beruflichen Qualifizierung wird ihnen vielleicht später im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik geboten, wenn der Arbeitsmarkt absehbar diese Person mit der entsprechenden neuen Qualifikation auch nachfragt.

4. Berufliche Weiterbildung als Arbeitsmarktpolitik

Bei der Überführung des Arbeitsförderungsgesetzes in das „Dritte Sozialgesetzbuch – Arbeitsförderung (SGB III)“ löste 1998 die „Förderung beruflicher Weiterbildung“ die von 1969 bis dahin geltende Kategorie „Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen“ ab. Durch die Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, bekannter als die „Hartz-Gesetze“, wurde mit Jahresbeginn 2003 die direkte Zuweisung von Teilnehmenden durch die Arbeitsverwaltung zu

einer bestimmten Bildungsmaßnahme bei einem bestimmten Träger beendet. Seitdem werden Bildungsgutscheine vergeben, mit denen sich der „Kunde“ der Arbeitsagentur seine Bildungsmaßnahme am Markt selbst sucht. Der Bildungsgutschein garantiert dabei die Kostenübernahme durch die Arbeitsverwaltung und enthält u. a. Angaben zum Bildungsziel und der Dauer der Maßnahme.

Die Weiterbildungsmaßnahmen selbst haben sich grundsätzlich nur wenig verändert und lassen sich nach wie vor in zwei Kategorien unterteilen. Während „sonstige“ Maßnahmen auf eine eher kurzfristige Qualifikationserweiterung zielen, sollen zumeist länger andauernde berufliche Weiterbildungen zu einem Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf führen. Seit der Einführung des „Zweiten Sozialgesetzbuches Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II)“ zum Jahresbeginn 2005, in welchem die früheren Systeme der Sozial- und der Arbeitslosenhilfe zusammengeführt wurden, stehen Maßnahmen zur Förderung beruflicher Weiterbildung auch diesem Personenkreis offen, bei dem auf Haushaltsebene zuvor eine Bedürftigkeitsprüfung durchgeführt wird.

Nach einem starken Rückgang der Eintritte in Weiterbildungsmaßnahmen bis einschließlich 2005 stiegen diese zunächst wieder auf ein hohes Niveau an, um in den letzten Jahren wieder deutlich zurückzugehen. Dabei blieben jedoch die Eintritte in Maßnahmen, die zu einem Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf führen, über den gesamten Zeitraum deutlich hinter den Förderzahlen im Jahr 2000 zurück.

Die These, dass eine Finanzierung losgelöst von direkten Steuermitteln und damit losgelöst von schnelllebigen Wechseln politischer Entscheidungsprozesse zu entsprechender Unabhängigkeit und Kontinuität in der Förderung führt, lässt sich an dieser Stelle überprüfen. Vergleicht man die prozentuale Höhe der Beiträge zur gesetzlichen Arbeitslosenversicherung ab dem Jahr 2000 mit der Entwicklung der Eintritte in Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung, so zeigt sich jedoch kein Zusammenhang: Denn trotz eines stabilen Beitragssatzes von 6,5 Prozent gingen die Fördereintritte stark

zurück. Ab 2007 wurde der Beitragssatz dann Zug um Zug gesenkt, während die Eintritte zunächst stark stiegen und anschließend wieder zurückgingen.

5. Selektive Förderung von Weiterbildung

Berufliche Weiterbildung im Rahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik verbessert die Arbeitsmarktchancen von Arbeitslosen, auch für spezifische Gruppen, die ansonsten seltener an Weiterbildungen teilnehmen, z. B. gering Qualifizierte.⁵ Die Ausrichtung auf solche Gruppen könnte somit ein entscheidender Beitrag zur Reduktion von schichtspezifischer Bildungsungleichheit sein. Mit der Einführung von Bildungsgutscheinen im Jahr 2003 hat sich jedoch für einige Gruppen das Zugangsproblem verstärkt, darunter auch für gering Qualifizierte. Sie erhielten seltener einen Bildungsgutschein und konnten diesen zusätzlich auch noch seltener einlösen als besser Qualifizierte.⁶

Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt die Evaluation des „Bildungscheck NRW“, der auch nur selten von gering Qualifizierten genutzt wurde.⁷ Auch erste Ergebnisse zum Bundesprogramm „Bildungsprämie“ weisen darauf hin, dass der Anteil gering Qualifizierter bei der Inanspruchnahme deutlich geringer ist als ihr Anteil an der Gruppe aller prinzipiell Anspruchsberechtigten.⁸

6. Fazit: Recht auf Weiterbildung zur Stärkung der Lernkultur

Grundsätzlich sind Bildung und Weiterbildung eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Sie sollten deshalb auch durch die Gemeinschaft finanziert werden. Eine Steuerfinanzierung würde sowohl Personen als auch Betriebe beteiligen. Durch Umverteilungseffekte würden gerade die Personen nicht belastet, die z. B. aufgrund geringer Qualifikation auch nur ein niedriges Einkommen und keine oder wenig Ersparnisse haben.

Ein Fonds mit festen individuellen und damit begrenzten Ziehungsrechten würde einer Förderung des lebenslangen Lernens entgegenstehen, da die individuellen Mittel irgendwann ausgeschöpft sein können. Sollte sich die Nachfrage

am Arbeitsmarkt dann ändern, wäre eine Umorientierung nicht mehr möglich und das Risiko an dieser Stelle möglicherweise noch stärker individualisiert als heute.

Generell wäre ein Rechtsanspruch auf Weiterbildung und auf einen (zweiten) Beruf ein wichtiger Schritt hin zu einer neuen Lernkultur. Ein solcher Rechtsanspruch sollte insbesondere die Möglichkeit einbeziehen, auch in späteren Lebensphasen (weitere) Schulabschlüsse zu erreichen und ggf. auch eine Erstausbildung oder ein spätes Studium zu absolvieren. Ein Rechtsanspruch in Kombination mit klugen Anreizen könnte auch helfen, die bestehenden deutlichen Unterschiede in der Weiterbildungsbeteiligung zwischen Beschäftigten und Arbeitslosen bzw. zwischen höher und gering Qualifizierten abzubauen.

Eine unabhängige, qualitativ hochwertige Beratung sollte die Entscheidungen unterstützen. Die Unabhängigkeit ist von besonderer Bedeutung, da die Interessen, die Lebenssituation und die Lebensplanung des zu Beratenden im Fokus stehen müssen. Diese Anlaufstelle sollte im besten Sinne Bildungs- und Berufsberatung leisten, Hinweise auf Zukunftschancen und zu Fragen regionaler Mobilität geben, an bestehenden Qualifikation, aber auch an individuellen Kompetenzen anknüpfen.

Um insbesondere bildungsfernere Personen zu erreichen, muss der Zugang zur Beratung und zu Weiterbildung niedrigschwellig sein. So muss be-

dacht werden, dass in späteren Lebensphasen die (erhöhten) Kosten einer Erhaltung des Lebensstandards während der Bildungsphase gesichert sein sollten. Auch muss über Anreize für Personen, die selbst keinen unmittelbaren Vorteil einer Aus- oder Weiterbildung für sich erkennen, nachgedacht werden, wenn eine Qualifikation im gesellschaftlichen Interesse liegt. Dies könnte z.B. eine berufliche (Erst-)Ausbildung sein, die diese Person aus einem hohen Risiko bzw. einer hohen Betroffenheit von Arbeitslosigkeit hinausführt und aus ihr eine Fachkraft mit deutlich verbesserter Position am Arbeitsmarkt macht.

Dabei könnte ein Angebot von modularen Teilqualifikationen möglichst in allen Berufen als niedrigschwelliges Angebot besonders Personen erreichen, die eine Ausbildung nicht unmittelbar nach der Schule angefangen oder nicht bestanden haben. Bestünde für sie ein Rechtsanspruch darauf und zusätzliche Anreize zur Teilnahme an den weiteren Modulen, könnte dies letztendlich zu einem voll qualifizierten Berufsabschluss führen. Durch eine Modularisierung könnten auch Beschäftigte im späteren Erwerbsverlauf leichter auf einen zweiten Beruf umsteigen.

Nicht zuletzt sollten Betriebe sowohl durch Anlaufstellen mit Qualifizierungsberatung und Qualifizierungsplanung als auch beim Aufbau lokaler Netzwerke unterstützt werden, um insbesondere kleineren Unternehmen bessere Umsetzungsmöglichkeiten zu verschaffen.

-
- 1 Dr. Thomas Kruppe ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) und leitet dort zur Zeit kommissarisch den Forschungsbereich „Bildungs- und Erwerbsverläufe“.
 - 2 Schmid, G. 2011: Übergänge am Arbeitsmarkt – Arbeit, nicht nur Arbeitslosigkeit versichern, Berlin.
 - 3 Brückner et al. 2012: Fachkräftebedarf: Analyse und Handlungsstrategien, in: Brückner, H.; Klinger, S.; Möller, J.; Walwei, U. (Hrsg.) 2012: Handbuch Arbeitsmarkt 2013, IAB-Bibliothek 334, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg/Bielefeld, i. E.: 220 ff.
 - 4 Becker, G.S. et al. 1993: Human Capital, 3rd Edition, Chicago/London.
 - 5 Bernhard, S.; Kruppe, T. 2012: Effectiveness of Further Vocational Training in Germany – Empirical Findings for Persons Receiving Means-tested Unemployment Benefit, IAB Discussion Paper 10/2012, Nürnberg.
 - 6 Kruppe, T. 2009: Bildungsgutscheine in der aktiven Arbeitsmarktpolitik, Sozialer Fortschritt 58/1, S. 9-19.
 - 7 SALSS/Univation 2008: Evaluierung des „Bildungsscheck NRW“, http://www.gib.nrw.de/service/downloads/SALSS_Univation_Bildungsscheck_Endbericht.pdf (20.7.2012).
 - 8 Görlitz, K.; Tamm M. 2012: Mobilisierung von Erwerbstätigen zur Teilnahme an beruflicher Weiterbildung durch die „Bildungsprämie“. Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis (1) S. 27-30.