

Hübler, Olaf

Article — Digitized Version

Qualifizierungsoffensive Ost auf dem Prüfstand

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Hübler, Olaf (1995) : Qualifizierungsoffensive Ost auf dem Prüfstand, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 75, Iss. 12, pp. 655-661

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137305>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Olaf Hübler

Qualifizierungsoffensive Ost auf dem Prüfstand

Bereits kurz nach der Wende und der Wiedervereinigung Deutschlands machte das Schlagwort von der Qualifizierungsoffensive Ost die Runde. Sie wurde als ein wesentliches Element beim Umbau der Wirtschaft und bei der Bewältigung der Arbeitsmarktprobleme angesehen. Fünf Jahre nach der Wiedervereinigung ist zu fragen, ob und in welchem Umfang dies gelungen ist?

Die Situation auf dem Arbeitsmarkt in Ostdeutschland hat sich nach der Wende rasch dramatisch verschlechtert. Vor allem unqualifizierte Arbeitskräfte waren von Arbeitslosigkeit betroffen. Aber auch Facharbeiter sowie Fach- und Hochschulabsolventen wurden entlassen bzw. in unterwertige Beschäftigung abgedrängt. Auf diesem Weg wurden die Qualifikationsanforderungen erhöht. Nicht wenige Betriebe in Ostdeutschland haben so nach der Wiedervereinigung durch Abgruppierung einen Teil der schnell steigenden Lohnkosten aufgefangen, da die Konkurrenzfähigkeit wegen eines völlig veralteten Kapitalbestandes anderenfalls überhaupt nicht gewährleistet gewesen wäre. Hinzu kam, daß ein Teil des in der DDR erworbenen Humankapitals obsolet geworden war. Dies lag erstens daran, daß in der DDR vielen Beschäftigten aufgrund starker Planungsvorgaben und dem Zwang zur Vollbeschäftigung nur Aufgaben zugewiesen wurden, bei denen sie völlig unterfordert waren, und Weiterbildung nicht selten von den Betrieben als Abstellgleis genutzt wurde, um Arbeitskräfte loszuwerden bzw. Belegschaft abzubauen. Zweitens haben die in einer Mangelwirtschaft erworbenen spezifischen Fähigkeiten, wie improvisatorisches Geschick, Aufspüren von Ersatzlösungen und Umwegbeschaffung, ihre Bedeutung weitgehend verloren. Drittens sind Kompetenzen, die parteipolitisch und ideologisch von größter Bedeutung waren, völlig entwertet. Viertens konnte das theoretisch vorhandene Wissen aber auch nicht immer genutzt werden, weil die technischen Anlagen nicht zur Verfügung standen.

Obsoletes Wissen stellte aber nicht das Hauptproblem dar. Daraus folgt nicht zwangsläufig die Forderung nach einer Qualifizierungsoffensive. Anders sieht dies mit speziellen Fähigkeiten aus, die in einer

Marktwirtschaft, nicht jedoch in einer Planwirtschaft dringend benötigt werden. Allgemeine Defizite in Ostdeutschland nach der Wende gab es vor allem im Umgang mit Hochtechnologie, bei der Nutzung moderner Informationssysteme, im Bereich Managementfähigkeiten, beim Vertrieb und Marketing, im Rechnungswesen, bei juristischen Problemen und bei Fremdsprachen. Entscheidungsfreudigkeit, Eigeninitiative, Risikobereitschaft, Konkurrenzdenken, Durchsetzungsvermögen und Kreativität waren in ostdeutschen Betrieben weit weniger ausgeprägt als in Westdeutschland. Die wesentlichen Defizite ergaben sich weniger auf den unteren als auf den oberen Hierarchieebenen der Unternehmen.

Seit der Wende hat es eine Vielzahl von Initiativen und Maßnahmen zur Weiterbildung der ostdeutschen Bevölkerung gegeben, die breit nach Trägern, Teilnehmern und Art der Qualifikation gestreut sind. Angesichts der Größe des Gesamtproblems war es richtig, nicht nur mit einzelnen Maßnahmen eine Lösung anzustreben. Zu trennen ist vor allem zwischen Weiterbildung von Unternehmern und Führungskräften auf der einen Seite sowie Arbeitnehmern der mittleren und unteren Hierarchieebenen auf der anderen Seite. Bei letzteren ergeben sich deutliche Unterschiede, je nachdem, ob die Qualifikation außerhalb oder innerhalb eines Unternehmens erworben werden. Insgesamt bestand und besteht eine große Bereitschaft in der ostdeutschen Bevölkerung zur Weiterbildung. Der Umfang der Weiterbildungsaktivitäten schwankt deutlich zwischen den Wirtschaftssektoren. Generell läßt sich eine schnellere Anpassung im gewerblich-technischen Bereich als im Dienstleistungssektor ausmachen. Die empirischen Befunde hinsichtlich der Betriebsgröße sind uneinheitlich¹.

Die Zielsetzung der Weiterbildung ist einheitlich und mehr oder weniger deutlich auf Beschäftigung ausgerichtet. Allerdings kann dies etwas sehr unterschiedliches bedeuten. Die kurzfristige Erhaltung des Arbeits-

Prof. Dr. Olaf Hübler, 51, lehrt Ökonometrie am Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Universität Hannover.

platzes, die Umorientierung, die Suche nach einem neuen Arbeitsplatz, die gezielte Ausrichtung nach den Bedürfnissen der Unternehmen, die langfristige individuelle Absicherung gegen Arbeitslosigkeit, die breit gestreute Anhebung des allgemeinen Qualifikationsniveaus der erwerbstätigen Bevölkerung, all dies sind Möglichkeiten, eine beschäftigungsorientierte Strategie der Weiterbildung zu betreiben. Entsprechend unterschiedlich fällt auch die Beurteilung einzelner Maßnahmen aus, die auf die Stärkung des spezifischen oder allgemeinen Humankapitals abzielen oder Bildung auf Vorrat anstreben oder Qualifizierung statt Entlassung in den Vordergrund stellen. Die Erhaltung unrentabler Arbeitsplätze und damit die Behinderung des notwendigen Strukturwandels fügt langfristig der Erwerbsbevölkerung mehr Schaden zu, als daß es ihr nutzt. Erfolgversprechender ist, die Wachstumskräfte zu stärken, die Attraktivität des Standorts Deutschland zu erhöhen. Und hierzu gehört als ein wesentlicher Bestandteil die Erweiterung und Aktualisierung des Humankapitals. Das wesentliche Problem bei diesem Weg besteht in der Bindung hoher finanzieller Mittel für Qualifizierung, deren Erfolg unsicher ist und die anderen Verwendungen z. B. für Problemgruppen am Arbeitsmarkt entzogen werden. Bildung auf Vorrat ist immer nur in begrenztem Umfang möglich.

Qualifizierung der Führungskräfte

Eine im Rahmen von Qualifizierungsüberlegungen wenig diskutierte Thematik ist die des Bildungs- und Fortbildungsstandes der Führungskräfte in Unternehmen. Bestenfalls werden Randbemerkungen gemacht². Aber den Führungskräften, insbesondere in den neuen Bundesländern, kommt eine ganz entscheidende Bedeutung bei der wirtschaftlichen Entwicklung zu. Wenn die Weichen an der Spitze ei-

nes Unternehmens nicht richtig gestellt werden, nutzt die beste Weiterbildung der Belegschaft wenig. Gefahren unzureichender Fähigkeiten bei Managern und Unternehmern bestehen vorrangig darin, daß Fehlentscheidungen langfristiger Art getroffen werden, die sich nicht oder nur unter großen Einbußen korrigieren lassen. Daraus resultieren Entlassungen oder gar Unternehmenszusammenbrüche.

Weniger ein Mangel an reinem Fachwissen ist das Problem der Führungskräfte, sondern fehlende Managementfähigkeiten. Insgesamt handelt es sich bei den benötigten Fähigkeiten der Manager weniger um Eigenschaften, die einem starken Wandel unterworfen sind und von daher nicht vorhersehbar sind. Das Problem besteht vielmehr darin, daß in diesen Bereichen Kurse und Schulungen zwar gewisse Techniken vermitteln können, daß aber ein Großteil der verlangten Fähigkeiten persönlichkeitsbedingt vorhanden ist oder nicht und daß einer Aneignung enge Grenzen gesetzt sind. Am ehesten bieten sich hier noch Chancen durch Learning-on-the-job und Imitieren. Dies hat zumindest in Betrieben, die von westdeutschen Unternehmen übernommen wurden, dazu geführt, daß zunächst Manager des Stammbetriebes an die Spitze des neuen Zweigwerkes im Osten rückten. Für nicht wenige Betriebe gilt diese Regelung noch heute. Zum Teil erfolgte aber auch für eine Zeitlang eine Schulung der Ostmanager im Westen. Von dieser Möglichkeit wurde jedoch sehr viel weniger Gebrauch gemacht. Eine weitere Möglichkeit besteht darin, daß aus dem Berufsleben ausgeschiedene westdeutsche Manager ihre Erfahrungen ehrenamtlich an ostdeutsche Kollegen weitergeben, ihnen beratend zur Seite stehen. Diese Form der Qualifizierung sollte sehr viel mehr genutzt werden, da persönliche Interessen bei ehemaligen, pensionierten westdeutschen Managern sehr viel weniger als bei aktiven zu erwarten sind.

Informationen über Stand und Wirkungen der Qualifizierung ostdeutscher Manager und Unternehmer sind ausgesprochen dünn. In Einzelfällen wird berichtet, daß der Austausch von westdeutschen durch ostdeutsche Manager erfolgreich vollzogen worden ist. Insgesamt herrscht aber mehr Skepsis in diesem Bereich vor. Auch über die Qualifikation der Unternehmer in Ostdeutschland ist praktisch nichts bekannt, seien es Altunternehmer, Neugründer, Management-Buy-Out-(MBO) oder Management-Buy-In-(MBI) Unternehmen oder Übernahmen aus dem Westen. Untersuchungen für Westdeutschland kommen zu dem Ergebnis, daß die Gefahr einer Insolvenz mit steigendem Bildungsstand des Unternehmers deutlich sinkt. Untersuchungen über MBO- und MBI-Unter-

¹ J. Wahse, V. Dahms, R. Schaefer: Stand und Erfordernisse betrieblicher Weiterbildung in den neuen Bundesländern im Prozeß der Transformation von der Planwirtschaft in die Marktwirtschaft, mimeo, Berlin 1993, kommen zu dem Ergebnis, daß Klein- und Mittelbetriebe allgemein zurückhaltender in ihren Anstrengungen bei der Qualifizierung der Mitarbeiter sind. Wenn, dann konzentrieren sich solche Aktivitäten wegen fehlender finanzieller und personeller Mittel meist auf Kurse außerhalb des Betriebes. Demgegenüber hebt R. Weiß: Betriebliche Weiterbildung 1992. Weiterbildungserhebung der Wirtschaft, Kölner Texte & Thesen Nr. 21, Köln 1994, hervor, daß Kleinbetriebe mit weniger als 20 Beschäftigten die höchsten Weiterbildungskosten pro Beschäftigten haben und der größte Anteil der Kosten auf das Lernen im Betrieb entfällt. F. Behringer: Weiterbildung in Ost- und Westdeutschland, in: Vierteljahresshefte zur Wirtschaftsforschung, 64. Jg. (1995), zeigt auf, daß die Teilnahmequote in Großbetrieben am höchsten ist, gefolgt von der in den ganz kleinen Betrieben (weniger als fünf Beschäftigte), und in der Betriebsgrößenklasse 5 bis 20 Beschäftigte die geringsten Werte zu verzeichnen sind.

² I. Kurz-Scherf, B. Mahnkopf: Innerbetriebliche Notwendigkeiten und Möglichkeiten zur Qualifizierung aus Sicht der Beschäftigten, QUEM-Report, Berlin 1993, sehen z. B. in Managementdefiziten eines der bedeutendsten Hemmnisse bei der betrieblichen Weiterbildung.

nehmer zeigen, daß diese einen erheblichen Qualifikationsbedarf für das Management sehen, vor allem in den Bereichen Marketing und Controlling. Rückblickend kommen sie vielfach zu der Einschätzung, daß sie die Leistungsfähigkeit des Unternehmens anfangs zu positiv gesehen haben und ihnen zu wenig Beratung und Unterstützung bei der Entwicklung eines Unternehmenskonzeptes zuteil wurde. Allgemein wird jedoch eine unzureichende Beratung kaum als Hemmnis bei der Inanspruchnahme öffentlicher Fördermittel gewertet. Die Fördermöglichkeiten bei Neugründungen sind insgesamt sehr weitreichend. Ob die an die Unterstützung jeweils gekoppelte Eigenleistung ausschlaggebend für eine zu geringe Inanspruchnahme war oder ist, kann nicht zweifelsfrei beantwortet werden. Im Prinzip muß jedoch der Gedanke der Eigenbeteiligung als sinnvoll erachtet werden, trägt sie doch dazu bei, daß keine öffentlichen Mittel verschwendet werden. Vielleicht wäre eine stärkere Koppelung von Investitions- und Beratungshilfen angebracht, um die Gefahr möglicher Fehleinschätzungen zu vermindern. Unterstützung durch erfahrene Manager ist zweifellos der am erfolgversprechendste Weg.

Betriebliche Weiterbildung

Von Betrieben veranlaßte Qualifizierung der Belegschaft findet im wesentlichen in drei Formen statt: Learning-by-doing durch Einarbeitung und Einweisung am Arbeitsplatz, innerbetriebliche Kurse und von externen Trägern durchgeführte Fortbildung. Lernen in der Arbeitssituation erfolgte zumindest in der Anfangsphase, aber häufig auch heute noch vorrangig nach dem Prinzip „trial and error“. Gelenkte und systematische Formen der Vermittlung von Kenntnissen sind dagegen relativ selten.

Von Ausnahmen abgesehen, müssen Umfang und vor allem die Qualität der betrieblichen Weiterbildung in Ostdeutschland noch als unzureichend betrachtet werden. Vor allem am Anfang sind viele Ressourcen fehlgeleitet worden. Dubiose Crash-Kurse, die von Glücksrittern aus dem Westen angeboten wurden und kaum den Bedürfnissen in Ostdeutschland entsprachen, die mehr der Einkommensverbesserung der Anbieter dienten als einer beschäftigungsorientierten Qualifizierung der ostdeutschen Bevölkerung, waren kaum hilfreich. Mehr noch als in den alten Bundesländern ist der Weiterbildungsmarkt in den neuen Ländern durch ein hohes Maß an Intransparenz, ein niedriges Planungsniveau, fehlende Evaluation von längerfristigem Weiterbildungsbedarf und unzureichende Qualitätskontrolle gekennzeichnet³.

Gegen ein Plädoyer für eine Begrenzung auf innerbetriebliche Fortbildung wird eingewandt, daß Betrie-

be aufgrund unzureichender personalpolitischer Planung vielfach selber nicht in der Lage seien, ihren mittelfristigen Bedarf zu formulieren, deshalb sei das Problem einer nachfragebezogenen, einer „wirtschaftsnahen“ Qualifizierung nicht lösbar⁴. Zudem ist zu beachten, daß Arbeitslose bei dieser Form der Weiterbildung nach bisheriger Praxis zumindest ausgeschlossen sind. Unzureichende innerbetriebliche Weiterbildung in Ostdeutschland ergibt sich daraus, daß viele Betriebe zunächst vorrangig an die wirtschaftliche Existenzsicherung denken und längerfristige Überlegungen dabei außer acht lassen. Betriebliche Investitionen in das Humankapital erscheinen insbesondere im Hinblick auf die unsichere Zukunft vieler Betriebe zunächst zweitrangig. Es mangelt an Finanzierungsmitteln. Die Kosten werden von den Unternehmen als wesentliches Hemmnis für eine weitere betriebliche Fortbildung angesehen. Freistellungsprobleme und mögliche kumulative Freistellungsansprüche der Arbeitnehmer rangieren in der Skala erschwerender Faktoren jedoch noch davor oder erhalten zumindest gleichen Rang.

Staatlich geförderte Fortbildungsmaßnahmen

Die mit Abstand wichtigsten Maßnahmen basieren auf dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG) von 1969, das mit gewissen Modifikationen auch für Ostdeutschland Gültigkeit besitzt. Kernstück dieses Gesetzes sind die Förderung der betrieblichen Ausbildung, die Fortbildung und Umschulung (FuU) sowie die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die auch und gerade für Ostdeutschland Möglichkeiten der Weiterbildung enthalten. Interessengebundene Maßnahmen sollen durch das AFG (§ 43, Abs. 2) nicht gefördert werden. Dies bedeutet, betriebliche Weiterbildung soll nur dann gefördert werden, wenn die Maßnahme der Sicherung bzw. Bereitstellung von anderen Arbeitsplätzen dient. Im Gegensatz zu den alten Ländern besteht jedoch in den neuen Ländern noch bis zum 31.12.1995 die Möglichkeit der Förderung, auch wenn die Arbeitslosigkeitsdrohung nur mittelbar ist.

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) sollen, wo immer möglich, mit beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen gekoppelt sein. Für Ostdeutschland wurde der Grundgedanke von ABM in zweierlei Hinsicht weiterentwickelt. Einerseits entstanden in Verbindung mit dem Gemeinschaftswerk „Aufschwung Ost“ so-

³ In letzter Zeit sind auf diesem Gebiet allerdings deutliche Verbesserungen festzustellen; vgl. K. Müller: Weiterbildung in Ostdeutschland. Ein Markt wird transparenter, IAB-Werstattbericht Nr. 4, 1995.

⁴ A. Deeke: Zwischen Anspruch und Wirklichkeit – 25 Jahre Arbeitsförderungsgesetz, in: Arbeitskreis AFG-Reform (Hrsg.): Memorandum für ein neues Arbeitsförderungsgesetz, Düsseldorf 1994, S. 251.

nannte MEGA-ABM, d.h. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen bei einem Mindestfördervolumen von 3 Mill. DM im Rahmen eines regionalen Verbundes von Großprojekten, die heute durch Strukturförderprojekte nach § 249h AFG abgelöst sind. Andererseits wurden sogenannte Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung (ABS-Gesellschaften) gegründet.

Die Frage, ob und in welchem Umfang ABM und Qualifizierung zu kombinieren sind, läßt sich nicht pauschal beantworten. Bei ABS-Gesellschaften wird Qualifizierungsmaßnahmen neben ABM, beruflicher Erstausbildung und Kurzarbeit zumindest a priori eine gleichrangige Bedeutung beigemessen. Reine Bildungsmaßnahmen spielen jedoch in der Praxis lediglich eine untergeordnete Rolle, sofern sie von den ABS-Gesellschaften selbst durchgeführt werden. Einzelne Gesellschaften sind mit dem klaren Ziel angetreten, die berufliche Qualifizierung voranzutreiben. Im Ergebnis zeigt sich, daß vor allem Frauen die Möglichkeit der Qualifizierung nutzten, für sie aber nur wenige Möglichkeiten der Vermittlung auf einen neuen Arbeitsplatz bestanden. Insofern sind Qualifizierungsbemühungen dieser Art im Lichte einer Beschäftigungsorientierung als wenig erfolgreich einzustufen.

Das Urteil über ABS-Gesellschaften fällt aber keineswegs einheitlich aus. Chancen bieten ABS-Gesellschaften wohl am ehesten da, wo versucht wird, Tätigkeiten und Qualifizierungsbemühungen zu kombinieren und auf eine spätere Selbständigkeit der Teilnehmer auszurichten. Zu denken ist an Existenzgründungen, die auf Sanierungs- oder Wartungsarbeiten spezialisiert sind, an Beratungsfirmen für Neuansiedlungen oder an Betriebe, die vor allem den Export von gebrauchten Maschinen und Ersatzteilen in Länder Mittel- und Osteuropas zum Ziel haben. Auch im Zusammenhang mit Kurzarbeit, die nach AFG gefördert wird, finden sich Qualifizierungselemente. Im Juli 1990 war für die neuen Bundesländer über § 63, Abs. 4 und 5 AFG eine erleichterte Inanspruchnahme von Kurzarbeitergeld geschaffen worden. Die Bestimmungen des Absatzes 5 wurden Ende 1991 allerdings wieder außer Kraft gesetzt. Kurzarbeitergeld konnte danach auch dann gezahlt werden, wenn der Arbeitsausfall nicht nur vorübergehend war, und es bestanden Möglichkeiten zur Zahlung von Unterhaltsgeld für die Teilnahme an beruflicher Weiterbildung auch für (noch) Beschäftigte, insbesondere bei Kurzarbeit-Null. Betriebe konnten eine Gruppenförderung zur Weiterbildung beantragen.

Die Verbindung von Kurzarbeit mit Weiterbildung hat gegenüber den schwerpunktmäßig auf ABM auf-

bauenden Konzepten den Vorteil, daß hier Beschäftigte und nicht Arbeitslose gefördert werden. Die Gefahr einer möglichen Stigmatisierung ist also sehr viel geringer, auch wenn öffentlich finanzierte Maßnahmen generell als ein Hinweis auf eine drohende Entlassung gewertet werden können. Insgesamt wurden die Möglichkeiten der Qualifizierung bei Kurzarbeit jedoch wenig genutzt. Empirische Analysen zeigen sogar, daß Kurzarbeiter eine signifikant niedrigere Neigung zur Weiterbildung aufweisen als andere Beschäftigte⁵. Eine Erklärung kann sein, daß erstens Betriebe sich kaum um Qualifizierung ihrer Kurzarbeiter kümmern und daß zweitens die Betroffenen selbst in der Kurzarbeit fälschlicherweise mehr ein Signal der Hoffnung auf Arbeitsplatzerhaltung sehen, während sie mit Qualifizierung und insbesondere Umschulung mehr eine Abkehr vom Betrieb verbinden.

Wirkungen der Qualifizierungsmaßnahmen

Zwar ist die Zahl derjenigen Ostdeutschen, die betriebliche Weiterbildung erhalten bzw. an nach AFG geförderten Qualifizierungsmaßnahmen teilgenommen haben, imponierend. Aber angesichts des enormen finanziellen Aufwandes für Weiterbildung in Ostdeutschland bedarf es schon einer Evaluierung. Welche Wirkungen wurden durch Qualifizierungsmaßnahmen erzielt? Sie sind daran zu messen, ob die beiden beschäftigungsorientierten Ziele, die Entlastungsfunktion und die Brückenfunktion, erreicht wurden. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung beurteilt die Effizienz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen über Beschäftigungsäquivalente und Entlastungseffekte. Danach haben sich erhebliche Entlastungseffekte ergeben, die im Zeitablauf allerdings rückläufig waren. Der Hauptanteil der Entlastung entfällt auf Vorruhestandsregelungen. Reine Fortbildungseffekte liegen in den einzelnen Jahren fast immer unter 20% und weisen eine rückläufige Tendenz auf.

Unter dem Aspekt der Brückenfunktion ist die Qualifizierungsoffensive in Ostdeutschland vielfach kritisiert worden. Die Maßnahmen seien zu wenig auf die tatsächlichen Belange des Arbeitsmarktes abgestellt. Bisher liegen allerdings nur wenige Evaluierungsergebnisse vor. Die ersten empirischen Studien hierzu⁶ kommen zu einer sehr positiven Einschätzung der Beschäftigungswirkungen. Danach waren lediglich 20% der Männer und 37% der Frauen, die im dritten Quartal 1991 eine Vollzeit-FuU-Maßnahme abgeschlossen hatten, sechs Monate später noch oder

⁵ O. Hübler: Weiterbildung, Arbeitsplatzsuche und individueller Beschäftigungsumfang – Eine ökonometrische Untersuchung für Ostdeutschland, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Bd. 114 (1994), S. 435.

wieder arbeitslos. Etwas ungünstiger sah das Ergebnis bei 1992 bzw. im ersten Halbjahr 1993 abgeschlossenen Maßnahmen aus. 22% der Männer und 40% der Frauen waren sechs Monate nach Ende der Maßnahme noch oder wieder Leistungsempfänger. Besonders interessant in diesem Zusammenhang ist die Tatsache, daß bei Personen, für die FuU-Hilfen in Form von Einarbeitungszuschüssen gewährt wurden⁷, das Arbeitslosigkeitsrisiko deutlich geringer ausfiel als bei FuU-Teilnehmern insgesamt. Die den obigen Zahlen entsprechenden Prozentsätze für Ostdeutschland beliefen sich auf 6,3% bzw. 6,7%⁸. Zu berücksichtigen ist hierbei allerdings, wie auch bei den anderen vorher genannten Zahlen, daß sechs Monate für eine Beurteilung zu kurz sind und daß bei diesen Angaben offen bleibt, ob eine Abwanderung in die Stille Reserve erfolgt ist oder tatsächlich eine Beschäftigung gefunden bzw. beibehalten wurde.

Weitere empirische Untersuchungen⁹ zeigen, daß Personen mit einer beruflichen Vollzeit-Fortbildung oder -Umschulung, die auf einer AFG-Maßnahme basiert, geringere Beschäftigungschancen als andere besitzen. Das Arbeitslosigkeitsrisiko ist zunächst höher, später jedoch niedriger als bei anderen Personen. Dies spricht dafür, daß nicht wenige der so geförderten Personen später in die Stille Reserve abgedrängt werden. Günstiger sehen die Wirkungen bei betrieblicher Weiterbildung aus. Training-on-the-job und Kurse innerhalb der Betriebe reduzieren das Arbeitslosigkeitsrisiko im Durchschnitt und verbessern gleichzeitig die Beschäftigungschancen. Demgegenüber sind Kurse außerhalb der Unternehmen ähnlich ungünstig einzuschätzen, wie die durch AFG veranlaßten Qualifikationsmaßnahmen. Das Arbeitslosigkeitsrisiko sinkt zwar; hieraus auf eine günstige Wir-

kung der Maßnahme zu schließen, wäre jedoch verfehlt, da sich gleichzeitig die Beschäftigungschancen verschlechtern. Dies ist wiederum ein Hinweis auf einen „discouraged worker effect“.

Ein Vergleich zwischen geförderten und nichtgeförderten Personen in der Gruppe der Beschäftigten vor und nach der Maßnahme führt zu folgenden Resultaten. Erstens scheint sich die Gruppe derjenigen, die zwischenzeitlich arbeitslos geworden sind und eine Vollzeit-FuU-Förderung nach AFG erhalten haben, nicht von anderen zu unterscheiden, denn sowohl vor der Maßnahme als auch danach lassen sich keine signifikanten Unterschiede im Einkommen und bei der Arbeitszeit ermitteln. Tendenziell sinkt sogar das Einkommen nach der Maßnahme. Dies ist ein Hinweis auf die bisweilen geäußerte Befürchtung, daß mit FuU-Maßnahmen eine Dequalifizierung einhergeht. Zweitens sind umfassendere, betrieblich veranlaßte Weiterbildungsmaßnahmen (Kurse innerhalb und außerhalb des Unternehmens) auf qualifizierte Erwerbspersonen konzentriert.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß nach dem bisherigen Stand innerbetrieblicher Qualifizierung, die über die reine Einarbeitung hinausgeht, der Vorzug vor allen anderen Maßnahmen zu geben ist, daß aber tendenziell ein Rückgang im Vergleich zu anderen Weiterbildungsformen zu konstatieren ist. Positive Beschäftigungswirkungen von Vollzeit-FuU aus dem Status der Nichtbeschäftigung, eine Maßnahme, die bei der öffentlichen Förderung eindeutig favorisiert wird, sind nicht gesichert. Vor allem ist der gesamtwirtschaftliche Effekt zweifelhaft.

Zukünftige Weiterbildungsstrategie

Die Analyse der Qualifizierungsoffensive Ost hat verschiedene Probleme aufgezeigt. Trotz aller Kritik war und ist der Grundansatz aber richtig. Allerdings fehlt es an einer Gesamtkonzeption. Die Vielzahl der Einzelmaßnahmen stellt noch kein Programm dar. Die in der Zwischenzeit gesammelten Erfahrungen und aufgedeckten Mängel müssen bei Überlegungen zur Umstrukturierung der Weiterbildung eingehen.

Wesentliche Schlußfolgerungen der Analyse sind die folgenden. Qualifizierung auf breiter Basis mit einem langfristigen Konzept ist notwendig, schafft aber direkt kaum neue Arbeitsplätze. Positive Beschäftigungseffekte ergeben sich in erster Linie auf individueller Ebene und weniger aus gesamtwirtschaftlicher Sicht. Langfristig orientierter Weiterbildung haftet das Problem der Unsicherheit über die zukünftige Entwicklung an. Bildung auf Vorrat ist nur bedingt möglich. Dauerhafte Fehl- und Überqualifizierung in dem

⁶ D. Blaschke, E. Nagel: Arbeitslosigkeit nach Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung niedriger als erwartet, IAB-Werkstattbericht Nr. 14, 1992; D. Blaschke, E. Nagel, M. Billmeier, H. Gruber: Berufliche Weiterbildung und Verbleib im Leistungsbezug, IAB-Werkstattbericht Nr. 6, 1993. In ihrer neuesten Untersuchung weisen D. Blaschke, E. Nagel: Beschäftigungssituation von Teilnehmern an AFG-finanzierter beruflicher Weiterbildung, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 28. Jg. (1995), darauf hin, daß 43,1% von denjenigen, die im dritten Quartal 1993 ihre berufliche Weiterbildung abgeschlossen hatten, am 31. 3. 1994, d. h. im Durchschnitt siebeneinhalb Monate später, sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren. Bei den Frauen waren dies nur 34,7%. Der Anteil der Arbeitslosen betrug dagegen 53,3%, gegenüber 29,7% bei den Männern.

⁷ Also Zahlungen an Arbeitgeber geleistet wurden, die Arbeitnehmer unbefristet eingestellt haben, deren volle Leistungsfähigkeit erst nach einer besonderen Einarbeitungszeit erreicht werden kann.

⁸ D. Blaschke, C. Brinkmann, E. Nagel: Einarbeitungszuschüsse – Befunde und Perspektiven, IAB-Werkstattbericht Nr. 2, 1995.

⁹ O. Hübler: Beschäftigungsorientierte Qualifizierung in Ostdeutschland. Ein Modell für die Arbeitsmärkte in Osteuropa?, mimeo, Hannover 1995.

Sinne, daß die erworbenen Fähigkeiten nur beschränkt eingesetzt werden können, bedeutet nicht nur eine Verschwendung knapper Ressourcen, sondern auch Frustration und Demotivierung bei den Betroffenen. Innerbetriebliche Weiterbildung hat viele Vorzüge gegenüber außerbetrieblichen Maßnahmen. Die Praxis zeigt aber, daß die Unternehmen zu wenige Humankapitalinvestitionen vornehmen, daß aufgrund der Unsicherheit über die weitere Entwicklung im Sinne der neuen Investitionstheorie abgewartet wird, bis mehr Klarheit herrscht. Erst dann investieren die Unternehmen in ihre Belegschaft. Außerdem ist zu berücksichtigen, daß eine Konzentration auf innerbetriebliche Weiterbildung in der gegenwärtigen Form Arbeitslose ausgrenzt, zu sehr auf die Entwicklung des spezifischen und weniger auf die des allgemeinen Humankapitals setzt, daß vielen, insbesondere kleinen Unternehmen personelle und sachliche Ressourcen zur Weiterbildung fehlen, daß mit einer öffentlichen Förderung der Qualifizierung im Betrieb Mitnahmeeffekte verbunden sind und daß die Eigeninitiative der Unternehmen zurückgeht, diese aber auch nicht gezwungen werden können fortzubilden.

Ausgangspunkt für Überlegungen einer neuen Weiterbildungsstrategie bildet die Stärkung der betrieblichen Weiterbildung. Der erste Schritt muß in der Qualifizierung des Managements und gegebenenfalls der neuen Unternehmer bestehen, da andernfalls jede Form der Weiterbildung für die Belegschaft auf Widerstand stößt und unsystematisch verläuft. Die gesetzlichen Möglichkeiten der Förderung sind hier völlig ausreichend. Wesentlicher ist ein Klima zu schaffen, daß eine partizipative, langfristig, strategisch orientierte betriebliche Qualifizierungspolitik ermöglicht. Hierzu gehört, daß Mitarbeitergespräche über Fortbildung geführt werden, daß die Handlungsspielräume der Mitarbeiter erweitert werden, daß regelmäßige Kontrollen über die Anwendbarkeit erworbener Qualifikationen stattfinden, an denen Arbeitgeber und Arbeitnehmer beteiligt sind, daß Fortbildungscurricula erarbeitet werden, daß Weiterbildungsberichte verfaßt werden, daß von Ad-hoc-Budgets für Weiterbildung abgegangen wird, daß ein Bildungscontrolling installiert wird, das Bedarfsermittlung, Konzeption und Organisation von Maßnahmen sowie Erfolgskontrolle umfaßt, daß eine Güte-Zertifizierung der Weiterbildung erfolgt, wie sie durch die „Gesellschaft der deutschen Wirtschaft zur Förderung und Zertifizierung von Qualitätssicherungssystemen in der beruflichen Weiterbildung“ angestrebt wird.

Die Fortbildung der Belegschaft in den Betrieben sollte weder punktuell auf einzelne Gruppen be-

schränkt bleiben noch allein in der Zeit nach der Einstellung erfolgen. Vielmehr ist eine permanente, wellenweise verstärkte Qualifizierung anzustreben, aus der ein endogenes Firmenwachstum resultiert. Wegen der Unsicherheit über Art und Umfang des zukünftigen Bedarfs müssen nicht nur Arbeitnehmer an einer mehr allgemeinen, als an einer spezifischen, auf die gegenwärtigen Notwendigkeiten abgestellten Aus- und Weiterbildung interessiert sein, um gegebenenfalls auch einen neuen, in den Anforderungen veränderten Arbeitsplatz zu finden. Auch bei den Unternehmen sollte Flexibilität im Mittelpunkt stehen. Anreize für die Betriebe, mehr in das Humankapital als in das Sachkapital und mehr als bisher überhaupt in die Belegschaft zu investieren, könnten erstens darin bestehen, daß Ablösesummen, wie sie im Fußballgeschäft üblich sind, gezahlt werden, basierend auf Fortbildungspässen, in denen die betrieblichen Qualifizierungsmaßnahmen festgehalten sind. Zweitens kann Weiterbildung Gegenstand von Lohnverhandlungen sein. Möglichkeiten bestehen darin, Teile der Produktivitätssteigerung statt für Lohnerhöhungen zu verwenden in die Weiterbildung zu stecken. Ebenso können Vereinbarungen über Arbeitszeitverkürzungen getroffen werden, bei denen z. B. die Hälfte in Form von Weiterbildungskursen abgegolten wird. Drittens kann die staatliche Förderung auf betriebliche Weiterbildung ausgedehnt werden. Hier wird die Gefahr von Mitnahmeeffekten als besonders hoch angesehen. Soweit ein Unternehmen jedoch expandiert und die eingesparten Mittel für weiteres Wachstum verwendet, ist gegen solche Mitnahmeeffekte im Sinne einer beschäftigungsorientierten Qualifizierungspolitik nichts einzuwenden.

Einbeziehung von Arbeitslosen

Bei den bisherigen Überlegungen sind Arbeitslose unberücksichtigt geblieben. Der Weg, sie über externe Qualifizierung wieder an das Erwerbsleben heranzuführen und ihre Wiederbeschäftigungschancen zu verbessern, scheint nur sehr bedingt erfolgreich zu sein. Die Möglichkeiten, sie in Betrieben zu qualifizieren, müssen deutlich verbessert werden. Zwei Möglichkeiten sollten hierbei ergänzend genutzt werden. Erstens sind öffentliche Hilfen für Arbeitgeber angebracht, die Arbeitslose in ihrem Betrieb qualifizieren. An Qualifizierungsgutscheine ist z. B. zu denken. Und zweitens sollte der Einstellung von Arbeitslosen, insbesondere von Langzeitarbeitslosen, der Vorrang vor Qualifizierungsmaßnahmen eingeräumt werden.

Ein Weg besteht darin, Formen der Vermittlung und des Verleihs von Arbeitskräften nach dem niederländi-

schen Vorbild „START“ zu verstärken. Dort stellen private, als gemeinnützig anerkannte Arbeitnehmerüberlassungsgesellschaften schwer vermittelbare Arbeitslose ein und überlassen sie Betrieben, die, ohne ein Beschäftigungsverhältnis einzugehen, prüfen können, ob der Betreffende den betrieblichen Anforderungen genügt. Ziel ist, ein unbefristetes Beschäftigungsverhältnis zu erreichen. Während der Ausleihzeit erhalten die bisher Arbeitslosen ein betriebsübliches Entgelt und die Überlassungsgesellschaften die durch die Vermittlung entstandenen Kosten von dem ausleihenden Unternehmen. In Deutschland sind von der Bundesregierung für die Zeit bis Ende 1996 zur Anschubfinanzierung ähnlicher Projekte 51 Mill. DM bereitgestellt worden.

Eine andere Möglichkeit stellt die vermehrte Gewährung von Einarbeitungszuschüssen dar, wenn Beschäftigung und Qualifizierung kombiniert werden. In diesen Zusammenhang passen auch Vorschläge des Arbeitskreises AFG-Reform, Förderketten einzurichten, die befristete Beschäftigung, berufliche (Weiter-) Bildung und betriebliche Arbeiterfahrung miteinander verknüpfen sollen. Falls andere Maßnahmen nicht greifen, könnten auch Zuschüsse für die Qualifizierung der Stammbesetzung gewährt werden, wenn in einer Art Huckepack gleichzeitig damit die Einstellung von (Langzeit-)Arbeitslosen verbunden wäre. Zu hoffen ist, daß mit der Qualifizierung ein betrieblicher Aufstieg verbunden ist und die dann frei gewordenen Arbeitsplätze mit Arbeitslosen besetzt werden.

Qualifizierungsgutscheine können in einem ersten Schritt auf Arbeitslose begrenzt, später auch auf Beschäftigte erweitert, von der Bundesanstalt für Arbeit ausgegeben werden. Die Kupons können dann nach freier Wahl bei Firmen eingereicht werden, die Qualifizierungsangebote machen. Den Firmen werden über diesen Weg von staatlicher Seite die Qualifizierungskosten ersetzt. Die Einlösung der Gutscheine bei kommunalen Qualifizierungsgesellschaften und externen Weiterbildungseinrichtungen in freier und öffentlicher Trägerschaft sollte zwar nicht ausgeschlossen werden. Wie die Erfahrungen zeigen, sind die Wirkungen jedoch bei innerbetrieblichen Maßnahmen vorteilhafter. Wichtig ist aber auch dort, daß die Maßnahmen und Kurse nicht auf Arbeitslose beschränkt bleiben, sondern daß auch die Stammbesetzung daran teilnimmt. Anderenfalls geht wiederum ein negatives Signal von solcher Form der Weiterbildung aus. Training-on-the-job erscheint für Arbeitslose im Sinne der Verbesserung der Wiederbeschäftigungschancen am vorteilhaftesten.

Wenn mit der Qualifizierung am Arbeitsplatz direkt auch eine Einstellung verbunden ist – der Fall, der gegenüber der reinen Qualifizierung immer vorzuziehen ist –, und Einarbeitungszuschüsse gewährt werden, dann sollten diese deutlich über den Beträgen liegen, die die Firmen aus den Gutscheinen erhalten. Die Gefahr von Mitnahmeeffekten z. B. über Rotationseinstellungen, wie sie bei ABM-Maßnahmen nicht selten zu beobachten sind, könnte vermindert werden, wenn die Betriebe Teile der Subventionen zurückzahlen müssen, falls das Beschäftigungsverhältnis nach einer bestimmten Zeit, z. B. einem Jahr, nicht mehr aufrechterhalten wird. Je länger die Beschäftigung dauert, um so geringer könnte der Rückzahlungsanteil sein. Als ein weiteres Mittel, dauerhafte Beschäftigungsverhältnisse für Arbeitslose zu schaffen, ist die Subventionierung von Job-sharing zwischen Arbeitslosen und erfahrenen, kurz vor der Verrentung stehenden Beschäftigten anzusehen. Dies hätte gegenüber anderen Maßnahmen verschiedene Vorteile. Erstens werden durch Pensionierung frei werdende Stellen üblicherweise wiederbesetzt. Über Job-sharing könnte ein bisher Arbeitsloser einen deutlichen Startvorteil erhalten, diesen Arbeitsplatz später voll zu erhalten. Zweitens könnte der Arbeitslose von den Erfahrungen des bald Ausscheidenden erheblich profitieren. Drittens betrachtet letzterer den neu eingestellten Arbeitslosen nicht wie andere Beschäftigte des Betriebes als potentiellen Konkurrenten und wird daher eher bereit sein, ihn bei der Einarbeitung zu helfen. Viertens erleichtert die zunächst als Teilzeitbeschäftigung vorgenommene Einstellung die langsame Wiedereingewöhnung in den Arbeitsprozeß, die bei Langzeitarbeitslosen ein deutliches Problem ist, und läßt für weitere Qualifizierungsmaßnahmen Zeit.

Eine allein auf innerbetriebliche Weiterbildung setzende Förderpolitik greift zu kurz. Unternehmen betreiben selbst bei staatlichen Anreizen Qualifizierung zu stark in Abhängigkeit von der eigenen kurzfristigen Ertragslage. Außerdem sind vor allem Kleinbetriebe meist gar nicht in der Lage, ihren mittelfristigen Bedarf genau zu formulieren und mit ihren Ressourcen die gewünschte Qualifizierung durchzuführen. Ein Lernverbund von betrieblicher und beruflicher Weiterbildung, orientiert am dualen System der deutschen beruflichen Erstausbildung, das weltweit als vorbildlich angesehen wird, zeigt einen Weg. Es geht darum, daß Weiterbildung konkret geregelt und systematisiert wird, daß die Kooperation zwischen betrieblicher und beruflicher Weiterbildung institutionalisiert wird, daß die beiden Formen eine Einheit bilden und letztere nicht mit einem negativen Signal versehen wird, wie dies gegenwärtig teilweise der Fall ist.