

Weiter mit Weiterbildung! Von der Arbeitslosen- zur Beschäftigungs- versicherung

Lena Hipp

Trotz ihrer allseits anerkannten Bedeutung findet Weiterbildung in Deutschland nur in relativ geringem Umfang statt. Aufbauend auf ökonomischen und sozialpsychologischen Überlegungen und Befunden geht dieser Beitrag den Gründen für die niedrige Weiterbildungsbeteiligung nach und entwickelt Vorschläge, wie Weiterbildung durch den Umbau der Arbeitslosen- zu einer Beschäftigungsversicherung in Zukunft besser gefördert werden kann. Durch die Bereitstellung von zweiten und auch dritten Bildungschancen im Rahmen der Arbeitslosenversicherung könnten Bildungsrisiken abgebaut, Chancengleichheit erhöht, Wettbewerbsfähigkeit gefördert und Kosten fair zwischen Individuen, Betrieben und der Solidargemeinschaft verteilt werden.

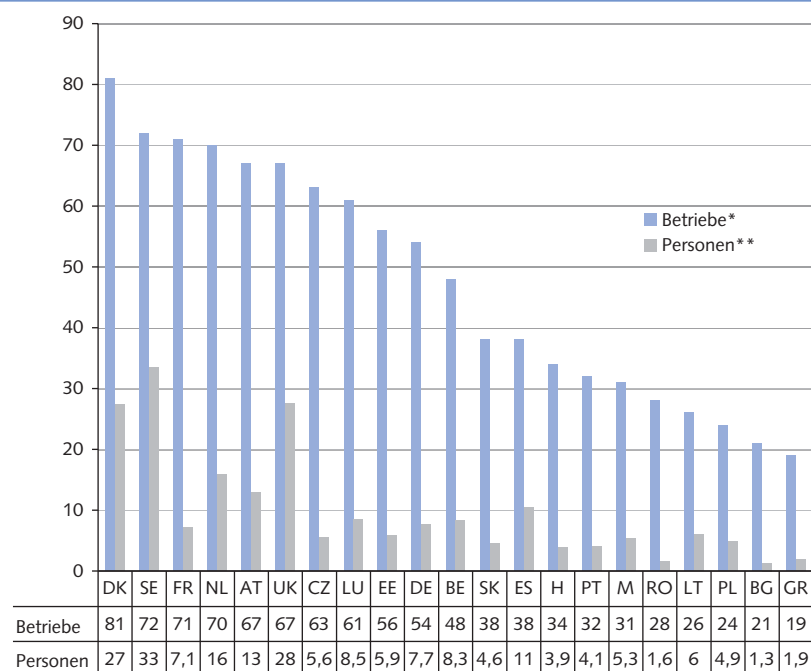
1

Einleitung

In einem von neuen Technologien, veränderten Wissensanforderungen, häufigen Berufswechseln und weltweitem Wettbewerb um Ideen und Innovation gekennzeichneten Arbeitsmarkt sind Weiterbildung und lebenslanges Lernen unabdinglich. Das sehen auch Beschäftigte, Unternehmen und Politik so. Rund 70 % der Beschäftigten in Deutschland sehen in Weiterbildung ein wichtiges Element, die eigene Beschäftigungsfähigkeit zu sichern und zu erhalten (Eurobarometer 2006). Fast 40 % der Unternehmen in Deutschland beklagen einen Mangel an qualifizierten Bewerberinnen und Bewerbern, vor allem in den naturwissenschaftlich-technischen Bereichen (IW 2008). Die Bundesregierung will darum die Beteiligung an Weiterbildung bis zum Jahr 2015 auf 50 % erhöhen, und auch die Europäische Union will den Problemen der Arbeitslosigkeit und des Fachkräftemangels mit der Förderung von lebenslangem Lernen begegnen.

Diese Einschätzungen und Absichtserklärungen stehen bislang allerdings im Gegensatz zur tatsächlichen Weiterbildungshäufigkeit von deutschen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Nicht einmal 8 % aller Beschäftigten in Deutschland nahmen 2005 (innerhalb der letzten vier Wochen vor dem Befragungszeitpunkt) an einer Weiterbildung teil (Abbildung 1), und lediglich etwas mehr als die Hälfte der deutschen Unternehmen bietet betriebliche Fortbildungsmöglichkeiten an (ebd.). Damit liegt Deutschland sowohl in Bezug auf

Abb. 1: Weiterbildung in Europa 2005



*Anteil der Unternehmen mit betrieblichen Weiterbildungskursen **Anteil der Personen zwischen 25 und 64 Jahren, die innerhalb des letzten Monats an einer Weiterbildung teilgenommen haben.

Quelle: Continuing Vocational Training Survey, 3. Erhebung (CVTS 3, 2005); Eurobarometer 2005.

WSI MITTEILUNGEN

Teilnehmerzahlen als auch betriebliche Angebote in der Weiterbildung im europäischen Mittelfeld.¹ Das ist besonders deshalb paradox, weil die im internationalen Vergleich relativ generösen Leistungen der Arbeitslosenversicherung und weitreichende Kündigungsschutzregelungen sich eigentlich positiv auf die Teilnahmebereitschaft von Individuen und die Investitionsbereitschaft von Betrieben auswirken sollten (Estevez-Abe et al. 2001).

¹ Obwohl die verschiedenen Befragungen zum Thema Weiterbildung aufgrund unterschiedlicher Definitionen und Erhebungsverfahren kein einheitliches Bild zeichnen, was Teilnahmequoten und Ausgaben betrifft, so stimmen dennoch die beschriebenen Entwicklungen überein (Heidemann 2001; Langer 2003; Moraal 2007).

Lena Hipp, Doktorandin an der School of Industrial and Labor Relations/Cornell University, USA.
e-mail: lh247@cornell.edu

Wie ist es zu erklären, dass Weiterbildung trotz ihrer allseits anerkannten Wichtigkeit in Deutschland bislang nur in relativ geringem Umfang stattfindet? Und wie kann erreicht werden, dass Weiterbildung den Stellenwert einnimmt, den ihr Politik, Beschäftigte und Unternehmen einräumen?

Dieser Beitrag versucht zunächst die Diskrepanz zwischen betrieblichem Alltag einerseits und öffentlichen Verlautbarungen und ökonomischer Notwendigkeit andererseits zu erklären (Abschnitt 2). Anschließend werden aufbauend auf der Idee der „Übergangsarbeitsmärkte“ (Schmid 2002) Möglichkeiten zur Fortentwicklung der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung aufgezeigt (Abschnitt 3). Diese Reformvorschläge könnten dazu beitragen, dass Beschäftigte künftig ihre Qualifikationen den Erfordernissen veränderter Arbeitsanforderungen besser anpassen und sich so gegen Einkommensverluste und Arbeitslosigkeit schützen können und dass sich Betriebe dank des Know-how ihrer Beschäftigten besser im weltweiten Wettbewerb behaupten können, ohne Solidargemeinschaft und Staatskasse über das notwendige Maß hinaus zu belasten. Erfahrungen aus anderen Sozialversicherungsländern, wie Österreich, der Schweiz, Belgien und Frankreich, illustrieren diese Vorschläge. Abschließend werden Finanzierungsvorschläge und Umsetzungsherausforderungen der beschriebenen Reformoptionen diskutiert (Abschnitt 4).

2

Gründe für eine geringe Weiterbildungsbeteiligung

Aufbauend auf Erkenntnissen aus der ökonomischen und sozialpsychologischen Forschung kann die geringe Weiterbildungsbeteiligung im Wesentlichen durch drei Einsichten erklärt werden. Erstens ist aufgrund der diffusen Nutzenverteilung die Finanzierungsverantwortung unklar. Zweitens wissen sowohl Beschäftigte als auch Betriebe nicht genug über zukünftige Qualifizierungsbedarfe und potenzielle Weiterbildungsangebote. Drittens kommt es auf individueller als auch betrieblicher Ebene zu Fehleinschätzungen über die Notwendigkeit von Weiterbildung.

2.1 UNKLARE VERTEILUNG DER FINANZIERungsverANTWORTUNG

Die von Ökonomen eingeführte Unterscheidung zwischen *öffentlichen* und *nicht-öffentlichen Gütern* kann uns helfen zu verstehen, warum Weiterbildung unter dem von Politik, Gesellschaft und Wirtschaft geforderten Niveau liegt und chronisch unterfinanziert ist. Öffentliche Güter zeichnen sich durch zwei Eigenschaften aus: Erstens kann niemand vom Konsum eines öffentlichen Gutes ausgeschlossen werden (*Nicht-Ausschließbarkeit*), und zweitens kann dieses Gut von beliebig vielen konsumiert werden, ohne an Qualität einzubüßen (*Nicht-Rivalität*). Da aber weder Nicht-Rivalität noch Nicht-Ausschließbarkeit in vollem Umfang gegeben sind, fallen Bildung und Wissen nicht in die Kategorie solcher rein öffentlichen Güter und deshalb gestaltet sich die Finanzierung von Weiterbildung schwierig.

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer können mittels Fort- und Weiterbildung höhere Einkommen erzielen und haben ein geringeres Risiko, arbeitslos zu werden. Unternehmen profitieren vom Know-how einer gut qualifizierten und anpassungsfähigen Belegschaft. Hohe Wirtschaftsprодукtivität und geringe Arbeitslosigkeit wiederum kommen der Gesellschaft insgesamt zugute. Die Kosten für Aus- und Weiterbildung sind aber zu hoch, um von Einzelpersonen allein getragen zu werden, und aus Angst, die Konkurrenz könnte gut ausgebildete Arbeitskräfte mit höheren Löhnen abwerben, scheuen Unternehmen ebenfalls die Kosten. Eine ausschließliche Steuerfinanzierung würde sich jedoch auch als schwierig erweisen, weil die Erträge zusätzlicher Ausgaben für Fort- und Weiterbildung – anders als bei der Finanzierung rein öffentlicher Güter – der Bevölkerung und den Unternehmen nicht in gleichem Maße zugutekommen.

Selbst die Unterscheidung zwischen allgemeinen übertragbaren und firmenspezifischen nicht übertragbaren Qualifikationen (Becker 1964), anhand derer Individuum und Staat die Verantwortung für die Finanzierung von übertragbaren und Firmen die Zuständigkeit für die Finanzierung von nicht-übertragbaren Qualifikationen zugewiesen werden könnte, erweist sich in der Praxis als untauglich. Die Abgrenzung zwischen allgemeinen Qualifikationen, wie z. B. Sprach- oder Computerkenntnisse, und firmenspezifischen Qualifikationen,

wie z. B. der Umgang mit hauseigenen Katalogisierungsverfahren, ist selten eindeutig. Zu oft sind selbst firmenspezifische Qualifikationen in einer neuen Firma von Nutzen. Die mit den Vor- und Nachteilen eines bestimmten Ablagesystems vertraute Sekretärin kann mit ihrem Wissen auch Büroabläufe in einem neuen Unternehmen optimieren. Damit ist eine Lösung des kollektiven Dilemmas, wer in welchem Ausmaß für die Finanzierung von Fort- und Weiterbildung aufkommen soll, nicht in Sicht und ein wichtiges Erklärungselement für die Unterfinanzierung von Weiterbildung identifiziert.

2.2 FEHLENDES WISSEN ÜBER ANGEBOTE UND BEDARFE

Wenn sich Betriebe dazu entschließen, eine Weiterbildung anzubieten und Beschäftigte an einer solchen teilnehmen, ist längst nicht gesichert, dass sich diese Investition tatsächlich in Form höherer Produktivität oder höherer Beschäftigungssicherheit auszahlt. In welche Qualifikationen und welches Wissen sollen Unternehmen und Arbeitnehmer investieren? Was zeichnet ein qualitativ hochwertiges Weiterbildungsangebot aus? Wie macht man Anbieter hochwertiger Angebote ausfindig? Solche Unsicherheiten tragen ebenfalls zur Unterinvestition in Weiterbildung bei.

Wissen über regionalen Qualifikationsbedarf ist in Deutschland – v. a. im Vergleich zu den USA – nur in geringem Umfang vorhanden (Neugart/Schömann 2002) und die personalstrategischen Kapazitäten sind nur schwach ausgeprägt. Der Zeithorizont betrieblicher Personalplanung übersteigt oft nicht einmal die Dauer eines Jahres. Fehlendes Wissen über den Bedarf an künftigen Qualifikationen, vor allem seitens der Betriebe, ist ein Teil des Problems, fehlendes Wissen über die Verfügbarkeit von Weiterbildungsangeboten und Finanzierungsmöglichkeiten seitens der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ein anderes. Nur die Hälfte der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in Deutschland hat einen guten Überblick über bestehende Weiterbildungsangebote (BMBF 2005, S. 247ff.). Eine von drei Personen wünscht sich bessere Informationen. Unter den Ungelernten liegt dieser Anteil nochmals höher (40 %), ebenso bei Personen ausländischer Herkunft (48 %), erwerbslosen Müttern mit Kindern unter 14 Jahren (50 %) und jungen Erwachsenen zwischen 19 und

24 Jahren (55 %) – also insbesondere bei denjenigen, die von Training und Zusatzqualifikationen ganz besonders profitieren würden.

Wie wichtig jedoch diese Informationen für das Angebot und die Teilnahme an Weiterbildung sind, zeigt *Mytze-Zühlke* (2007) in einer europäisch vergleichenden Analyse: Betriebliche Weiterbildungsaktivitäten sind stärker ausgeprägt, wenn Betriebe eigenständige Bedarfsanalysen erstellen und Beschäftigte über Leistungspotenziale Bescheid wissen. Damit ist ein zweites wichtiges Handlungsfeld für die Erhöhung der Weiterbildungsbeteiligung identifiziert.

2.3 VERZERLTE RISIKOWAHRNEHMUNG

Selbst mit einer klaren Aufteilung der finanziellen Lasten und einer genauen Vorstellung davon, welche Qualifikationen in Zukunft am Arbeitsmarkt gebraucht werden und wie diese beschafft werden können, ist nicht sichergestellt, dass der Anteil derer, die sich tatsächlich weiterbilden, im notwendigen Maße ansteigt. Diese Annahme beruht auf sozialpsychologischen Befunden individueller Risikowahrnehmung (Prospect Theory): Erstens verhalten sich die meisten Menschen angesichts ungewisser Gewinnchancen risikoscheu, und zweitens sichern sie sich nur unzureichend gegen Risiken ab, die zwar mit großer Wahrscheinlichkeit, dafür aber erst in ferner Zukunft eintreten werden (*Tversky/Kahneman* 1974).

Angewandt auf Fort- und Weiterbildung bedeuten die Einsichten zweierlei: Ob und in welchem Maße sich ein Sprachkurs oder eine Computerfortbildung tatsächlich „auszahlen“ – ganz gleich ob es um eine Beförderung oder den Schutz vor Arbeitslosigkeit geht – ist ungewiss. Folglich verhalten sich Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer risikoavers und investieren Zeit und Geld lieber anderweitig. Diese Tendenz ist ganz besonders in jungen Jahren, in denen die eigenen Qualifikationen zwar noch den Erfordernissen des Arbeitsmarktes entsprechen, jedoch bereits Vorsorge für später getroffen werden müsste, ausgeprägt. Zu ähnlich gearteten Fehleinschätzungen und verzerrten Risikowahrnehmungen kommt es auch in Betrieben – besonders in kleinen und mittelständischen ohne professionelles Personalmanagement. Wie können solche Verhal-

tensweisen erklärt und wie kann ihnen entgegen gesteuert werden?

Basierend auf experimentellen Erkenntnissen einer Reihe sozialpsychologischer Experimente (*Tversky/Kahneman* 1981) erscheinen vor allem drei Gründe für dieses risikoaverse Verhalten und die daraus resultierende mangelnde Weiterbildungsbereitschaft von Individuen und Betrieben relevant: Erstens die Neigung, die eigenen Kenntnisse und Fähigkeiten zu überschätzen (Overconfidence Bias). Zweitens das Unwissen über Handlungsmöglichkeiten außerhalb des unmittelbaren Umfeldes (Availability Bias). Drittens das übermäßige Festhalten am Status quo und die damit vertanen Chancen, Gewinne zu realisieren (Status quo Bias und Endowment Effect).

Der Gruppenleiter schlägt die Teilnahme an einem Kommunikationsseminar vielleicht deshalb aus, weil er glaubt, über gute interpersonelle Fähigkeiten zu verfügen oder befürchtet, sich in den Augen des eigenen Chefs und der jüngeren Kollegen oder Kolleginnen zu blamieren. Eine Schulung in einem neuen Content-Management-System wird von der Krankenschwester vielleicht deshalb nicht wahrgenommen, weil sie nicht erkennt, in welchem Rahmen dieses Wissen für ihre derzeitige oder zukünftige Arbeit von Nutzen sein kann.

Damit ist ein dritter wichtiger Erklärungsbaustein identifiziert, der uns dabei hilft, zu verstehen, warum Weiterbildung zwar generell als wichtig erachtet wird, jedoch nicht im notwendigen Maße stattfindet. Das Zusammenspiel dieser drei Erklärungsansätze – unklare Finanzierungsverantwortungen, mangelndes Wissen über Qualifikationsbedarfe, Angebote und Fehleinschätzungen in Bezug auf die Notwendigkeit von Weiterbildung – kann als Ausgangspunkt für die (Weiter-)Entwicklung von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten dienen, mit Hilfe derer die Beteiligung an Weiterbildung in Deutschland erhöht werden kann. Im Folgenden werden Vorschläge zur Förderung von Weiterbildung durch einen Umbau der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung zu einer Beschäftigungsversicherung präsentiert.

3

Von der Arbeitslosen- zur Beschäftigungsversicherung

Durch ihre Finanzierung aus Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträgen einerseits und Steuern andererseits eignet sich die Arbeitslosenversicherung dazu, die Kosten für Weiterbildung zwischen den potenziellen Nutznießern, also Unternehmen, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sowie der Allgemeinheit, gerecht aufzuteilen. Zudem verfügen die Arbeitsagenturen über das notwendige Wissen und die Kompetenzen, die für den Ausbau von Weiterbildung erforderlich sind. Der Rückgriff auf bereits vorhandene Strukturen ist zudem angesichts der Informationsdefizite über regionale und individuelle Qualifizierungsbedarfe sowie bestehende Weiterbildungsangebote von großer Bedeutung.

Anhand der Weiterentwicklung der schon jetzt existierenden Bildungsgutscheine und der Einführung der von *Schmid* (2008) entwickelten Idee sogenannter „Persönlicher Entwicklungskonten“ (PEK) wird im Folgenden gezeigt, wie ein schrittweiser Umbau von einer Arbeitslosen- zu einer Beschäftigungsversicherung vonstattengehen und Weiterbildung als Kernelement (präventiver) Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik gefördert werden könnte.²

3.1 ÜBERGANGSARBEITSMÄRKTE ALS NORMATIVE GRUNDLAGE

Mit seinem Konzept der Übergangsarbeitsmärkte hat *Günther Schmid* (2002, 2004, 2006) einen normativ-analytischen Handlungsrahmen zum Umbau der Arbeitslosen- zu einer Beschäftigungsversicherung entwickelt. Grundgedanke ist folgender: Durch die Absicherung kritischer Übergänge im Erwerbsleben kann der doppelten Herausforderung hoher Arbeitslosenzahlen und weltweiten Wettbewerbs einer-

² Da nicht jede Art von Weiterbildung direkt arbeitsmarktrelevant ist und internationale Vergleiche zudem zeigen, dass insbesondere die Länder, die Weiterbildung aus unterschiedlichen Finanzierungsquellen fördern (z. B. über tarifvertragliche Vereinbarungen), besonders erfolgreich sind – sowohl in Bezug auf Teilnehmerquoten als auch die Repräsentation benachteiligter Zielgruppen – sollte Weiterbildung jedoch nicht ausschließlich über die Arbeitslosenversicherung finanziert werden (*Bispinck* 2001; *Moraal* 2007).

seits und veränderter Lebensentwürfe und neuer Formen der Arbeitsorganisation andererseits Rechnung getragen werden. Über die Gewährung von Sicherheiten in unsicheren Zeiten werden Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer dazu ermutigt, Risiken einzugehen, die ihre Beschäftigungsfähigkeit erhalten und Einkommen dauerhaft sichern können. So kann z. B. die Bereitschaft, zugunsten der Teilnahme an einer Umschulung oder eines Aufbaustudiengangs Arbeitszeit zu reduzieren oder gar die Erwerbskarriere zu unterbrechen, durch den Ausgleich von Einkommensminderungen oder ein Rückkehrrecht zum alten Arbeitsplatz gefördert werden.

Schmid (2002, 2008) benutzt vier Kriterien, an denen sich eine solche „lebenslauforientierte Arbeitsmarktpolitik“ orientieren sollte. „Gute“ Übergänge zeichnen sich erstens dadurch aus, dass sie unterschiedliche Handlungsoptionen eröffnen und damit die *individuelle Freiheit und Autonomie* fördern. Zweitens erfordern sie *Solidarität*, damit sich sowohl Arbeitsmarktrisiken als auch deren finanzielle Absicherung auf möglichst vielen Schultern verteilen. Die selbstbestimmte Entscheidung darüber, ob und in welchem Ausmaß ein Übergang angenommen wird, muss drittens dem Kriterium der *Effektivität* und viertens dem der *Effizienz* entsprechen. Die Absicherung von Übergängen kann daher nicht unkonditioniert gewährt werden. Ganz im Sinne des – in der Vergangenheit oftmals falsch verstandenen – „Förderns und Forderns“ steht der Gewährung individueller Freiheit und Entscheidungsautonomie darum das Erfordernis der *individuellen Anpassungsfähigkeit* entgegen (Schmid 2002, S. 239, S. 265). Sowohl Bildungsgutscheine als auch die von Günther Schmid entwickelte Idee eines *Persönlichen Entwicklungskontos* (PEK) entsprechen diesen Anforderungen an „gute“ Übergänge. Ihre konkrete Ausgestaltung wird daher in den folgenden Abschnitten genauer unter die Lupe genommen.

3.2 ERWEITERTE BILDUNGSGUTSCHEINE

Im Zuge der Hartz-Reformen sind in Deutschland 2003 die sogenannten Bildungsgutscheine eingeführt worden. Durch die mit einem Gutscheinsystem verbundenen Entscheidungsmöglichkeiten sollten Weiterbildungen – ganz im Sinne der Theorie der Übergangsarbeitsmärkte – passge-

nauer auf die Bedürfnisse von Arbeitslosen ausgerichtet und Kosten eingespart werden.

Allerdings haben sich die mit dem eingeführten Gutscheinsystem verbundenen Erwartungen in der konkreten Ausgestaltung im Sozialgesetzbuch III bislang nur in begrenztem Umfang erfüllt. Insbesondere die Betonung der „Konsumentensouveränität“ erweist sich in der Praxis als schwierig. Zum einen fällt es Arbeitslosen schwer, sich in einem unübersichtlichen System von Weiterbildungsangeboten zurecht zu finden. Zum anderen haben wettbewerbsbedingte Unsicherheiten in Verbindung mit Kosteneinsparungen und dem Erfordernis einer 70 %igen Eingliederungsquote zu Problemen bei – wenn nicht sogar zum Verschwinden von – kleinen und spezialisierten Weiterbildungsträgern geführt (Hipp/Warner 2008; Kruppe 2008).

Das bestehende Gutscheinsystem sollte daher weiterentwickelt werden: Mit einer Ausweitung des Empfängerkreises würde sich die Anzahl der Angebote erhöhen. Und die Informationsdefizite derjenigen, die sich schwer tun, ein geeignetes Angebot zu finden, würden sich durch eine kritische Masse an „mündigen Konsumenten“ verringern. So könnte eine breitere Palette von qualitativ hochwertigen Angeboten, auch in ländlichen Gegenden, sichergestellt werden.

Erfahrungen mit den flämischen Weiterbildungsgutscheinen, den *opleidings en begeleidingscheques*, den *Arbeitskammer Bildungsgutscheinen* in Österreich sowie zwei Modellversuchen in Südtirol und der Schweiz liefern wichtige Hinweise für die Weiterentwicklung des deutschen Gutscheinsystems. Zwar werden in jedem dieser Länder Gutscheine, ebenso wie in Deutschland, an Individuen und nicht an Unternehmen ausgegeben, damit auch benachteiligte Gruppen an Weiterbildung teilnehmen und nicht nur firmen- und job-spezifische Weiterbildung gefördert wird. Allerdings unterscheiden sich die Systeme in Umfang, Zielgruppenausrichtung und konkreter Ausgestaltung beträchtlich.

Zielgruppe des flämischen Gutscheinsystems sind die abhängig Beschäftigten, unabhängig von Arbeitszeit und Beschäftigungsdauer. Damit haben auch befristet und geringfügig Beschäftigte ein Anrecht auf einen Bildungsgutschein. Gutscheine können entweder online, per Telefon oder in der lokalen Arbeitsagentur erworben werden. Im Sinne einer effizienten und solidarischen Verteilung der Kosten werden

die Gutscheine zum halben Preis ihres Einlösewertes verkauft, d. h., ein Gutschein, der 50 € kostet, kann bei einem der zertifizierten Anbieter für einen Kurs in Höhe von 100 € eingelöst werden. Benachteiligte Zielgruppen werden entweder ganz oder teilweise von den Aufwendungen befreit. Einzige Bedingung für die Einlösung des Gutscheins ist, dass Kursinhalte nicht ausschließlich für den derzeitigen Arbeitsplatz relevant sind, weshalb die Teilnahme an Kursen außerhalb der Arbeitszeit erfolgen muss. So sollen Substitutions- und Mitnahmeeffekte verhindert werden (Nicaise et al. 2006, S. 236).

In Österreich werden Bildungsgutscheine in Höhe von 100 € kostenfrei ausgegeben. Voraussetzung für den Erhalt eines Gutscheins ist die Mitgliedschaft in einer der neun regionalen Arbeitnehmerkammern. Bestimmte Zielgruppen, u. a. Arbeitslose, Personen in Elternzeit und Lehrlinge, werden mit Gutscheinen in Höhe von 150 € gefördert. Zusätzlich können Bildungsgutscheine käuflich bei den Arbeitnehmerkammern – auch zum Verschenken an Dritte – erworben werden. Eine in Wien durchgeführte Evaluation zeigt, dass vor allem bildungsferne Personen, die nie zuvor an einer Weiterbildung teilgenommen haben, vom Gutscheinsystem profitieren: Ein Viertel der Befragten gab an, dass sie zum ersten Mal an einer Weiterbildung teilgenommen hätten und ein knappes Drittel bemerkte, dass sie ohne den Gutschein keine Fortbildung besucht hätten (Wagner/Lassnigg 2006).

Die Ergebnisse zweier Modellversuche aus Südtirol und der Schweiz geben weitere wichtige Hinweise für die Ausgestaltung von Gutscheinsystemen. In Südtirol wurden Gutscheine in Höhe von 75 € und in der Schweiz in Höhe von 200 CHF bis 1500 CHF (das entspricht in etwa 130–1.000 €) nach dem Zufallsprinzip ausgegeben. Während in Südtirol lediglich 7 % der ausgegebenen Gutscheine eingelöst wurden (Expertenkommission 2004, S. 192), waren es – abhängig vom Wert des Gutscheins und Bildungshintergrund der Empfänger – zwischen 12 % und 25 % in der Schweiz (Messer/Wolter 2009). Bezogen auf die Einlösewahrscheinlichkeit eines Gutscheins scheint „viel“ also „viel“ zu helfen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden: Bildungsgutscheine sind kein Erfolgsinstrument per se, vielmehr kommt es auf ihre konkrete Ausgestaltung an. Ein hoher Umlauf an Gutscheinen und eine

breite Streuung von Gutscheinen unter „Konsumenten“ mit unterschiedlichem Bildungshintergrund können dazu beitragen, dass eine Vielzahl von Angeboten bereitgestellt wird und so Qualität auch über Marktprozesse gesichert werden kann. Gutscheine, die ohne Vorbedingung ausgegeben werden, laufen Gefahr, nicht ausreichend wertgeschätzt zu werden. Wenn sich Individuen um einen Bildungsgutschein bewerben – und dieser Prozess sollte keineswegs aufwendig sein – oder teilweise für die Kosten aufkommen müssen, werden Bildungsgutscheine eher eingelöst, als wenn sie bedingungslos ausgegeben werden; es sei denn, so zeigen die Erfahrungen aus der Schweiz, der Wert des Gutscheins ist hoch.

3.3 EINFÜHRUNG VON PERSÖNLICHEN ENTWICKLUNGSKONTEN

Als Ergänzung zu bereits bestehenden Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik schlägt Schmid (2008) die Einführung sogenannter *Persönlicher Entwicklungskonten* (PEK) vor. Der Vorschlag basiert auf der Idee, dass ein Teil des Arbeitslosenbeitrags in ein individualisiertes Ansparprogramm umgewandelt und durch allgemeine Steuermittel ergänzt wird, um kritische Übergänge während des Arbeitslebens abzusichern. Beschäftigte in gleichem Alter und bei gleicher Einzahlungsdauer würden damit über einen ähnlich hohen Ansparbetrag auf ihrem Konto verfügen, über dessen Verwendung Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer selbstständig entscheiden können. Die PEK-Mittel können für Kinderbetreuung oder als Startkapital für eine Existenzgründung ebenso wie für die Teilnahme an einem Abendkurs und den Unterhalt während der Zeit eines Aufbaustudiengangs verwendet werden. Durch diese breite Verwendung wird nicht nur formelles, sondern auch informelles Lernen unterstützt. Einzige Vorgabe ist, dass das angesparte Guthaben für die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit eingesetzt wird. Dies könnte zum Beispiel durch ein Gespräch mit der zuständigen Arbeitsagentur abgesichert werden. Damit wären sowohl die individuelle Entscheidungsfreiheit als auch Effektivität und Effizienz eines solchen Systems gesichert.

Die persönlichen Entwicklungskonten stärken das individuelle Bewusstsein für die Notwendigkeit von Weiterbildung und

die damit verbundenen Kosten. Sie könnten zusätzlich durch tarifvertragliche Vereinbarungen aufgestockt und, speziell für Arbeitslose und am Arbeitsmarkt benachteiligte Gruppen (z. B. Berufsrückkehrerinnen oder Geringqualifizierte), mit anderen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik kombiniert werden. Dadurch, dass nicht genutzte Guthaben mit dem Ende des Erwerbslebens verfallen, entsteht zudem der Anreiz, vorhandene Guthaben zu verbrauchen.

Für die konkrete Ausgestaltung der PEK kann sowohl auf die Erfahrungen mit unterschiedlichen Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland (insbesondere der Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer und das Unterhaltsgeld) als auch auf die Finanzierung von Weiterbildung durch Fondsregelungen und individuelle Konten in Frankreich und Österreich zurückgegriffen werden.

Durch eine Kombination aus gesetzlicher Mindestpflicht zur betrieblichen Weiterbildung und des aus Arbeitgeberbeiträgen finanzierten Weiterbildungsfonds Organisation Paritaires Collecteurs Agréés in Frankreich werden sowohl betriebliche Weiterbildungspläne, individueller Bildungsurlaub, Fortbildungen im Rahmen von Eingliederungsmaßnahmen für Jugendliche als auch eine sogenannte „Kapital-Weiterbildungszeit“ (eine Mischform aus betrieblicher Weiterbildung und Bildungsurlaub) finanziert. Obwohl diese Regelung in Frankreich wesentlich zur Erhöhung der betrieblichen wie auch individuellen Weiterbildungsbeteiligung beigetragen und lebenslanges Lernen im Berufsalltag und in den gesellschaftlichen Diskussionen verankert hat, ist das französische System nicht ohne Probleme: Zu komplex sind die Verwaltungsstrukturen, zu wenig sind Erstausbildung, Arbeitsmarktpolitik und Berufsbildung aufeinander abgestimmt, zu niedrig sind die Teilnahmequoten kleiner Betriebe und zu stark sind die Maßnahmen auf kurzfristige Ziele und Bedürfnisse der Arbeitgeber ausgerichtet (Expertenkommission 2004, S. 156; Franz 2001, S. 251).

Diese Kritikpunkte liefern gemeinsam mit den Problemen der österreichischen Bildungskonten Hinweise darauf, was bei der Ausgestaltung der PEK möglichst vermieden werden sollte. In Österreich profitieren vor allem jene Bevölkerungsgruppen vom Gutscheinsystem, die ohnehin eher an beruflichen Weiterbildungen teilnehmen (Leitner/Lassnig 1998), während be-

nachteiligte Gruppen deutlich unterrepräsentiert sind. Erst nach abgeschlossener Teilnahme an einer Fortbildung bekommen Beschäftigte in Wien 50 % bis 80 % der angefallenen Kurskosten erstattet. Das erweist sich insbesondere für bestimmte Zielgruppen, wie Eltern in Elternzeit, Selbstständige in Ein-Personen-Unternehmen, ältere sowie gering qualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, als schwierig. Die unterschiedlichen Teilnahmevorsatzungen in den einzelnen Regionen in Österreich sowie unklare Kriterien für die Kostenrückerstattung sind weitere Probleme der österreichischen Bildungskonten. Auf diese Schwierigkeiten muss die Ausgestaltung der Persönlichen Entwicklungskonten (PEK) eine Antwort finden.

3.4 INFRASTRUKTUR UND RAHMENBEDINGUNGEN

Die Ausweitung der Bildungsgutscheine auf alle Beschäftigten und die Einführung von Persönlichen Entwicklungskonten können die Weiterbildungsbeteiligung sicherlich deutlich erhöhen. Die Einführung solcher Gelegenheitsstrukturen allein reicht jedoch nicht aus, alle Zielgruppen im notwendigen Maße zu erreichen. Oftmals fehlt das Wissen über Weiterbildungsangebote und Weiterbildungsnotwendigkeit (vgl. Abschnitt 2.2) und zudem werden Personal- und Qualifikationsbedarfe unterschätzt (vgl. Abschnitt 2.3). Um Übergänge in und durch Weiterbildung effektiv und effizient zu gestalten, ist die Einführung begleitender Informationssysteme notwendig, die sowohl betriebliche als auch regionale und individuelle Qualifikationserfordernisse erfassen und vorhersagen können. Auch hier sind Erfahrungen aus anderen Ländern nützlich.

In den Niederlanden zum Beispiel werden regionale Qualifikationsbedarfsanalysen durch eine Kombination von *top down* und *bottom up* Ansätzen entwickelt. Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, regionale Entscheidungsträger und Betriebe kommen zusammen und tauschen ihr Wissen und ihre Expertise aus. Qualitative Einzelinformationen werden mit quantitativen Daten über Strukturwandel und Wachstum zusammengebracht, um handlungsrelevante Empfehlungen für Betriebe und Politik zu entwickeln. Diese PROSPECT-Methode ist mittlerweile auch in Nordrhein-Westfalen eingeführt worden (Schmid 2008, S. 36).

In Frankreich und Belgien haben Beschäftigte die Möglichkeit und das Anrecht, ihren Lern- und Kompetenzbedarf regelmäßig einschätzen zu lassen. Das im Zweijahresturnus stattfindende *l'entretien professionnel* führt französischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern den eigenen Entwicklungsbedarf vor Augen; im *bilan de compétences* wird für Beschäftigte ab 40 Jahren (oder mit 20 Jahren Berufserfahrung) darüber hinaus eine professionelle Kompetenzfeststellung vorgenommen und in einem Bildungspass werden erworbene Abschlüsse und Kompetenzen dokumentiert (Expertenkommission 2004). Auch in Belgien haben Beschäftigte ab 45 Jahren ein Anrecht auf eine regelmäßige Einschätzung ihrer Entwicklungspotenziale (Nicaise et al. 2006, S. 236). So können übermäßiges Selbstvertrauen in die eigenen Kompetenzen und das Festhalten am Status quo (vgl. Abschnitt 2.3) reduziert und die Motivation, sich weiterzubilden, erhöht werden.

Außerdem könnte über eine Verpflichtung zur Weiterbildung nachgedacht werden, insbesondere in solchen Berufen, in denen Wissen schnell veraltet und der Mangel an Wissen mit einer hohen Wahrscheinlichkeit zum Verlust von Einkommen und Beschäftigung führt (z. B. im Bereich Informationstechnologie) oder gar negative Konsequenzen für Dritte nach sich zieht (z. B. Medizin- und Pflegebereich). Zusatzversicherungen, wie wir sie aus den Bereichen Unfall oder Rente kennen, wären hier eine Möglichkeit, die Finanzierung von Fort- und Weiterbildung zu organisieren (Schmid 2008, S. 35).

3.5 KONKRETE UMSETZUNG

Dadurch, dass die Idee der Persönlichen Entwicklungskonten (PEK) an die Logik der bestehenden Sozialversicherungssysteme anknüpft und ein erweitertes Gutscheinsystem allen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten zugute käme, würden weder das Solidar- und Risikoprinzip in der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung unterminiert noch das gefühlte Gerechtigkeitsprinzip verletzt werden. Das könnte sowohl die Akzeptanz als auch die tatsächliche Nutzung der Entwicklungskonten und Bildungsgutscheine steigern.

Gerade Zeiten der wirtschaftlichen Krise sollten produktiv und konstruktiv genutzt werden. Schon heute übernimmt die Bundesagentur für Arbeit (BA) die Beiträge zur Sozialversicherung in vollem Umfang (ansonsten lediglich hälftig), wenn Betriebe ihre Beschäftigten während der Kurzarbeit qualifizieren.³ Eine Ausweitung der Weiterbildungsgutscheine auf alle abhängig Beschäftigten könnte als zusätzlicher und nachhaltiger Konjunkturstimulus fungieren und sollte daher zügig in Angriff genommen werden. Die Einführung der PEK hingegen sollte vorzugsweise zu einem wirtschaftlich günstigeren Zeitpunkt erfolgen. Statt weiterer Absenkungen des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung sollten in Zeiten des Aufschwungs antizyklisch Überschüsse erwirtschaftet und so der Umbau von einer Arbeitslosen- zu einer Beschäftigungsversicherung vorangetrieben werden. Mit Hilfe zusätzlicher Steuermittel, beispielsweise durch Abschaffung der abgabefreien Nebenbeschäftigung in Form von Minijobs, könnten die aus Beiträgen finanzierten Mittel aufgestockt werden. Die Kosten würden so zwischen den drei Gruppen von Nutznießern aufgeteilt werden (siehe Schmid 2008 für eine Beispielrechnung).

Neben den finanziellen Herausforderungen belasten auch die teilweise schlechten Evaluierungsergebnisse für die nach SGB III geförderten Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung Reformen bei der institutionellen Förderung der Weiterbildung im Rahmen der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung. Das Augenmerk sollte nicht auf die kurzfristigen Eingliederungserfolge von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen gerichtet werden, sondern auf die langfristig positiven Effekte der verbesserten Beschäftigungsqualität und -sicherheit, wie das in der Evaluationsforschung auch zusehends der Fall ist (Baas/Deeke 2009; Bernhard et al 2008).

4 Fazit

Die Einführung eines Persönlichen Entwicklungskontos und die Ausweitung von Qualifizierungsgutscheinen für berufsbezügliche Weiterbildung auf die gesamte

(sozialversicherungspflichtige) Erwerbsbevölkerung würden das Solidarsystem ergänzen, jedoch im Kern erhalten (Schmid 2006, 2008). Lohnersatz und Vermittlungsleistungen, inklusive der Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik bei unfreiwilligem Arbeitsplatzverlust, wären weiterhin zugesichert, zusätzlich würden die Leistungen jedoch ausgedehnt. Durch den Umbau zu einer Beschäftigungsversicherung übernehme die Arbeitslosenversicherung eine wichtige Rolle im gesellschaftlichen Umbauprozess. Verweisend auf die historische Forschung unterstreicht Schmid (2008, S. 43ff.) den zentralen Stellenwert von Versicherungen bei der Entstehung des Kapitalismus. Versicherungen machten nicht nur den technischen sondern auch den sozialen Fortschritt möglich: Denn wenn Risiken, deren Eintrittswahrscheinlichkeit aufgrund eines weiten Zeithorizonts individuell unterschätzt wird, durch stetige Fort- und Weiterbildung reduziert und abgesichert werden, werden sowohl individuelle als auch gesamtgesellschaftliche Kosten in Form von Arbeitslosigkeit und verringerter Produktivität vermieden bzw. reduziert. Wenn Individuen durch solche Absicherungen zusätzlich die Bereitschaft entwickeln, „riskante“ Investitionen zu tätigen, kann Wachstum befördert werden.

Ausgestattet mit den notwendigen Qualifikationen und Fähigkeiten gestalten sich Übergänge und Veränderungen sowohl für den Einzelnen als auch für Unternehmen angstfreier und reibungsloser. Die dadurch veränderten Auffassungen von beruflichem Erfolg können dazu beitragen, dass Arbeitslosigkeit nicht als persönliches Versagen, sondern auch als Gelegenheit zur persönlichen Weiterentwicklung betrachtet werden kann. Dies gilt ganz besonders in Zeiten ökonomischer Krisen und Umstrukturierungen.

³ Anm. der Red.: Die damit verbundene Anreizwirkung, bei Kurzarbeit zu qualifizieren, dürfte allerdings mit der (zum Drucktermin dieses Hefts) verabschiedeten Neuregelung der Kurzarbeit partiell ausgehöhlt werden, da die BA nunmehr ab dem siebten Kurzarbeitsmonat die Sozialversicherungsbeiträge generell übernimmt – also unabhängig von der Qualifizierung.

LITERATUR

- Baas, M./Deeke, A.** (2009): Evaluation der Nachhaltigkeit beruflicher Weiterbildung im Rahmen des ESF-BA-Programms: Eine Wirkungsanalyse auf der Grundlage von Befragungen der Teilnehmenden und Vergleichsgruppen, IAB-Forschungsbericht 2
- Becker, G. S.** (1964): Human capital: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education, New York
- Behringer, F./Moraal, D./Schönfeld, G.** (2008): Betriebliche Weiterbildung in Europa: Deutschland weiterhin nur im Mittelfeld, BiBB BWP, S. 9–13
- Bernhard, S./Hohmeyer, K./Jozwiak, E./Koch, S./Kruppe T. S./Wolff, J.** (2008): Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen, IAB-Forschungsbericht 2
- Bispinck, R.** (2001): Qualifizierung und Weiterbildung in Tarifverträgen – Bisherige Entwicklungen und Perspektiven, in: Dobischat, R./Seifert, H. (Hrsg.): Lernzeiten neu organisieren, Berlin, S. 153–180
- Bundesministerium für Forschung und Bildung (BMBF)** (2001/2005): Berichtssystem Weiterbildung VIII, Ergebnisse der Repräsentativbefragung zur Weiterbildungssituation in Deutschland, Bonn, Berlin
- Bundesregierung** (2008): Pressemitteilung: Verbesserungen für die Weiterbildung
- Eurobarometer** (2006): Europäische Beschäftigungs- und Sozialpolitik, Eurobarometer Spezial 261, Brüssel http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs261_de.pdf (Abrufdatum: 15.02.2009)
- Estevez-Abe, M./Iversen, T./Soskice, D.** (2001): Social Protection and the Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State, in: Hall, P. A./Soskice, D. (Hrsg.): Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage, Oxford, S. 145–183
- Expertenkommission** (2004): Unterrichtung durch die Bundesregierung, Bericht der unabhängigen Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“ – Der Weg in die Zukunft, Deutscher Bundestag, BT-Drs. 15/3636, Berlin
- Franz, H.-W.** (2001): Berufsbildungsreform für lebenslanges Lernen in Spanien, Frankreich und Dänemark, in: Dobischat, R./Seifert, H. (Hrsg.): Lernzeiten neu organisieren: Lebenslanges Lernen durch Integration von Bildung und Arbeit, Berlin, S. 245–271
- Heidemann, W.** (2001): Weiterbildung in Deutschland: Daten und Fakten, Arbeitspapier der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf
- Hipp, L./Warner, M. E.** (2008): Market Forces for the Unemployed? Training Vouchers in Germany and the USA, in: Social Policy and Administration 1, S. 77–101
- Institut der deutschen Wirtschaft (IW)** (2008): IW-Beschäftigungsumfrage: Stecknadeln im Heuhaufen, iwD 42, S. 4–5
- Kruppe, T.** (2008): Selektivität bei der Einlösung von Bildungsgutscheinen, IAB-Discussion-Paper 17
- Langer, G.** (2003): Messung von Weiterbildungsaktivitäten, in: Berufsbildung. Europäische Zeitschrift 30, S. 61–81
- Leitner, A./Lassnigg, L.** (1998): Evaluation des Bildungskontos: Endbericht, Projektbericht Institute für Höhere Studien (IHS), Wien
- Messer, D./Wolter, S. C.** (2009): Money Matters: Evidence from a Large-Scale Randomized Field Experiment with Vouchers for Adult Training, IZA Discussion Paper 4917
- Moraal, D.** (2007): Überarbeitung der Stellungnahme zum Fragenkatalog zur Anhörung des Bundestagsausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung am 29.1.2007 in Berlin zum Thema Lebenslanges Lernen – Bedarf und Finanzierung, <http://www.bibb.de/de/30130.htm#sprungmarke02> (Abrufdatum: 15.02.2009)
- Mytzek-Zühlke, R.** (2007): Einflussfaktoren betrieblichen Weiterbildungs-handelns im internationalen Vergleich: Analysen der Mikrodaten der zweiten Europäischen Weiterbildungserhebung (CVTS2), AStA Wirtschafts- und Sozialstatistisches Archiv 3-4, S. 217–232
- Neugart, M./Schömann** (Hrsg.) (2002): Forecasting Labour Markets in OECD Countries, Cheltenham
- Nicaise, I./Verlinden, R./Pirard, F.** (2006): Skills Upgrading for Low Qualified Workers in Flanders, in: OECD (Hrsg.): Skills Upgrading, Paris, S. 223–258
- Schmid, G.** (2002): Wege in eine neue Vollbeschäftigung: Übergangsarbeitsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt a. M./New York
- Schmid, G.** (2004): Gewährleistungsstaat und Arbeitsmarkt: Neue Formen von Governance in der Arbeitsmarktpolitik, WZB Discussion Paper SP I 2004-107, Berlin
- Schmid, G.** (2006): Social risk management through transitional labour markets, in: Socio-Economic Review 1, S. 1–33
- Schmid, G.** (2008): Von der Arbeitslosen- zur Beschäftigungsversicherung: Wege zu einer neuen Balance individueller Verantwortung und Solidarität durch eine lebenslauforientierte Arbeitsmarktpolitik, WISO Diskurs, Expertisen und Dokumentationen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn
- Tversky, A./Kahneman, D.** (1974): Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases, in: Science (185) 4157, S. 1124–1131
- Tversky, A./Kahneman, D.** (1981): The Framing of Decisions and the Psychology of Choice, in: Science 4481, S. 453–458
- Wagner, E./Lassnigg, L.** (2006): Alternative approaches to individual training leave to combine work with personal and professional development, Projektbericht Institute für Höhere Studien (IHS), Wien