

Thomas Kruppe

Arbeitsmarkt- und bildungspolitischer Handlungsbedarf

Es gab sie und es gibt sie noch: Die Vorstellung, dass ein Arbeitsleben nur aus drei Phasen – Ausbildung, feste Beschäftigung, Rente – bestehe. Jedoch war sie wohl hauptsächlich in der Mitte des letzten Jahrhunderts und nur für bestimmte Gruppen von Beschäftigten gültig, als Deutschland durch das männliche Familienernährer-Modell geprägt war. Seit langem wissen wir aber, dass in einer modernen Gesellschaft Frauen am Arbeitsmarkt teilhaben, Qualifikationen die Chancen am Arbeitsmarkt verbessern, und es mehr als zwei Übergänge am Arbeitsmarkt gibt.

Übergänge am Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik

Wird der Arbeitsmarkt als ein System dieser individuellen Übergänge¹ betrachtet, so lässt sich besser verstehen, wo Arbeitsmarktpolitik unterstützt² und wo sie mit Bildungspolitik verbunden ist. Im Kern des Arbeitsmarktes, der Beschäftigung, können die Übergänge zwischen verschiedenen Beschäftigungsformen unterschieden werden: Neben abhängiger und selbständiger Beschäftigung gibt es auch die mithelfenden Familienangehörigen, neben Voll- und Teilzeit auch geringfügige Beschäftigung, neben unbefristeten auch befristete und Zeitarbeitsverträge. Hier unterstützt Arbeitsmarktpolitik die Übergänge vor allem durch Job-to-Job-Vermittlung. Gleichzeitig versucht sie, Übergänge zu vermeiden und Arbeitsverhältnisse zu stabilisieren, z.B. durch Kurzarbeit oder Qualifizierung von Beschäftigten. Außerhalb des Arbeitsmarktkerns finden sich weitere Statusformen, die unmittelbar zum System gehören: Neben Arbeitslosigkeit, Aus- und Weiterbildung und Rentenbezug ist dies auch der private Bereich, in dem gesellschaftlich sinnvollen Tätigkeiten nachgegangen wird. Beispielhaft seien hier vor allem Zeiten der Kindererziehung, der Pflege von Angehörigen, ehrenamtliche Tätigkeiten und bürgerschaftliches Engagement genannt.

Diese individuellen Übergänge am Arbeitsmarkt sind zentral bei der Frage nach sozialer In- bzw. Exklusion. Die Förderung und Absicherung von Übergängen in Form institutioneller Arrangements kann soziale Ausgrenzung durch risikobehaf-

tete Arbeitsmarktübergänge vermeiden und stattdessen die Möglichkeiten sowohl für Beschäftigte als auch für Arbeitslose und Inaktive erweitern.³ Gleichzeitig erhöht sie die Flexibilität, die auf der einen Seite aufgrund pluralisierter Lebensstile, auf der anderen Seite aufgrund veränderter Arbeitsbedingungen eingefordert wird.

Im Fokus der Bundesagentur für Arbeit als zentralem Akteur steht der Übergang zwischen Arbeitslosigkeit und Beschäftigung und damit – neben anderen Kernaufgaben wie Vermittlung, Beratung und Berufsberatung – die Verwaltung der Arbeitslosenversicherung. Durch das Arbeitslosengeld wird die Notwendigkeit einer unmittelbaren erneuten Arbeitsaufnahme verringert. Der Arbeitnehmer kann eine gewisse Zeit einen neuen Arbeitsplatz suchen, ohne sofort in größte wirtschaftliche Not zu geraten. Diese „Dekommodifizierung“⁴ erlaubt es deshalb dem Arbeitslosen u.a., möglichst einen seiner Qualifikation entsprechenden Arbeitsplatz zu suchen, anstatt unmittelbar eine Tätigkeit aufnehmen zu müssen, für die gegebenenfalls keine entsprechende Qualifikation benötigt wird und so im Zeitverlauf die bisherige Qualifikation zu entwerten, wenn nicht sogar zu verlieren.

Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen

Darüber hinaus ist die Bundesagentur für Arbeit zentral für die Umsetzung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zuständig. Diese lassen sich in fünf Gruppen unterteilen: Quasi-marktlich organisierte Vermittlungsdienstleistungen umfassen die Vergabe von Vermittlungsgutscheinen und die direkte Beauftragung von privaten Dienstleistern – sogenannten „Dritten“ bzw. Trägern – mit der Vermittlung. Beschäfti-

3 Vgl. G. Schmid, B. Gazier (Hrsg.): The Dynamics of full employment – Social integration by transitional labour markets, Cheltenham 2002, S. XII.

4 Vgl. G. Esping-Andersen: The Three Worlds of Welfare Capitalism, Oxford 1990.

1 Vgl. T. Kruppe: Beschäftigungssysteme als Summe individueller Übergänge am Arbeitsmarkt, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 271, Nürnberg 2003.

2 Vgl. G. Schmid: Übergänge in die Vollbeschäftigung. Formen und Finanzierung einer zukunftsgerechten Arbeitsmarktpolitik, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Discussion paper FS I 93-208, Berlin 1993; vgl. T. Kruppe: Beschäftigungssysteme als Summe individueller Übergänge am Arbeitsmarkt, a.a.O.

Dr. Thomas Kruppe ist wissenschaftlicher Mitarbeiter und Leiter der Arbeitsgruppen Berufsforschung und Berufliche Weiterbildung am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in Nürnberg.

gung begleitende Maßnahmen können bei Aufnahme sowohl einer sozialversicherungspflichtigen als auch einer selbständigen Beschäftigung in Form von Eingliederungszuschüssen, Gründungsförderung und Einstiegsgeld gewährt werden. Beschäftigung schaffende Maßnahmen sind Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Arbeitsgelegenheiten. Kurze Trainingsmaßnahmen sind inhaltlich vielfältig und können vom Bewerbungstraining über eine Eignungsfeststellung für ein neues Tätigkeitsfeld bis hin zur Überprüfung der Arbeitsbereitschaft bzw. Verfügbarkeit dienen. Eine letzte Gruppe bildet die Förderung der beruflichen Weiterbildung, die sich wiederum grob in zwei Kategorien unterteilen lässt: in a) „berufliche Weiterbildungen mit einem Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf“ mit einer Regeldauer von bis zu zwei Jahren und b) kürzeren „sonstige Maßnahmen zur Qualifikationserweiterung“ (Nachholen einer Abschlussprüfung, berufsbezogene übergreifende Weiterbildungen, berufliche Aufstiegsweiterbildungen und Qualifizierungen in Übungsfirmen oder Übungswerkstätten etc.).⁵

Gerade die berufliche Weiterbildung spielt für individuelle Übergänge am Arbeitsmarkt eine besondere Rolle. Sie dient

- der Wiederherstellung, dem Erhalt oder der Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit,
- dem Erhalt bzw. Erhöhung des Lohnniveaus,
- zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit bzw. der Beendigung von Arbeits- oder Erwerbslosigkeit,
- der Verringerung zukünftiger Risiken (Arbeitslosigkeit, Gesundheit),
- weiteren Zielen, z.B. allgemeiner gesellschaftlicher Inklusion, Alterssicherung durch konstantes oder steigendes Einkommen etc., und nicht zuletzt
- der Inklusion von Gruppen, die sonst eher seltener an (Weiter-)Bildung teilnehmen

und unterstützt somit direkt die Strategie des „Lebenslangen Lernens“⁶.

Qualifikation und Arbeitslosigkeit

Dass Qualifikation einen bedeutenden Einfluss auf den Erwerbsverlauf hat, zeigt ein Blick auf qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten: Demnach waren unter allen zivilen Erwerbspersonen mit Hoch- oder Fachhochschulabschluss zwischen 1975 und 2005 immer weniger als 5% arbeitslos. Von allen zivilen Erwerbspersonen ohne Berufsabschluss waren 1975 ca. 5% arbeitslos; im Jahr 2005 waren es im Bun-

desdurchschnitt allerdings 26%, in Ostdeutschland sogar über 40%.⁷ Dies wäre nicht besonders bedeutend, wenn es sich um ein Randphänomen handelte. Jedoch hatten im Jahr 2005 von allen Erwerbstätigen (ohne Auszubildende) 19% keine abgeschlossene Berufsausbildung, unter den Arbeitslosen waren es sogar 39%.⁸

Die Förderung beruflicher Weiterbildung durch die Bundesagentur für Arbeit ist eine der bedeutenden Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik – sowohl auf Weiterbildungsbeteiligung als auch auf Finanzmittel bezogen. Im Zeitverlauf war sie jedoch starken Schwankungen ausgesetzt. So nahm die Zahl der Eintritte in Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung von 523 000 (2000) auf 131 000 (2005) ab. Seitdem stieg sie wieder stetig bis auf 618 000 (2009). Allerdings ging dieser Zuwachs fast ausschließlich auf das Konto der kürzeren „sonstigen Maßnahmen zur Qualifikationserweiterung“. Während diese mittlerweile das Niveau aus dem Jahr 2000 deutlich überschritten haben, liegen die Eintritte in Fördermaßnahmen zum Erwerb eines anerkannten Berufsabschlusses – verglichen mit denen im Jahr 2000 – bei nur 43%.⁹ Eine Förderung der beruflichen Weiterbildung im Rahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik soll grundsätzlich von individuellen Qualifikationsmängeln eines Arbeitnehmers abhängig gemacht werden. Jedoch ist der Anteil der Teilnehmer ohne Berufsabschluss an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung geringer als ihr Anteil an den Arbeitslosen.¹⁰ Die Einführung von Bildungsgutscheinen im Jahr 2003 als Zugangsvoraussetzung für eine Förderung beruflicher Weiterbildung hat für manche Gruppen das Zugangsproblem verstärkt, auch für gering Qualifizierte. Sie erhalten seltener einen Bildungsgutschein und können diesen darüber hinaus auch seltener einlösen als besser Qualifizierte.¹¹

Neben individuellen Qualifikationsmängeln hängt eine Förderung allerdings auch von den Notwendigkeiten am Arbeitsmarkt ab. Die Mittel der Arbeitsförderung sollen darüber hinaus möglichst wirtschaftlich eingesetzt werden. Kürzere Maßnahmen führen bei geringeren Kosten zu schnelleren Wiedereingliederungen in den Arbeitsmarkt. So kommen fast alle wissenschaftlichen Wirkungsanalysen der letzten Jahre zu dem Ergebnis, dass berufliche Weiterbildung die Arbeitsmarktchancen von Arbeitslosen verbessert. Dabei werden allerdings gerade den längerfristigen Maßnahmen zum Erwerb

5 Vgl. S. Bernhard, K. Hohmeyer, E. Jozwiak, S. Koch, T. Kruppe, G. Stephan, J. Wolff: Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen, in: J. Möller, U. Walwei (Hrsg.), Handbuch Arbeitsmarkt 2009, IAB-Bibliothek 314, Bertelsmann 2009, S. 149-201.
6 Vgl. Expertenkommission zur Finanzierung Lebenslangen Lernens: Der Weg in die Zukunft, Schlussbericht, Bielefeld 2004.

7 Vgl. H.-U. Bach, M. Hummel, K. Kaufmann: Zentrale Indikatoren des deutschen Arbeitsmarktes, in: J. Möller, U. Walwei (Hrsg.): Handbuch Arbeitsmarkt 2009, IAB-Bibliothek 314, Bertelsmann 2009, S. 405-469.
8 Vgl. M. Lott: Qualifikation des Arbeitskräfteangebots in Deutschland: Es liegen noch Potenziale brach, in: IAB-Forum, Nr. 1 (2010), S. 4-9.
9 Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.
10 Vgl. M. Lott: Soziodemographische Muster der Qualifikationsstruktur von Erwerbstätigkeit und Unterbeschäftigung, in: IAB-Forschungsbericht, 02/2010, Nürnberg 2010, S. 63.
11 Vgl. T. Kruppe: Bildungsgutscheine in der aktiven Arbeitsmarktpolitik, in: Sozialer Fortschritt, 58/1 (2009), S. 9-19.

eines anerkannten Ausbildungsabschlusses die höchsten und nachhaltigsten Wiedereingliederungseffekte attestiert.¹²

In der Wirtschaftskrise setzten Politik, Bundesagentur für Arbeit sowie Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen auch verstärkt auf die Weiterbildung von Beschäftigten. Doch die Erhöhung der Fördermittel und Vereinfachung des Zugangs zu entsprechenden Förderinstrumenten allein wurde den vielfältigen Hemmnissen in der Umsetzung nicht gerecht.¹³ Nicht zuletzt spielt hier eine Rolle, dass auch in Betrieben Weiterbildung selektiv ist: Auch hier nehmen Beschäftigte seltener teil, je weniger sie bereits qualifiziert sind.¹⁴

Arbeitsmarkt- und bildungspolitischer Handlungsbedarf

Arbeitsmarktpolitik erfüllt also grundsätzlich eine wichtige Funktion, indem sie unterstützend eingreift und die Arbeitsmarktchancen von Arbeitnehmern – ob arbeitslos oder (noch) beschäftigt – durch Qualifizierung erhöht. Allerdings sollte nicht nur in Phasen von (drohender) Arbeitslosigkeit die Frage gestellt werden, ob Weiterbildung notwendig ist. Durch Prävention sollte vermieden werden, dass Arbeitsmarktpolitik ein „Reparaturbetrieb“ ist, der erst dann aktiviert wird, wenn es eigentlich schon zu spät ist. Mit der Förderung von gering qualifizierten und älteren Beschäftigten, bei der Orientierungshilfe bereits vor Ende der Schullaufbahn, mit der Förderung von Qualifizierung bei Kurzarbeit und mit Qualifizierungsberatern – um nur einige Ansätze zu nennen – hat dieser präventive Gedanke bereits Einzug in die Arbeitsmarktpolitik gehalten. Aber Prävention umfasst wesentlich mehr als Arbeitsmarktpolitik allein leisten kann – und leisten sollte. Denn Probleme am Arbeitsmarkt sind oft kumulierte Probleme.

Eine besondere Bedeutung kommt bereits der individuellen Vorbildung – sowohl der schulischen als auch der beruflichen – und somit auch der Bildungspolitik zu. Bereits die Vorschul- und die Schulausbildung müssten sich verändern, um negative Bildungskarrieren von vornherein zu minimieren: hin zu einem integrativen, kreativen Lernen, wodurch bereits früh vermittelt werden könnte, dass Lernen nicht zu Frustrationen führen muss, und weg von frühzeitiger Selektion, die für einige schon im Kindesalter in eine zumindest individuell so wahrgenommene Perspektivlosigkeit führt.

12 Vgl. S. Bernhard et al., a.a.O., S. 174 f.

13 Vgl. T. Kruppe: Geförderte Weiterbildung in der Wirtschaftskrise: Nicht alle greifen zu, in: IAB-Forum, Nr. 1, 2010, S. 10-15; vgl. H. Dietrich, T. Kruppe: Qualifizierung im Erwerbsverlauf: Eine Chance in der Wirtschaftskrise?, in: Sozialer Fortschritt, 58. Jg. (2009), H. 11, S. 257-264.

14 Vgl. U. Leber: Betriebsgröße, Qualifikationsstruktur und Weiterbildungsbeteiligung, Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel, in: F. Behringer, B. Käpplinger, G. Pätzold (Hrsg.): Betriebliche Weiterbildung – Der Continuing Vocational Training Survey (CVTS) im Spiegel nationaler und europäischer Perspektiven, in: Zeitschrift für Berufs- und Wirtschaftspädagogik, Beihefte 22, Stuttgart 2009, S. 149-168.

Aber auch die berufliche Erstausbildung muss sich Veränderungen anpassen. Der Umgang mit jungen Menschen funktionierte in der Gründerzeit noch anders als im Nachkriegsdeutschland. Deshalb muss man auch heute von Betrieben und vom Berufsschulsystem erwarten, sich anzupassen. Flexibilität kann nicht nur eine Bringpflicht von Arbeitnehmern sein. Wenn Betriebe heutzutage über fehlende Ausbildungsreife klagen, drängt sich die Frage auf, ob es hierfür tatsächlich einen definierten Standard gibt, der bestimmte Erwartungen begründet. Mitarbeiter ausbilden, Mitarbeiter fortbilden, qualifizierte Ältere behalten bzw. einstellen, Frauen nicht diskriminieren etc. – Betriebe, die nichts davon tun oder sich Diskriminierungen leisten, verpassen Chancen auf eigene Verantwortung!

Desgleichen sollte die Förderung des Studiums noch einmal überdacht werden. Um Potenziale zu erschließen, kann Exzellenzförderung nicht die alleinige Antwort sein. Denn Zugang zu Bildung ist immer noch stark von der sozialen Herkunft geprägt.¹⁵ Deshalb birgt Exzellenzförderung die Gefahr der Verstärkung, zumindest aber des Erhalts sozialer Ungleichheit in sich. Aufstiege sollten für alle möglich sein.

Darüber hinaus müssen Arbeitsmarktpolitik und Bildungspolitik für Erwachsene stärker verzahnt werden. Denn Lernen verlernen ist leicht. Wer aber nicht aufhört mit dem Lernen, nur weil er fertig ist mit der Schule und/oder der Ausbildung, dem fällt es auch später leichter, sich neues Wissen oder neue Fertigkeiten anzueignen. Gerade in Zeiten des demographischen Wandels ist solch eine Flexibilität immer mehr im Lebensverlauf gefragt. Folglich muss lebenslanges Lernen – oder besser: lebensbegleitendes Lernen – vorausschauend agieren. So sollte das Bildungssystem offener gestaltet und die Durchlässigkeit des Systems weiter erhöht werden. Für Menschen, die eine Ausbildung nicht unmittelbar nach der Schule angefangen oder nicht bestanden haben, sollten möglichst in allen Berufen modulare Teilqualifikationen angeboten werden. Dabei müssen die Module zum einen niederschwellig sein. Zum anderen aber sollte es ein Recht auf und Anreize zur Teilnahme an den weiteren Modulen geben, um am Ende einen voll qualifizierenden Berufsabschluss zu erhalten. Solche Teilmodule könnten es auch Beschäftigten besser ermöglichen, im späteren Erwerbsverlauf auf einen zweiten Beruf umzusteigen. Erst recht, wenn ein Beschäftigter begleitendes Lernen besser unterstützt würde. Um solches lebensbegleitendes Lernen besonders bei gering Qualifizierten und (kleinen) Betrieben zu fördern, sollten lokale Bildungsstützpunkte mit lokalen Netzwerken aufgebaut werden, die – von Interessen und Fördertöpfen unabhängig – als Anlaufstellen für Qualifizierungsberatung und -planung für alle fungieren.

15 Vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung: Bildung in Deutschland 2010, Bielefeld, 2010, S. 9 ff.