

- SÖSTRA / IMU-Institut / PIW / COMPASS (2006): Evaluation der Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1, Modul 1c, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Endbericht 2006.
- Speckesser, S. (2004): The Aggregate Impact of Active Labour Market Policy in Germany and the UK, Evidence from Administrative Data, in: G. Schmid / M. Gangl / P. Kupka (Hrsg.), Arbeitsmarktpolitik und Strukturwandel, Empirische Analysen, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 286, 153–178.
- Stephan, G. / Pahnke, A. (2008): A pairwise comparison of the effectiveness of selected active labour market programmes in Germany. IAB-Discussion Paper 29 / 2008, Nürnberg.
- Strandh, M. (2001): State Intervention and Mental Well-being Among the Unemployed, Journal of Social Policy, 30(1), S. 57–80.
- Wagner, A. (2006): Zusammenfassung und Kommentar zum Modul 1c der Evaluierung Hartz I bis III: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Projekt „Monitor Arbeitsmarktpolitik“ (<http://www.monitor-arbeitsmarktpolitik.de/147.html>).
- Wunsch C. / Lechner, M. (2007): What Did All the Money Do? On the General Ineffectiveness of Recent West German Labour Market Programmes, Institut zur Zukunft der Arbeit Discussion Paper Nr. 2800, Bonn.
- ZEW / IAB / IAT (2006): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1, Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1d, Eingliederungszuschüsse und Entgeltssicherung, Endbericht 2006 durch den Forschungsverbund.

Qualifizierung im Erwerbsverlauf – Eine Chance in der Wirtschaftskrise?

Hans Dietrich und Thomas Kruppe¹

Zusammenfassung

Konjunkturelle Schwächen im Allgemeinen und insbesondere die aktuelle Wirtschaftskrise verstärken die Frage nach öffentlich finanzierter Aus- und Weiterbildung, um Arbeitnehmer vor Arbeitslosigkeit zu schützen bzw. dabei zu helfen, den Weg in Beschäftigung zu finden. Im diesem Beitrag werden zum einen die Bedeutung von Allgemeinbildung und beruflicher Ausbildung zu Beginn der Erwerbskarriere und zum anderen die Rolle und Wirkung von Weiterbildung betrachtet. Besondere Berücksichtigung finden dabei Übergänge von der Schule in Ausbildung bzw. Beschäftigung und die geförderte berufliche Weiterbildung Arbeitsloser und Beschäftigter. Dabei spielt die Wirtschaftskrise eher eine der allgemeinen Problematik untergeordnete Rolle. Aufgrund der zentralen Bedeutung von Bildung und Bildungszertifikaten für den Arbeitsmarkterfolg wird deutlich, dass auch die Krise nicht optimal genutzt wird, um insbesondere schwächer qualifizierte Erwerbspersonen zu einem höheren Qualifikationsniveau zu führen.

Abstract: Qualification and Training and the Employment Career – Economic Crisis as an Opportunity?

Falling growth rates, in general, and the current economic crisis, in particular, have placed renewed importance on the question of whether publicly sponsored training programmes, in broad terms, and vocational or firm-specific training, more specifically, protect employees from unemployment or help the un-

employed find work. This paper analyses the function of general education and vocational training at the beginning of the employment career and the effectiveness of publicly sponsored further training that is provided for the (un-)employed. In relation to this major and more general problem, the economic crisis is of less importance in explaining outcomes. Taking into account the central role of education and qualifications for labour-market success in Germany, the paper shows that the crisis has not been used in an optimal way to help the less qualified achieve higher attainment levels.

1. Einleitung

In Krisenzeiten wird gerne nach einem schnell wirkenden Allheilmittel gesucht. Bei Krisen am Arbeitsmarkt fällt der Blick sofort auf den Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente. So fragen Konle-Seidel und Stephan in ihrem Artikel in diesem Heft „Wie stark sollte der Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen ausgeweitet werden? Welche arbeitsmarktpolitischen Instrumente sollten dabei vorrangig eingesetzt werden, welche Personengruppen sollten gefördert werden, und wie sollten die Maßnahmen ausgestaltet sein?“ Im Folgenden versuchen wir, mit Verweis auf analytische Befunde, Hinweise auf mögliche Zusammenhänge zu Angeboten der Qualifizierung und Weiterbildung und konjunkturell bedingten Plazierungsproblemen auf dem Arbeitsmarkt zu geben. Mögliche Auswirkungen der aktuellen Wirtschaftskrise auf die Integrationschancen in der Arbeitsmarktkrise werden dabei implizit mitgedacht² – dies umso mehr, als sich aus Arbeitsmarktperspektive die bislang zu beobachtenden Auswirkungen quantitativ nicht substantiell von früheren Konjunkturunbrüchen unterscheiden.

Wir gehen dabei von dem für Deutschland hinreichend beschriebenen und engen Zusammenhang von Qualifikation und Arbeitsmarktchancen aus. Insbesondere für geringer qualifizierte Personen erweist sich der Eintritt bzw. Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt generell als schwierig. Der strukturelle Wandel des Arbeitsmarktes, einhergehend mit dem Abbau von Arbeitsplätzen mit einfacheren Anforderungen, hat die Zugangschancen zum Arbeitsmarkt besonders für Personen ohne oder mit niedrigen allgemeinbildenden bzw. beruflichen Zertifikaten spätestens seit den 80er Jahren (Reinberg / Hummel 2007) zusätzlich erschwert. Dies gilt in besonderer Weise etwa für Jugendliche, die beim Einstieg in den Arbeitsmarkt weder Zugang zu beruflicher Ausbildung noch zu unqualifizierter Beschäftigung finden, oder auch für ältere Erwerbstätige beim Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt, z. B. nach Phasen von Arbeitslosigkeit oder Familienarbeit. Hier kommen unterschiedliche, komplexe Selektionsmechanismen zum Tragen, die im Folgenden knapp skizziert werden. Grundsätzlich gelten die Argumente unabhängig von Konjunkturzyklen. Allerdings verstärken sie sich in der Krise. Im Folgenden wird deshalb auf Besonderheiten in Zeiten der Wirtschaftskrise jeweils entsprechend eingegangen.

2. Qualifikation und Arbeitslosigkeit

Der Zusammenhang von Qualifikation und Arbeitslosigkeit ist mehrdimensional. So führen mangelnde Qualifikationen dazu, dass Personen generell, aber auch in einer Wirtschaftskrise, stärker von Arbeitslosigkeit betroffen sind.³ Auch deshalb wird

¹ Wir danken zwei anonymen Gutachtern für wertvolle Kommentare.

² Brunello (2009) zeigt in einem Übersichtsbeitrag auf, dass auch im internationalen Vergleich vergleichsweise wenig Befunde zum Zusammenhang von Erstausbildung und (Weiter-)Qualifizierung und dem Konjunkturverlauf vorliegen.

³ Dabei trifft ein konjunkturell bedingtes Arbeitslosigkeitsrisiko Jüngere stärker als Ältere (siehe auch Abschnitt 3.) und Männer stärker als Frauen, da nicht alle Segmente des Arbeitsmarktes gleichermaßen von konjunkturellen Prozessen im Allgemeinen und der derzeitigen Krise im Speziellen betroffen sind. Entsprechend bestehen derzeit auch deutliche regionale Unterschiede, die sich in der unter-

in der aktuellen Situation sowohl von Seiten der Politik als auch der Bundesagentur für Arbeit (BA), aber auch von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen verstärkt auf eine Weiterbildung sowohl Arbeitsloser als auch Beschäftigter gedrungen. Gleichzeitig wird der Zugang zu entsprechenden Förderungen vereinfacht und die zur Verfügung stehenden Fördermittel erhöht. Dieses verstärkte Angebot soll zu erhöhten Teilnahmen führen, da sowohl Arbeitnehmer als auch Betriebe die Möglichkeiten einer verstärkten Förderung in Anspruch nehmen können.

Es gibt jedoch sowohl Argumente für als auch gegen eine Verstärkung der Teilnahme an Qualifizierungen in der Krise.⁴ Für Arbeitslose sinken in Krisenzeiten die Opportunitätskosten einer Teilnahme an einer Qualifizierung, und zwar unabhängig von der verstärkten Förderung, da die (konkurrierenden) Chancen auf eine Beschäftigungsaufnahme verringert sind. Dadurch verstärkt sich der Zugangswunsch zu Qualifizierungsmaßnahmen – mit oder ohne Förderung.⁵ Ungünstigere Arbeitsmarktbedingungen können allerdings auch dazu führen, dass eine Qualifizierung individuell als sinnlos eingeschätzt wird, wenn die Chancen auf eine Beschäftigungsaufnahme auch im Anschluss als gering eingeschätzt werden.

Eine tatsächliche Teilnahme kann im günstigen Fall die Beschäftigungsfähigkeit wieder herstellen, erhalten oder sogar erhöhen (Deeke/Kruppe 2003), zu einer höheren Eingliederungswahrscheinlichkeit führen, ein späteres, erneutes Arbeitslosigkeitsrisiko verringern (vgl. Kapitel 4.1) und möglicherweise zu einem höheren Lohn führen (Wolter/Schiener 2009). Darüber hinaus kann Qualifizierung natürlich auch weitere Ziele erfüllen, deren Wert sich nicht auf einen unmittelbaren Arbeitsmarkterfolg bezieht.

Wenn Qualifizierung keines dieser positiven Ziele erfüllt – weil sie z. B. wegen schlechter oder gar fehlender Beratung nicht an den tatsächlichen individuellen Kompetenzen und Interessen anknüpft oder nur als eine sozial akzeptierte Ausweichstrategie zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit aufgenommen wird – kann sie im ungünstigen Fall eine Fehlallokation der finanziellen Mittel darstellen und dazu führen, dass bei veränderter Arbeitsmarktlage die Qualifizierung ohne Erreichung der angestrebten Ziele abgebrochen wird.

Bei Beschäftigten kann in der Krise – z. B. aus Angst um den Arbeitsplatz – ebenfalls der Wunsch nach einer Qualifizierung steigen. Dies kann zu Teilnahmen während oder außerhalb der Arbeitszeit führen, im Rahmen des Beschäftigungsverhältnisses oder in der Freizeit – wobei die Kosten individuell, durch den Betrieb, durch aktive Arbeitsmarktpolitik oder durch Mischformen finanziert sein können. Dem könnte jedoch entgegenstehen, dass eine (vermeintlich oder real) erhöhte Unsicherheit des Arbeitsplatzes Beschäftigte davon abhalten könnte, an Weiterbildung teilzunehmen, um beim Arbeitgeber nicht wegen zusätzlicher Fehlzeiten oder gar Kosten auf Grund von Weiterbildungsaktivitäten negativ aufzufallen.

In einer besonderen Situation befinden sich Beschäftigte in Kurzarbeit. Bei (teilweisem)⁶ Arbeitsausfall kann es im Interesse des Betriebes liegen, die Mitarbeiter in der Zeit ihrer Freistellung zu qualifizieren (s. u.). Da die Beschäftigten aber für die Zeit der Freistellung einen Lohnausfall in Kauf nehmen müssen, der durch das Kurzarbeitergeld nur in Höhe des Arbeitslosengeld I kompensiert wird, kann dies zu einem Motivationsproblem führen, insbesondere, je geringer der Anteil allgemeiner Inhalte ist und sich die eigene Arbeitsmarktposition außerhalb des beschäftigenden Betriebs somit nur entsprechend gering verbessern lässt.

Für die Betriebe lassen sich gleichermaßen alternative Überlegungen bezüglich verstärkter Weiterbildungsaktivitäten als mögliche Anpassungsreaktionen anstellen: Einerseits können reduzierter Auftragseingang bzw. geringerer Absatz zu einer Reduktion von betrieblich finanzierten Weiterbildungsaktivitäten für Mitarbeiter/innen führen, um direkte Personalkosten zu reduzieren. Andererseits könnten Betriebe in Verbindung mit der Überlegung „Arbeitskräfte zu horten“ dazu übergehen, insbesondere

minder ausgelastete Beschäftigte – z. B. während Kurzarbeit – öffentlich unterstützt kostengünstig weiter zu qualifizieren und sich so auf neue Produkt- beziehungsweise Produktionslinien vorzubereiten und an veränderte Marktgegebenheiten anzupassen. Dabei ist davon auszugehen, dass Betriebe die Teilnahme ihrer Beschäftigten an Weiterbildung um so stärker fördern, je stärker die Weiterbildungsinhalte betriebsbezogen sind, da hierdurch eine unmittelbare Verwertbarkeit sicher gestellt und das Risiko, dass sich die Beschäftigten auf dem externen Arbeitsmarkt neu orientieren oder Löhne entsprechend erhöht werden müssen, um die Beschäftigten mit gesteigerter Qualifikation an den Betrieb zu binden, entsprechend geringer ist.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass für Erwerbstätige, die bereits am Markt etabliert sind, institutionell oder rechtlich bedingt, andere Optionen auf Weiterbildung offen stehen als für Erwerbspersonen, die noch nicht (dauerhaft) im Arbeitsmarkt integriert sind (Erwerbseinsteiger) bzw. versuchen, den Zugang dazu wieder zu erlangen (Berufsrückkehrer, Unterbrecher, Arbeitslose). Auch dies gilt bereits im Allgemeinen, verschärft sich aber in der Wirtschaftskrise.

3. Qualifikation beim Eintritt in den Erwerbsverlauf

Jugendliche im Übergang von der Schule in den Arbeitsmarkt haben insbesondere zwei Herausforderungen zu bewältigen: einen für sie angemessenen und geeigneten Übergang in Ausbildung sowie den erfolgreichen und ausbildungsadäquaten Zugang zum bzw. die Etablierung im Arbeitsmarkt. Die erfolgreiche Bewältigung dieser Übergänge setzt insbesondere in Deutschland eine geeignete allgemeinbildende Qualifikation – sowohl im Abschlussniveau als auch in den Abschlussnoten – sowie einen entsprechenden beruflichen Abschluss – vom Lehrbis zum Universitätsabschluss – voraus. Dementsprechend haben Jugendliche ohne bzw. mit schwachen allgemeinbildenden Abschlüssen deutlich eingeschränkte Möglichkeiten der Ausbildungs- bzw. Berufswahl, und sie finden sich vielfach in mehrjährigen Maßnahmeketten berufsausbildungsvorbereitender Angebote wieder. Wie die Zugänge zu Ausbildung oder Beschäftigung erweisen sich die Zugangsmechanismen zu ausbildungsvorbereitenden Angeboten gleichermaßen als höchst selektiv; der Maßnahmeerfolg (hier Integration in Ausbildung) ist erneut eng mit den formalen Qualifikationen korreliert (Dietrich/Abraham 2005; Dietrich 2008a; Dietrich et al. 2009).

Seit Ende der 80er Jahre sind wiederholt Phasen mit hoher Arbeitslosigkeit zu beobachten, in denen Jugendliche mit verstärkten Problemen bei der Bewältigung des Übergangs von der Schule in Ausbildung und Beschäftigung konfrontiert waren (Dietrich et al. 2009). Der Ausbildungsmarkt reagiert sensitiv auf konjunkturelle, aber auch demographische Veränderungen. In Phasen konjunktureller Eintrübung, hier gemessen über den relativ direkt wirkenden Indikator Jugendarbeitslosigkeit⁷, ten-

schiedlichen Inanspruchnahme von Kurzarbeit ausdrücken. Empirisch kann die Betroffenheit in der aktuellen Wirtschaftskrise nur mit Zeitverzögerung überprüft werden, da qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten erst nach Monaten in konsolidierter Form vorliegen.

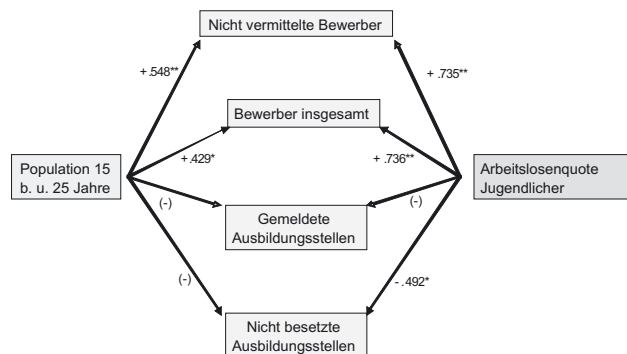
⁴ Allerdings gibt es in der Krise auch andere Optionen als Weiterbildung. So wird z. B. für Ältere auch aktuell wieder über Themen wie Frühverrentung diskutiert.

⁵ Neben der Förderung durch die Bundesagentur für Arbeit gibt es weitere Förderungen auf Bundes- und Länderebene. Einige Programme, die zum Teil auch durch die Bundesagentur für Arbeit umgesetzt werden, sind im Rahmen des Strukturfonds bzw. Europäischen Sozialfonds von der Europäischen Union cofinanziert.

⁶ Laut Pressemeldung der Bundesagentur für Arbeit vom 30. 9. 2009 betrug der durchschnittliche Arbeitsausfall bei konjunktureller Kurzarbeit im Juni 2009 30,5 Prozent. Dies entspricht dem empirische Durchschnittswert in früheren Jahren mit hohen Kurzarbeiterzahlen, der bei 30 bis 40 Prozent liegt (Bach/Spitznagel 2009).

⁷ Die Jugendarbeitslosenquote reagiert relativ schnell auf Änderungen am Arbeitsmarkt (vgl. OECD 2008:33), da Jugendliche im Zuge von Ausbildungszyklen nicht kontinuierlich über den Jahresverlauf in den Arbeitsmarkt eintreten, sondern zu wenigen Spitzen-

dieren Betriebe dazu, ihre betrieblichen Ausbildungsaktivitäten zu reduzieren oder gar einzustellen. Der einzelbetrieblichen Geschäftserwartung kommt dabei eine erhebliche Bedeutung zu (Dietrich/Gerner 2008). Solche Einbrüche am betrieblichen Ausbildungsmarkt haben sich in der Vergangenheit – insbesondere kurzfristig – auch nicht nährungsweise durch eine Ausweitung des außerbetrieblichen Angebots kompensieren lassen. Sie schlugen sich vor allem in der Ausweitung berufsvorbereitender Angebote nieder (Dietrich et al. 2009). Konjunkturelle Effekte werden in spezifischer Weise auch auf dem Teil des Ausbildungsmarkts sichtbar, der über die Berufsberatung der BA erfasst und beobachtbar ist. In konjunkturschwachen Phasen ist in der Vergangenheit die Zahl der ausbildungsplatzsuchenden Jugendlichen sowie die Zahl der nicht in Ausbildung vermittelten Bewerber (siehe hierzu Behringer/Ulrich 1997; Dietrich et al. 2009) überproportional angestiegen, während die Zahl der gemeldeten, aber nicht besetzten Ausbildungsplätze regelmäßig deutlich zurückgegangen ist (siehe Abbildung 1).



* Die Korrelation ist auf dem Niveau von 0,05 (2-seitig) signifikant.

** Die Korrelation ist auf dem Niveau von 0,01 (2-seitig) signifikant.

Quelle: Berufsberatungstatistik; Arbeitslosenstatistik, Mikrozensus 1978–2003 – eigene Berechnungen.

Abbildung 1: Determinanten des Ausbildungsmarktes 1978–2003, Alte Bundesländer (bivariate Korrelation)

Gleichermaßen tragen demographische Entwicklungen – aufgrund veränderter Kohortenstärken der Elterngeneration bzw. veränderter Fertilitätsraten (Jimeno/Rodriguez-Palenzuela 2002) oder migrationsbedingter Effekte – und ein verändertes Bildungsverhalten (siehe Tessaring 1993) zu einer Be- bzw. Entlastung auf dem Ausbildungsmarkt bei. Derzeit scheinen insbesondere in den neuen Bundesländern Prozesse einer demographischen Entlastung einherzugehen mit einer konjunkturell bedingten Belastung auf dem Ausbildungsmarkt.

Eingebunden in diese Entwicklungen auf der Makroebene sind starke qualifikationsgruppenspezifische Sortierprozesse (vgl. Kerckhoff 1995; Dietrich 2008b) zu beobachten, die dazu führen, dass sich für Jugendliche ohne formale Abschlüsse bzw. mit schlechten Abgangsnoten in konjunkturell ungünstigen Phasen die Zugangschancen zu einem Ausbildungsplatz bzw. Arbeitsplatz auf Grund eines verschärften und leistungsorientiertem Konkurrenzdrucks zusätzlich reduzieren. Insgesamt konjunkturell bedingt steigende Zahlen sog. Altbewerber (Dietrich et al. 2009) – also von Jugendlichen, die bereits in den Vorjahren aus der Schule ausgetreten sind und noch immer einen Ausbildungsplatz suchen – bzw. der Anstieg qualifikationsspezifischer Arbeitslosenquoten (Reinberg/Hummel 2007) indizieren dies eindrucksvoll. Aber auch der Übergang aus der dualen Ausbildung in Beschäftigung unterliegt neben individuell leistungsspezifischen, betriebs- und regionalspezifischen Faktoren (Dietrich 2008a) gerade auch dem Konjunkturverlauf (Fischer et al. 2008).

Wesentliche Voraussetzung für den Arbeitsmarktzugang und einen stabilen Erwerbsverlauf in Deutschland sind mit tendenziell wachsender Bedeutung beruflich qualifizierende Abschlüsse wie die Lehrausbildung oder ein Hochschulstudium. Dabei erweisen sich höhere allgemeinbildende Abschlüsse und

Schulnoten gleichermaßen als bedeutsam. Der Mangel eines individuellen formalen bzw. qualifizierten Abschlusses ist den Jugendlichen bewusst. Empirisch kann gezeigt werden, dass auch Jugendliche ohne Abschlüsse, die versuchen, am Arbeitsmarkt Fuß zu fassen, vielfach bereits wiederholt berufliche Abschlüsse begonnen haben, sie jedoch nicht erfolgreich beenden konnten. Am Falle der Teilnehmer am Jugendsofortprogramm kann gezeigt werden, dass 79% aller Teilnehmer am Jugendsofortprogramm bereits vor Maßnahmeantritt an einem oder mehreren beruflichen Ausbildungsgängen teilgenommen haben; aber nur etwa 34% waren dabei erfolgreich waren. Darunter finden sich zu einem nennenswerten Anteil Jugendliche, die bereits eine duale Ausbildung begonnen haben (Allmendinger/Dietrich 2003: 470).⁸

Entsprechend der oben beschriebenen Übergangslogik sind Maßnahmeangebote insbesondere der BA im Übergang von Schule in Ausbildung und Beschäftigung darauf angelegt, eine Reihe von Funktionen zu erfüllen: Kompensation sozialer/familiärer und/oder schulischer und/oder individueller Schwächen, Nachholen von Qualifikationen und Kompetenzen, Integration Leistungsschwächerer in Ausbildung und Beschäftigung sowie das temporäre Ausbalancieren situativer Effekte wie Konjunktur und Demographie auf öffentliche und privatwirtschaftlich geregelte Ausbildungsmärkte bzw. auf die Arbeitsmarktperspektiven für Jugendliche. Basierend auf aktuellen empirischen Arbeiten werden nachfolgend ausgewählte Maßnahmeangebote vorgestellt, die insbesondere oder ausschließlich für Jugendliche angeboten werden und zum nachträglichen Erwerb allgemeinbildender Abschlüsse bzw. zu einer außerbetrieblichen Ausbildung führen oder den Zugang zu einer betrieblichen Ausbildung fördern sollen, da diese Instrumente auch in der aktuellen Krise genutzt werden, um Jugendliche zu qualifizieren. Exemplarisch werden dabei entlang der beiden Achsen (Integration in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung und Integration in Betriebe) Befunde zum Nachholen allgemeinbildender Abschlüsse, trägerbasierte und betrieblicher Angebote der Berufsausbildungsvorbereitung sowie Angebote außerbetrieblicher Ausbildung hinsichtlich ihrer Wirksamkeit dargestellt und mit Blick auf ihre Krisentauglichkeit diskutiert.

3.1 Nachholen des Hauptschulabschlusses im Rahmen von BvB

Die berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen der BA (BvB) sind Teil eines nur schwach aufeinander abgestimmten Sets an Angeboten der Berufs(ausbildungs-)vorbereitung, wie etwa von Kommunen und Ländern⁹ oder der Kammern (ausführlicher Dietrich 2008b). Zielgruppe von BvB sind sowohl Jugendliche, die die Ausbildungsreife nach Abschluss der allgemeinbildenden Schulphase (noch) nicht erreicht haben (hierzu zählen etwa auch die rund 9% einer Schulabgangskohorte, die ohne Schulabschluss das allgemeinbildenden Schulsystem verlassen, vgl. Dietrich et al. 2009), als auch Jugendliche, die für eine betriebliche Ausbildung geeignet sind, aber auf Grund des unzulänglichen Angebots keinen Ausbildungsplatz gefunden haben (Dietrich et al. 2009). Vielfach haben die Jugendlichen aus beiden

zeiten im Frühjahr bzw. Sommer eines Jahres. Konjunkturelle Rückgänge reduzieren die Eintrittschancen von Jugendlichen als Outsider auf den Arbeitsmarkt unmittelbar. Steigende Anteile von Jugendlichen beginnen ihren Erwerbsverlauf mit befristeten oder geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen bzw. in Zeitarbeit. Dies eröffnet in konjunkturell schwachen Phasen ein höheres Freisetzungsrisko (Giesecke/Groß 2002). Schließlich kommt Jugendlichen in unbefristeten Vertragsverhältnissen im Falle betriebsbedingter Kündigung auf Grund fehlender Seniorität oder anderer sozialer Faktoren ein erhöhtes Kündigungsrisiko zu (Andrefß 1999).

⁸ Hier können auch motivationale Faktoren eine Rolle spielen, so z. B. ggf. vorliegende institutionelle Zwänge zur Maßnahmeteilnahme.

⁹ Z. B. Berufsvorbereitendes Jahr (BVJ), Berufsgrundbildungsjahr (BGJ).

Gruppen bereits schulische Angebote der Berufsausbildungsvorbereitung (wie etwa ein Berufsvorbereitendes Jahr [BVJ]) oder ein Berufsgrundbildungsjahr (BGJ; siehe Münk 2009; Dietrich / Plicht 2009) oder andere Angebote der BA, der Länder oder Kommunen durchlaufen. Noch immer sind diese Angebote der Berufs(ausbildungs)vorbereitung vielfältig, heterogen angelegt und wenig aufeinander abgestimmt.

Vielfach gemein ist diesen Angeboten, dass sie den Teilnehmern neben berufs(ausbildungs)vorbereitenden Förderinhalten auch die Möglichkeit bieten, fehlende allgemeinbildende Abschlüsse nachzuholen bzw. diese zu verbessern. Noch liegen wenige analytisch abgesicherte Ergebnisse zur Wirkung dieser Angebote vor. Auf Basis von Befunden einer Begleitstudie zur Wirkung der 2004 neu geordneten berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen der BA nach § 61(2)2 (BvB) kann gezeigt werden, dass 17% der BvB-Teilnehmer im Förderjahr 2006/7 über keinen Schulabschluss verfügten und weitere 8% lediglich über einen Sonderschulabschluss. Ca. 20% der BvB-Teilnehmer der beobachteten Förderkohorte – also die überwiegende Mehrzahl der Jugendlichen ohne Abschluss dieser Förderkohorte – wurden demzufolge im Rahmen von BvB auf den Hauptschulabschluss oder einen vergleichbaren Abschluss vorbereitet. Von diesen Jugendlichen erlangte jeder zweite den Hauptschulabschluss; das heißt aber auch, dass die Hälfte der Teilnehmer das Vorhaben vorzeitig aufgegeben hat oder an den Prüfungen scheiterte. Dies verweist auf die spezifischen Problemlagen dieser insbesondere lern- bzw. leistungsschwächeren Jugendlichen und regt Überlegungen an, den Förderansatz noch stärker am individuellen Förderbedarf (z. B. Sprachproblem usw.) auszurichten.

3.2 BvB als Instrument zur Förderung des Zugangs zu betrieblicher Ausbildung

Wesentliche Elemente der neuen Förderlogik von BvB, die seit 2004 flächendeckend von der BA umgesetzt wird, sind: Erhöhung von Flexibilität und Durchlässigkeit der Förder- und Qualifizierungssequenzen, individuell passgenaue Förderung, Begrenzung der Förderdauer (Vermeidung von Schleifen, Kosten), Nachholen (bzw. Verbessern) eines allgemeinbildenden Abschlusses (Hauptschulabschluss), Anrechenbarkeit von Teilqualifikationen auf eine spätere Berufsausbildung (Qualifizierungsbausteine), stärkere Betriebsorientierung (betriebliche Praktika) sowie Stellenakquise als Trägerleistung zur Intensivierung der Integration. Herausragendes Ziel der BvB-Förderung ist die Integration ausbildungsloser Jugendlicher in berufliche Ausbildung.

Insgesamt 62% der Maßnahmeteilnehmer¹⁰ mündeten nach der BvB-Teilnahme in eine nach dem Berufsbildungsgesetz geregelte Ausbildung ein. Unter Berücksichtigung von Eintritt in schulische Ausbildung, Maßnahme oder Arbeit sind 71% der BvB Absolventen als integriert zu bezeichnen. 29% fanden sich in Arbeitslosigkeit wieder (Dietrich / Plicht 2009).

Tabelle 1

Verbleib nach BvB – Förderkohorte 2006/2007

BvB-Statusgruppen	betr. Ausbildung	ausser-betr. Ausbildung	Sonstiges ^{a)}	Arbeitslos	Gesamt
Bewerber	49,2	18,1	8,9	23,8	100
Nichtbewerber	28,6	26,8	9,8	34,8	100
Gesamt	40,1	21,9	9,3	28,7	100

^{a)} schulische Ausbildung, Beschäftigung, Maßnahmeteilnahme.

Quelle: IAB-BvB-Begleitstudie (ohne Reha-Teilnehmer), eigene Berechnungen.

Die Begleitstudie identifiziert ferner ausgeprägte zielgruppenspezifische Differenzen beim Integrationserfolg. Als wesentliche Faktoren wurden erneut der bereits erreichte Stand der all-

gemeinen Bildung, die Schulleistung sowie die soziale Herkunft identifiziert. 67 Prozent der BvB Teilnehmer, die grundsätzlich für einen Ausbildungsberuf geeignet sind, jedoch auf Grund lokaler Ausbildungsbedingungen nicht in eine Ausbildung einmünden konnten (marktbenachteiligte Bewerber), haben den Weg in betriebliche (49 Prozent) oder außerbetriebliche (18 Prozent) Ausbildung gefunden. Gleichzeitig wiesen sie ein geringeres Risiko auf, in Arbeitslosigkeit einzumünden. 56 Prozent der BvB-Teilnehmer, denen die Berufsberatung die Ausbildungsreife (noch) nicht bestätigt hatte (originär benachteiligte Jugendliche), hatten ein höheres Arbeitslosigkeitsrisiko und es konnten lediglich 29 Prozent nach Maßnahmeteilnahme in betriebliche bzw. 27 Prozent in außerbetriebliche Ausbildung einmünden (siehe Tabelle 1).

3.3 Einstiegsqualifizierung für Jüngere (EQJ 2004–2006) bzw. Einstiegsqualifizierung (EQ 2007–2010) als Instrumente zur Förderung des Zugangs zu einer betrieblichen Ausbildung

Im ersten Förderjahr 2004/2005 haben 17.768 Jugendliche eine Einstiegsqualifizierung begonnen, im zweiten Förderjahr (2005/2006) 32.107 und im dritten Programmjahr (2006/2007) 37.576 (GIB 2008: 5). Parallel zur Zahl der Eintritte in EQJ stieg für die ersten drei Förderjahre auch der Anteil der Übergänge in betriebliche Ausbildung. Vom ersten Förderjahrgang sind rund 57% in betriebliche Ausbildung übergegangen, vom zweiten Förderjahrgang 62% und 66% im dritten Programmjahr. Wird zusätzlich der Übergang in außerbetriebliche und schulische Ausbildung berücksichtigt, dann sind 66% im ersten, 70% im zweiten und 75% im dritten Förderjahr in berufliche Ausbildung übergetreten (vgl. GIB 2008: 10)¹¹.

Tabelle 2

Eintritte und Verbleib EQJ

Eintrittsjahr	N Eintritte	Übergangsjahr	Übergang in betriebliche Ausbildung	Übergang in berufliche Ausbildung insgesamt
2004	17.768	2005	56,5%	65,6%
2005	32.107	2006	62,4%	69,7%
2006	37.576	2007	65,5%	74,7%

Quelle: GIB 2008.

3.4 Außerbetriebliche Ausbildung nach Artikel 4 Jugendsofortprogramm

Mit dem Sofortprogramm der Bundesregierung zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit (SPR) wurde zwischen 1999 und 2003 bundesweit ein Modell „außerbetrieblicher Ausbildung“ gefördert, das im Wesentlichen auf marktbenachteiligte Jugendliche abstellte (Artikel 4 SPR). Insgesamt sind rund 29 Tsd. Jugendliche in Angebote der außerbetrieblichen Ausbildung nach Artikel 4 SPR eingetreten.

Knapp 60 Prozent der Teilnehmer haben die außerbetriebliche Ausbildung vorzeitig beendet. Dabei sind auch von der Programmlogik angestrebte Übertritte in eine betriebliche Ausbildung (35%) bzw. in andere Formen außerbetrieblicher (10%) Ausbildung realisiert worden. Gleichermaßen sind Teilnehmer, die die außerbetriebliche Ausbildung vorzeitig beendet haben, in Beschäftigung (13%), Arbeitslosigkeit (14%) oder in eine arbeitsmarkt-inaktive Phase (z. B. erneuter Schulbesuch, Wehr-

¹⁰ Befunde der IAB-Begleitforschung zur BvB-Förderkohorte 2006/2007.

¹¹ Der Ausbildungspakt wurde im März 2007 um weitere drei Jahre bis 2010 verlängert; der Evaluationsauftrag wurde gerade vergeben; Ergebnisse liegen noch nicht vor.

und Zivildienst oder Freiwilligendienste) (34%) übergegangen. Jugendliche mit hohem (sozial-)pädagogischen Betreuungsbedarf haben die Ausbildung überdurchschnittlich häufig vorzeitig abgebrochen. Für letztere Gruppe war dies mit einem erhöhten Arbeitslosigkeitsrisiko verbunden. Von denen, die die außerbetriebliche Ausbildung regulär beenden, fand bundesweit knapp ein Drittel unmittelbar den Weg in Beschäftigung. Dazu trug bei, dass außerbetriebliche Ausbildung nach Artikel 4 SPR spätestens ab 2002 auf Regionen mit angespanntem Ausbildungsstellenmarkt konzentriert wurde. In der Regel ist dort aber auch der Arbeitsmarkt für Jugendliche schwierig. Neuere Befunde zeigen, dass öffentlich finanzierte Qualifizierungsangebote gerade (formal) besser qualifizierte Jugendlichen auch in konjunkturell schwierigen Phasen bei der Integration in Ausbildung bzw. Beschäftigung unterstützen können. Für leistungsschwächere Jugendliche dagegen ist der direkte Zugang zu Ausbildung und Beschäftigung nicht nur in Krisenzeiten schwierig und vielfach langwierig. Dies belegen auch neuere Längsschnittstudien von Schulabsolventen. Dennoch gibt es Indizien, dass leistungsschwächere Jugendliche, die an Angeboten der Berufsvorbereitung bzw. der außerbetrieblichen Ausbildung teilnehmen – wenn auch vielfach erst nach mehreren Jahren – zu erheblichen Anteilen in eine berufliche Ausbildung einmünden (Reisig et al. 2006; Beicht et al. 2007).

Makrofaktoren wie Demographie oder Konjunktur nehmen auf die frühen Übergänge von Schule in die Erwerbstätigkeit deutlich direkter und stärker Einfluss, als dies im weiteren Erwerbsverlauf der Fall ist. Deutlich wurde weiterhin, dass Jugendliche zu Beginn ihrer Ausbildungs- und Erwerbskarriere nicht gleichermaßen von diesen Effekten betroffen sind, sondern dass diese Effekte wesentlich über das bereits erworbene Qualifikationsniveau (gemessen über Abschlusszertifikate und Noten) vermittelt werden. Leistungsschwächere Jugendliche, die auch in konjunkturell günstigen Phasen deutlich niedrigere Übergangschancen in Ausbildung oder Beschäftigung aufweisen, sehen sich in Phasen nachlassender Konjunktur mit weiter sinkenden Übergangschancen konfrontiert. Hier ist zu prüfen, wie die kompensatorische Wirkung arbeitsmarktpolitischer Instrumente – wie die der Berufsvorbereitung bzw. der außerbetrieblichen bzw. geförderten betrieblichen Ausbildung – flexibel zum Einsatz kommen kann.

Die kombinierte Förderung allgemeinbildender Abschlüsse und beruflicher Ausbildung scheint gegenüber einen getrennten Förderung Vorteile aufzuweisen, auch wenn die Förderbedarfe leistungsschwächerer Jugendlicher nach derzeitiger Befundlage noch angemessener zu berücksichtigen sind.

Die Angebote insbesondere im Bereich der Berufsausbildungsvorbereitung sind stärker zu integrieren (unter Berücksichtigung gesetzlicher Vorgaben wie Pflichtschulzeit und föderal bedingter Variation in der Koppelung schulischer und trägerbasierter Angebote der Ausbildungsvorbereitung).

4. Geförderte Weiterbildung im weiteren Erwerbsverlauf

Die Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW)¹² von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ist – bezogen auf Eintritt und Finanzmittel – eine der bedeutenden Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik, wobei neben der Förderung Arbeitsloser gerade in Zeiten der Wirtschaftskrise auch die Förderung von Beschäftigten verstärkt wird. Maßnahmen zur Förderung beruflicher Weiterbildung lassen sich grob unterteilen in „berufliche Weiterbildungen mit einem Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf“ mit einer Regeldauer von bis zu zwei Jahren und kürzeren „sonstige Maßnahmen zur Qualifikationserweiterung“ (Nachholen einer Abschlussprüfung, berufsbezogene übergreifende Weiterbildungen, berufliche Aufstiegsweiterbildungen und Qualifizierungen in Übungsfirmen oder Übungswerkstätten, etc.). Die Förderung im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik wird grundsätzlich von individuellen Qualifikationsmängeln des Arbeitnehmers abhängig gemacht. D. h. es können Personen gefördert werden, die ohne eine entsprechende

berufliche Weiterbildung keine Chance auf berufliche Eingliederung hätten, deren drohende Arbeitslosigkeit dadurch abgewandt werden könnte oder bei denen – zum Beispiel wegen eines fehlenden Berufsabschlusses – die Notwendigkeit der Weiterbildung generell anerkannt wird. Gleichzeitig aber soll eine tatsächliche Förderung auch von den Notwendigkeiten am Arbeitsmarkt abhängig gemacht werden (Kruppe 2009).

Neben der direkten Eingliederungszielsetzung bei Arbeitslosen – die auch heutzutage in der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Vordergrund steht – hat die Förderung beruflicher Weiterbildung einen bedeutenden Anteil an einer Strategie lebenslangen Lernens und kann insbesondere Gruppen einbeziehen, die ansonsten bei der Beteiligung an Weiterbildung eher unterrepräsentiert sind (Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens 2004).

Wäre geringe berufliche Qualifizierung nur ein marginales Problem – wären also nur wenige Personen davon betroffen – so ließe es sich vermutlich schnell aus der Welt schaffen. Bach et al. (2009) zeichnen aber ein anderes Bild: Während in Deutschland 2005 von jahresdurchschnittlich 34,7 Millionen Erwerbstätigen insgesamt 5,3 Millionen Personen – also ca. 15 Prozent – keine abgeschlossene Berufsausbildung vorzuweisen haben, waren von insgesamt 4,6 Millionen Arbeitslosen 1,9 Millionen – also 40 Prozent – ohne abgeschlossene Berufsausbildung.

In der Krise, in der Arbeitsplätze verstärkt abgebaut werden, ist es für diese Gruppe vermutlich noch schwieriger, Arbeitslosigkeit durch eine Beschäftigungsaufnahme zu beenden. Hier könnte die Förderung beruflicher Weiterbildung Arbeitsloser einen wichtigen Beitrag leisten. Der folgende Abschnitt geht auf diesen Aspekt ein.

4.1 Geförderte Weiterbildung bei Arbeitslosigkeit

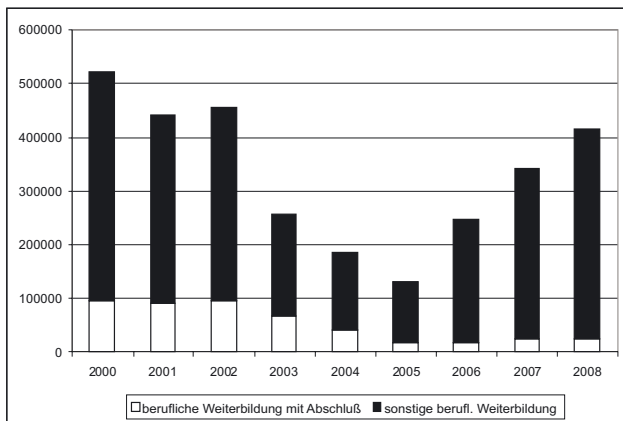
Obwohl der Zusammenhang zwischen bereits erworbener Qualifikation und Arbeitslosigkeit evident ist, weist Kruppe (2009) für 2005 aus, dass nur 1,4 Prozent aller Bildungsgutscheine – die Zugangsvoraussetzung für eine Förderung beruflicher Weiterbildung von Arbeitslosen – an Personen ausgegeben wurden, die weder einen Hauptschul- noch einen Ausbildungsabschluss besaßen. Gleichzeitig hatten Personen mit geringer Qualifikation eine signifikant geringere Wahrscheinlichkeit, den Bildungsgutschein einzulösen und somit tatsächlich an einer Maßnahme zur beruflichen Weiterbildung teilzunehmen. Zwar mögen die Gründe für dieses Phänomen vielfältig sein, die Arbeitsmarktpolitik scheint das Absorptionsproblem für gering Qualifizierte am Arbeitsmarkt jedoch nicht zu lösen.¹³ Inwiefern die seit Jahresbeginn 2009 mögliche Förderung der Vorbereitung eines Hauptschulabschlusses hier Abhilfe schafft, bleibt abzuwarten – insbesondere, da sie nur in Verbindung mit einer beruflichen Qualifizierung gewährt wird und nicht in Teilschritten (Modulen) angeboten wird. Während bei Jugendlichen die Befunde für eine enge Verknüpfung des Nachholens allgemein bildender Abschlüsse und beruflicher Bildung im Rahmen der Berufsausbildungsvorbereitung sprechen, um das Primärziel der Integration in (betriebliche) Ausbildung zu fördern, fehlen für den Bereich der Qualifizierungsförderung im weiteren Erwerbsverlauf entsprechende Befunde. Für diese Zielgruppe könnte eine stärkere Modularisierung tendenziell förderlich sein.

Betrachtet man die Anzahl der Zugänge in solche Maßnahmen (Abbildung 2), so zeigen sich starke Veränderungen im Zeitverlauf. Die Teilnahme an allen geförderten beruflichen Weiterbildungen ging von 523 Tausend Eintritten im Jahr 2000

¹² Davon zu unterscheiden sind Trainingsmaßnahmen, die teilweise auch als Qualifizierungsmaßnahmen fungieren, jedoch bei einer Höchstdauer von bis zu 12 Wochen eher andere Inhalte vermitteln sollen.

¹³ Kruppe (2009) zeigt allerdings, dass der Großteil der Bildungsgutscheine auch eingelöst wurde (2005: 85%), Probleme also nur für bestimmte Gruppen zu bestehen scheinen.

auf 135 Tausend Eintritte in 2005 stark zurück. Seit 2006 erhöhte sich die Zahl wieder bis auf 415 Tausend Zugänge in 2008. Während 2008 allerdings die Zahl der Eintritte in kürzeren Förderungen wieder 90 Prozent der Eintritte im Jahr 2000 erreichte, lagen die Eintritte in Förderungen mit dem Ziel, einen anerkannten Berufsabschluss zu erwerben, bei nur 26 Prozent der entsprechenden Eintritte im Jahr 2000. Dies zeigt, dass die Möglichkeiten, Arbeitslose mit entsprechenden Maßnahmen aus dem Bereich der geringen Qualifikation herauszuführen, noch ausbaufähig ist.



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

Abbildung 2: Eintritte in Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung

Dass berufliche Weiterbildung Arbeitslosen bessere Arbeitsmarktchancen verschafft, ist das fast einhellige Ergebnis aller Studien der letzten Jahre, die die Wirkung solcher Maßnahmen evaluiert haben.¹⁴ Hervorzuheben sind insbesondere die wenigen Studien, die langfristige Wirkungen untersuchen. Denn bei Maßnahmendauern von bis zu zwei Jahren mit einem entsprechenden Einbindungseffekt¹⁵ braucht es auch eine entsprechend längere Zeit, bis der Arbeitsmarkterfolg der Teilnehmenden einen möglichen Vorsprung von vergleichbaren Arbeitslosen, die nicht an einer solchen Maßnahme teilgenommen haben, aufgeholt oder sogar überholt hat. Positive, aber vergleichsweise schwache Maßnahmeeffekte werden erst in der mittleren bis langen Frist sichtbar (Schneider/Uhlendorff 2006). Lechner et al. (2005, 2007) untersuchten entsprechend für Fördereintritte in den Jahren 1993 und 1994 die Wirksamkeit verschiedener Varianten im Vergleich untereinander und gegenüber einer Nicht-Teilnahme über einen Zeitraum von mehr als sieben Jahren. Die Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen hat demnach längerfristig überwiegend positive Effekte auf die Wiedereingliederungschancen von Teilnehmern in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung – darunter besonders die Teilnahme an langen Maßnahmen mit einem Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf. Zu ähnlichen Resultaten für FuU kommen auch Fitzenberger et al. (2006) für Westdeutschland, Fitzenberger/Völter (2007) für Ostdeutschland sowie Lechner/Wunsch (2007); letztere für Fördereintritte der Jahre 1986 bis 1995.

Den Abbruch der Teilnahme an einer Maßnahme der aktiven Arbeitsmarktpolitik zugunsten einer Beschäftigungsaufnahme bewerten viele Studien positiv. Im Gegensatz zu anderen Maßnahmearten kann jedoch der Einsparereffekt bei der Teilnahme an einer beruflichen Fortbildungsmaßnahme nicht nur als akzeptabel, sondern sogar als wünschenswert betrachtet werden, wenn mit Hilfe der Förderung ein Bildungszertifikat erworben werden soll. Dies trifft insbesondere auf lange Maßnahmen zu, die auf einen Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf zielen (Kruppe 2006). Der Effekt könnte jedoch verringert werden, wenn gerade bei lang andauernden Maßnahmen die Qualifizierung in Modulen erreicht werden könnte, da dann dies eine zwischenzeitliche Arbeitsaufnahme ermöglichen würde, ohne den

Verlust des absolvierten Ausbildungsteils. Einhergehen könnte dies auch mit der Möglichkeit, eine während der Arbeitslosigkeit begonnen Qualifizierung Beschäftigung begleitend fortzusetzen. Insbesondere in Zeiten der Krise, deren Dauer nicht absehbar ist, könnte so flexibel auf ein Anziehen der Konjunktur mit verstärkter Arbeitsnachfrage reagiert werden, ohne den individuellen Ausbildungserfolg zu negieren. Auch bei länger zurück liegender Ausbildung könnte der Ausbildungsstatus über Einzelmodule einfacher und gezielter aktualisiert werden. Dies gilt besonders auch für eine Vorbereitung auf den Hauptschulabschluss, da sich durch ein niedrig-schwelliges Angebot sowohl eine erhöhte Teilnahmebereitschaft als auch eine geringere Abbruchwahrscheinlichkeit erwarten ließe.

4.2 Beschäftigungsbegleitende Weiterbildung

Das Dritte Sozialgesetzbuch sieht hierzu vor, dass ältere (§ 417 AbsAbs. 1 SGB III) und gering qualifizierte (§ 235c SGB III) Beschäftigte im Rahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik gefördert werden können. Das Sonderprogramm „Weiterbildung gering Qualifizierter und beschäftigter Älterer in Unternehmen“ (WeGebAU) der Bundesagentur für Arbeit soll diese Möglichkeiten ausbauen. Allerdings handelt es sich hierbei tatsächlich um eine zusätzliche Finanzierung in Form eines Sonderprogramms, da die Umsetzung unverändert nach den entsprechenden Paragraphen des SGB III abgerechnet wird. Um in der aktuellen Wirtschaftskrise Unternehmen einen verstärkten Anreiz zu geben, Beschäftigte nicht zu kündigen, wird dieses Sonderprogramm aktuell stark beworben und die Zugangsregeln wurden vereinfacht.

Aus der gleichen Motivation heraus wurden auch die Regeln zu Kurzarbeit dahin gehend verändert, dass die vom Arbeitgeber zu tragenden Sozialabgaben für Kurzarbeiter von der Bundesagentur für Arbeit während einer Qualifizierung befristet übernommen werden.¹⁶ Allerdings ist insbesondere bei teilweisem Arbeitsausfall der Koordinationsaufwand erheblich. So ist fraglich, ob entsprechend flexible Bildungsangebote verfügbar sind, die bei teilweisem Arbeitsausfall genau diese zeitlichen Lücken füllen können. Gleichzeitig muss sichergestellt sein, dass bei wieder anlaufender Produktion die Weiterbildung jederzeit abgebrochen werden kann. Auch darf die Weiterbildung den Zeitraum der Kurzarbeit von vornherein nicht überschreiten.¹⁷ Zumindest ein Teil der Unternehmen werden in der Tendenz eher für einen möglichst kurzen Zeitraum Kurzarbeit anmelden, um die negativen Signale eines Produktions- oder Nachfrageausfalls möglichst gering zu halten.¹⁸ Hier wäre eine Regelung wünschenswert, die von Beginn an die Möglichkeiten einer beschäftigungsbegleitenden Fortführung schaffen würde. Auch würde hier eine Modularisierung in Qualifizierungsabschnitte mehr Flexibilität ermöglichen, die sich generell – und nicht nur in Krisen – in der Weiterbildung Beschäftigter positiv nutzen ließe.¹⁹

¹⁴ Einen aktuellen Überblick zum Forschungsstand bieten Bernhard et al. (2009).

¹⁵ Einbinde- oder Lock-in-Effekt: Geförderte reduzieren während der Teilnahme die Suchintensität nach einem neuen Arbeitsplatz.

¹⁶ Obwohl es bereits länger die Möglichkeit gab, Qualifizierungsmaßnahmen bei endgültigem Arbeitsausfall mit Geldern des Europäischen Sozialfonds (ESF) zu fördern (vgl. Deeke/Ohlert 2008), kann seit Jahresbeginn 2009 zusätzlich auch bei vorübergehendem Arbeitsausfall in der Kombination mit Kurzarbeitergeld eine Förderung der Qualifizierung mit ESF-Geldern finanziert werden (vgl. Crimmann/Wießner 2009: 9).

¹⁷ Zwar kann von der Arbeitsagentur zugesagt werden, dass eine Förderung auch nach Beendigung des Arbeitsausfalls weiter gewährt wird, dies ist aber sicherlich nicht der Regelfall.

¹⁸ Darüber hinaus mag es Mitnahmeeffekte geben, die Unternehmen dazu bewegt, möglich lange Kurzarbeit durchzuführen. Ob diese deshalb von Beginn an längere Zeiträume beantragen, ist jedoch fraglich.

¹⁹ Dies gilt aber explizit nur für Weiterqualifizierung – nicht für Erstausbildungen.

5. Fazit

Insbesondere geringer qualifizierte Personen haben Schwierigkeiten beim Eintritt bzw. Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt. Der strukturelle Wandel am Arbeitsmarkt, einhergehend mit dem Abbau von Arbeitsplätzen mit einfacheren Anforderungen, hat die Zugangschancen zum Arbeitsmarkt besonders für Personen ohne bzw. mit niedrigen allgemeinbildenden bzw. beruflichen Zertifikaten spätestens seit den 80er Jahren (Reinberg/Hummel 2007) zusätzlich erschwert. Dies gilt sowohl für Jugendliche, die bereits beim Einstieg in den Arbeitsmarkt weder Zugang zu unqualifizierter Beschäftigung noch zu beruflicher Ausbildung finden, als auch für ältere Erwerbstätige beim Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt, z. B. nach Phasen von Arbeitslosigkeit oder Familienarbeit. Ob die aktuelle Wirtschaftskrise diesen Effekt verstärkt, kann erst ex-post untersucht werden, da die aktuellen Daten hierzu noch keine endgültige Aussage zulassen.

Makrofaktoren wie Demographie oder Konjunktur nehmen auf die frühen Übergänge von der Schule in die Erwerbstätigkeit deutlich direkter und stärker Einfluss, als dies im weiteren Erwerbsverlauf der Fall ist. Dennoch sind Jugendliche zu Beginn ihrer Ausbildungs- und Erwerbskarriere nicht gleichermaßen von deren Effekten betroffen, da auch hier schon das bis zu diesem Zeitpunkt erworbene Qualifikationsniveau (gemessen über Abschlusszertifikate und Noten) einen starken Einfluss hat. Leistungsschwächere Jugendliche, die auch in konjunkturell günstigen Phasen deutlich niedrigere Übergangschancen in Ausbildung oder Beschäftigung aufweisen, sehen sich in Phasen nachlassender Konjunktur mit weiter sinkenden Übergangschancen konfrontiert. Die kompensatorische Wirkung arbeitsmarktpolitischer Instrumente – wie die der Berufsvorbereitung bzw. der außerbetrieblichen bzw. geförderter betrieblicher Ausbildung – müsste hier flexibler zum Einsatz kommen. Eine kombinierte Förderung allgemeinbildender Abschlüsse mit beruflicher Ausbildung scheint gegenüber einem getrennten Förderung Vorteile aufzuweisen, auch wenn die Förderbedarfe leistungsschwächerer Jugendlicher nach derzeitiger Befundlage noch nicht angemessener berücksichtigt werden. Ziel sollte es dabei sein, Jugendliche auf möglichst direktem Weg zu einem beruflich vollqualifizierenden und anerkannten Abschluss zu führen. Die Angebote – insbesondere im Bereich der Berufsausbildungsvorbereitung – sind stärker zu integrieren, bzw. aufeinander abzustimmen.²⁰

Auch für Personen, die bereits länger im Erwerbsleben stehen, spielen für eine Weiterbildungsbeteiligung unterschiedliche Aspekte eine Rolle. Generell ist zu erwarten, dass das insgesamt steigende Risiko von gering qualifizierten Arbeitnehmern, von Arbeitslosigkeit betroffen zu werden, nicht gerade in der Krise zu durchbrechen ist. Die Betriebe sind dabei als wichtige Akteure zu berücksichtigen. Zwar kommen institutionelle Regelungen zur Wirkung, die gerade in der Krise Arbeitslosigkeit verhindern sollen (z. B. Kurzarbeit) und/oder eine Teilnahme an Weiterbildung als Alternative ermöglichen. Allerdings verweisen die auf Grund der Krise modifizierten Regelungen noch auf Koordinationsprobleme in den Betrieben. So ist fraglich, ob entsprechend flexible Bildungsangebote verfügbar sind, die bei teilweisem Arbeitsausfall genau diese zeitlichen Lücken füllen können. Gleichzeitig muss sichergestellt sein, dass bei wieder anlaufender Produktion die Weiterbildung jederzeit unter- bzw. abgebrochen werden kann. Auch darf die Weiterbildung den Zeitraum der Kurzarbeit von vorn herein nicht überschreiten. Unternehmen werden in der Tendenz eher für einen möglichst kurzen Zeitraum Kurzarbeit anmelden, um die negativen Signale eines Produktions- oder Nachfrageausfalls möglichst gering zu halten. Hier wäre eine Regelung wünschenswert, die von Beginn an bereits die Möglichkeiten einer beschäftigungsbegleitenden Fortführung schaffen würde. Auch würde hier eine Modularisierung in Qualifizierungsabschnitte mehr Flexibilität ermöglichen, die sich generell in der Weiterbildung Beschäftigter positiv nutzen ließe. Denn bei Beschäftigten wie Arbeitslosen ist der Abbruch der Teilnahme an einer Maßnahme der beruflichen Weiterbildung zugunsten einer Beschäftigungsaufnahme gene-

rell eher negativ einzuschätzen, wenn mit Hilfe der Förderung ein Bildungszertifikat erworben werden soll. Dies trifft insbesondere auf lange Maßnahmen zu, die auf einen Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf zielen und Personen dauerhaft aus dem mit besonders hohem Arbeitslosigkeitsrisiko belegten Bereich der Nicht- oder gering Qualifizierten heraus bringen. Hierzu wäre es hilfreich, wenn gerade bei lang andauernden Maßnahmen – und diese führen langfristig auch zu den höchsten Beschäftigungswahrscheinlichkeiten – die Qualifizierung in Modulen erreicht werden könnte. Einhergehen könnte dies auch mit der Möglichkeit, eine während der Arbeitslosigkeit begonnene Qualifizierung während einer neuen Beschäftigung begleitend fortzusetzen. Auch bei länger zurück liegender Ausbildung könnte der Ausbildungsstatus über Einzelmodule einfacher und gezielter aktualisiert werden. Dies gilt besonders auch für eine Vorbereitung auf den Hauptschulabschluss, da ein niedrig-schwelliges Angebot sowohl eine erhöhte Teilnahmebereitschaft als auch eine geringere Abbruchwahrscheinlichkeit erwarten ließe. Auch wenn das Erreichen eines Hauptschulabschlusses noch keine Garantie für eine Eingliederung in den Arbeitsmarkt ist, hat der Abschluss doch eine positive Funktion, die sowohl auf den Zugang in weitere Qualifizierung als auch auf den Übergang in Beschäftigung wirkt. Insgesamt könnte die aktuelle Wirtschaftskrise noch wesentlich stärker genutzt werden, um die Qualifikation gerade von Nicht- und gering Qualifizierten voranzutreiben. Hierzu müssten jedoch die institutionellen Rahmenbedingungen deutlich modifiziert werden.

Literatur

- Allmendinger, J. / Dietrich, H. (2003): Vernachlässigte Potentiale? – Zur Situation von Jugendlichen ohne Bildungs- und Ausbildungsabschluss, in: Berliner Journal 2003 Hft. 4; 465 – 476.
- Andreß, H.-J. (1989): Recurrent unemployment – The West German Experience: An explanatory analysis using count data models with panel data, in: European sociological review 5, 275 – 297.
- Antoni, M. / Dietrich, H. / Junkunst, M. / Matthes, B. / Plicht, H. (2007): Die Bildungsschwächsten kommen seltener zum Zug – Zur Qualifikationsstruktur jugendlicher BA-Kunden. IAB-Kurzbericht 2 / 2007.
- Bach, H.-U. / Hummel, M. / Kaufmann, K. (2009): Zentrale Indikatoren des deutschen Arbeitsmarktes, in: J. Möller / U. Walwei (Hrsg.); Handbuch Arbeitsmarkt 2009, IAB-Bibliothek 314, Bertelsmann, 405 – 469.
- Bach, H.-U. / Spitznagel, E. (2009): Kurzarbeit: Betriebe zahlen mit – und haben was davon. IAB-Kurzbericht 17 / 2009.
- Behringer, F. / Ulrich, J. G. (1997): Die Angebotsabhängigkeit der Nachfrage nach Ausbildungsstellen als Problem bei der Vorausschätzung der zukünftigen Nachfrage, in: MittAB 30: 612 – 620.
- Beicht, U. / Friedrich, M. / Ulrich, J. G. (2007): Steiniger Weg in die Berufsausbildung – Werdegang von Jugendlichen nach Beendigung der allgemeinbildenden Schule, in: BWP 36(2): 5 – 9.
- Bernhard, S. / Hohmeyer, K. / Jozwiak, E. / Koch, S. / Kruppe, T. / Stephan, G. / Wolff, J. (2009): Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen, in: J. Möller / U. Walwei (Hrsg.), Handbuch Arbeitsmarkt 2009, IAB-Bibliothek 314, Bertelsmann, 149 – 201.
- Brunello, C. (2009): The effect of economic downturns on apprenticeships and initial workplace training: A review of the evidence. IZA DP 4326.

²⁰ Dabei sind bestehende gesetzliche Vorgaben wie die Pflichtschulzeit und die föderal bedingte Variation in der Koppelung schulischer und trägerbasierter Angebote der Ausbildungsvorbereitung entsprechend zu berücksichtigen bzw. zu modifizieren.

- Crimmann, A. / Wießner, F. (2009): Wirtschafts- und Finanzkrise: Verschnaufpause dank Kurzarbeit. IAB-Kurzbericht 14 / 2009.
- Deeke, A. / Kruppe, T. (2003): Beschäftigungsfähigkeit als Evaluationsmaßstab? – inhaltliche und methodische Aspekte der Wirkungsanalyse beruflicher Weiterbildung im Rahmen des ESF-BA-Programms. IAB-Werkstattbericht 01 / 2003.
- Deeke, A. / Ohlert, C. (2009): Qualifizierungsmaßnahmen während Kurzarbeit nach endgültigem Arbeitsausfall – Analysen zur Förderung im Rahmen des ESF-BA-Programms 2000 bis 2006 und zum Verbleib nach der Teilnahme. IAB-Forschungsbericht 03 / 2009.
- Dietrich, H. (2001): JUMP. Das Jugendsofortprogramm. IAB Werkstattbericht 3 / 2001.
- (2002): Youth unemployment and active labour market policy in European countries – Measure participation and (re-)employment perspectives of longer unemployed young people. (European Research Network on Transitions in Youth working paper).
 - (2003): Außerbetriebliche Ausbildung nach Artikel 4 Jugendsofortprogramm-Richtlinien: Quantitative Befunde aus der IAB-Begleitforschung. http://www.bibb.de/dokumente/pdf/bibb_fachkongress_2002_beitrag-dietrich.pdf.
 - (2008a): Institutional effects of apprenticeship training on employment success in Germany. www.stanford.edu/group/scspi/pdfs/rc28/conference_2008/p271.pdf.
 - (2008b): Theoretische Überlegungen und empirische Befunde zu berufsvorbereitenden Bildungsangeboten der BA. In: D. Münk / J. Rützel / C. Schmidt (Hrsg.): Labyrinth Übergangssystem. Forschungserträge und Entwicklungsperspektiven der Benachteiligtenförderung zwischen Schule, Ausbildung, Arbeit und Beruf. Bonn (Pahl-Rugenstein): 68–92.
- Dietrich, H. / Abraham, M. (2005): Eintritt in den Arbeitsmarkt. In: Arbeitsmarktsoziologie. Probleme, Theorien, empirische Befunde, Wiesbaden (VS Verlag für Sozialwissenschaften): 69–98.
- Dietrich, H. / Dressel, K. / Janick, F. / Ludwig-Mayerhofer, W. (2009): Ausbildung im dualen System und Maßnahmen der Ausbildungsvorbereitung, in: J. Möller / U. Walwei (Hrsg.): IAB Handbuch Arbeitsmarkt. Frankfurt am Main (Campus): 317–357.
- Dietrich, H. / Gerner, H.-D. (2008): Ausbildungsbeteiligung und Geschäftserwartung – Asymmetrische Effekte bei der Ausbildungsentscheidung, in: Sozialer Fortschritt 57 (4): 87–93.
- Dietrich, H. / Plicht, H. (2009): Befunde aus der IAB-Begleitforschung zum Neuen Fachkonzept BvB (§ 61 SGB III) Ausschussunterlage Nürnberg.
- Esping-Andersen, G. (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism, Princeton (University Press).
- Fitzenberger, B. / Osikominu, A. / Völter, R. (2006): Get training or wait? Long-run employment effects of training programs for the unemployed in West Germany. IAB Discussion Paper 17 / 2006, Nürnberg.
- Fitzenberger, B. / Völter, R. (2007): Long-run effects of training programs for the unemployed in East Germany. Labour Economics 14: 370–755.
- GIB (2008): Begleitforschung des Sonderprogramms des Bundes zur Einstiegsqualifizierung Jugendlicher – EQJ-Programm – im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales Abschlussbericht. Berlin.
- Giesecke, J. / Groß, M. (2002): Befristete Beschäftigung: Chancen oder Risiko? Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 54: 85–108.
- Jimeno, J. F. / Rodriguez-Palenzuela, J. (2002): Youth unemployment in the OECD: Demographic shifts, labour market institutions, and macroeconomic shocks. European Central Bank WP 155.
- Kerckhoff, A. C. (1995): Institutional arrangements and stratification processes in industrial societies, in: Annual review of sociology Vol. 21(1) 323–347.
- Kruppe, T. (2006): Die Förderung beruflicher Weiterbildung Arbeitsloser im Spiegel von Monitoring und Evaluation, Zeitschrift für Evaluation 1 / 2006: 99–107.
- (2009): Bildungsgutscheine in der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Sozialer Fortschritt 58 / 1: 9–19
- Lechner, M. / Miquel, R. / Wunsch, C. (2005): Long-Run Effects of Public Sector Sponsored Training in West Germany, IAB Discussion Paper 03 / 2005.
- (2007): The Curse and Blessing of Training the Unemployed in a Changing Economy: The Case of East Germany after Unification, German Economic Review 8: 468–509.
- Lechner, M. / Wunsch, C. (2007): Are training programs more effective when unemployment is high? IAB Discussion Paper 07 / 2007.
- Münk, D. / Rützel, J. / Schmidt, C. (Hrsg.) (2008): Labyrinth Übergangssystem. Forschungserträge und Entwicklungsperspektiven der Benachteiligtenförderung zwischen Schule, Ausbildung, Arbeit und Beruf. Bonn (Pahl-Rugenstein).
- OECD (2008): OECD employment outlook 2008. Paris (OECD).
- Reinberg, A. / Hummel, M. (2007): Qualifikationsspezifische Arbeitslosigkeit im Jahr 2005 und die Einführung der Hartz-IV-Reform – empirische Befunde und methodische Probleme. IAB-Forschungsbericht 09 / 2007.
- Reißig, B. / Gaupp, N. / Hofmann-Lun, I. / Lex, T. (2006): Schule – und dann? Schwierige Übergänge von der Schule in die Berufsausbildung. München (DJI).
- Schaerer, S. (2004): Stepping stones or traps. The consequences of labour market entry positions on future careers in West-Germany, Great Britain and Italy, in: Work, Employment and Society 18: 369–394.
- Schneider, H. / Uhlenhorff, A. (2006): Die Wirkung der Hartz-Reform im Bereich der beruflichen Weiterbildung. Journal for Labor Market Research 39: 477–490.
- Tessaring, M. (1993): Das duale System der Berufsausbildung in Deutschland: Attraktivität und Beschäftigungsperspektiven. Ein Beitrag zur gegenwärtigen Diskussion, in: MittAB 26 (2): 131–161.
- Wolter, F. / Schiener, J. (2009): Einkommenseffekte beruflicher Weiterbildung – Empirische Analysen auf Basis des Mikrozensus-Panels. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 61: 90–117.

Buchbesprechung

Jochen Bauer / Thomas Neumann / Rüdiger Saekel: Zahnmedizinische Versorgung in Deutschland: Mundgesundheit und Versorgungsqualität – eine kritische Bestandsaufnahme, Hans Huber, Bern 2009. 280 S.

Bauer / Neumann / Saekel informieren mit ihrer kritischen Bestandsaufnahme über die Entwicklung und den neuesten Stand der Mundgesundheit der Bevölkerung in Deutschland. Gleichzeitig analysieren sie die Entwicklung der Leistungsstrukturen, die Qualität der erbrachten zahnärztlichen Leistungen, die Personalkapazitäten sowie die Vorsorgeorientierung der Bevölkerung und die Effizienz des zahnmedizinischen Versorgungssystems. Internationale Vergleiche erlauben eine aktuelle Einordnung des Entwicklungsstandes in Deutschland. Die umfassende Untersuchung stellt zahnmedizinisches Handeln und persönliche Gesundheitsvorsorge und deren Wirkungen im Rahmen der be-