

Forschungsprojekt **2.3.301** (JFP 2010)

Berufliche Weiterbildung: Ursachen möglicher Unterinvestitionen und Anreize für Betriebe und Beschäftigte

Kurzzusammenfassung und Integration der Projektergebnisse

Dr. Normann Müller (Sprecher Projektteile 1-3)

Dick Moraal (Sprecher Projektteil 4)

Ulrike Azeez

Klaus Berger

Heike Lemmermann

Marcel Walter

Laufzeit I/10 – IV/12

Bundesinstitut für Berufsbildung
Robert-Schuman-Platz 3
53175 Bonn

Telefon: 0228 / 107 - 1022
E-Mail: normann.mueller@bibb.de

Bonn, Juli 2013

www.bibb.de

Inhaltsverzeichnis

1. Problemdarstellung und Projektziel.....	3
2. Zusammenfassung der Ergebnisse	4
Arbeitspaket 1: Entscheidungsrationaltat der Beschäftigten.....	4
Arbeitspaket 2: Förderkonzepte für Beschäftigte	6
Arbeitspaket 3: Fluktuation und betriebliche Weiterbildung	7
Arbeitspaket 4: Tarifliche Weiterbildungspolitik in Deutschland und in den Niederlanden ..	9
3. Zielerreichung.....	10
4. Ausblick und Transfer.....	10
5. Literatur	13

Projektteam und Verantwortlichkeiten

Das Projekt gliedert sich in vier Arbeitspakete. Diese wurden von unterschiedlichen Teams bearbeitet, wobei in der Regel jeweils ein Projektmitglied die Federführung übernahm.

Arbeitspaket 1 wurde federführend von Hr. Walter bearbeitet und ist Teil seines Promotionsvorhabens an der Universität Duisburg-Essen, das 3 Jahre lang durch das BIBB gefördert wurde. An der Konzeption des Arbeitspaketes, der Erhebungsplanung und den Auswertungen hat außerdem Herr Dr. Müller mitgewirkt.

Verantwortlich für Konzeption, Erhebung und Analysen in **Arbeitspaket 2** war Hr. Dr. Müller, der außerdem als Gesamtprojektsprecher für die Teile 1 bis 3 fungierte. Fr. Azeez war in die Erhebungsplanung und die Erarbeitung des Projektzwischenberichtes eingebunden.

Hr. Walter war für die Datenerhebung in **Arbeitspaket 3** verantwortlich. Die Auswertungen wurden gemeinsam durch Hr. Dr. Müller und Hr. Walter durchgeführt. Beide waren gleichermaßen an der Interpretation der Ergebnisse beteiligt. Fr. Lemmermann war vorübergehend als studentische Hilfskraft in das Projekt eingebunden und übernahm im Wesentlichen die Vercodung der erhobenen Textdaten.

Hr. Moraal zeichnet als Teilprojektsprecher verantwortlich für sämtliche Arbeiten im Rahmen des **Arbeitspakets 4**, die gemeinsam mit Hr. Berger durchgeführt wurden.

Für die vier Projektteile wurden separate Abschlussberichte erstellt, die durch die jeweiligen Autoren verantwortet werden.

Fr. Azeez und Hr. Walter sind Ende 2011 vorzeitig aus dem Projekt ausgeschieden.

1. Problemdarstellung und Projektziel

Angesichts des technologischen Wandels sowie der Alterung industrialisierter Gesellschaften ist es unstrittig, dass Prozessen lebensbegleitenden Lernens in Zukunft wachsende Bedeutung zukommt. Umstritten ist jedoch, wer in welchem Umfang für die Finanzierung aufkommen soll. Das vorliegende Projekt betrachtet speziell berufliche Weiterbildungsmaßnahmen, die marktgängige Qualifikationen vermitteln. Bildungs- und ArbeitsmarktökonomInnen vermuten, dass einerseits Betriebe und andererseits Beschäftigte weniger in solche Maßnahmen investieren, als es im ökonomischen Sinne optimal wäre.

Die mögliche Unterinvestition in überbetrieblich verwertbare berufliche Weiterbildung wird – nicht zuletzt im Lichte des prognostizierten Fachkräftemangels durch die Alterung der Gesellschaft – zunehmend als politisches Problem wahrgenommen. Daher hat sich – nicht nur in Deutschland – eine rege Debatte um Konzepte zu ihrer Finanzierung, Förderung und Regelung entwickelt, mit deren Hilfe Investitionsanreize für Betriebe und Beschäftigte (wieder-) hergestellt werden sollen, um so die Weiterbildungsnachfrage zu unterstützen (vgl. BALZER 2001; BMBF 2004). Empirisch ist aber weder geklärt, ob und für welche Gruppen von Betrieben und Beschäftigten in der Praxis von einer Unterinvestition gesprochen werden kann (siehe BRUNELLO/DE PAOLA 2009), noch welche Wirkungen bestehende und vorgeschlagene Finanzierungskonzepte haben (OOSTERBEEK/PATRINOS 2008) bzw. ob es ihnen gelingt oder gelingen kann, zur Lösung des Unterinvestitionsproblems beizutragen.

Der vorliegende Bericht fasst die Arbeiten und Ergebnisse des Projektes *„Berufliche Weiterbildung: Ursachen möglicher Unterinvestitionen und Anreize für Betriebe und Beschäftigte“* (Projektnr. 2.3.301) zusammen. Ziel des Projektes war es, Ursachen möglicher Unterinvestitionen durch Betriebe und Beschäftigte auf ihre praktische Bedeutung hin zu untersuchen und aus den Erkenntnissen Rückschlüsse auf die Sinnhaftigkeit von staatlichem Handeln bzw. auf die zweckmäßige Gestaltung von Finanzierungsanreizen zur Überwindung eines Unterinvestitionsproblems zu ziehen. Darüber hinaus sollte das Projekt zur Deckung des Informationsbedarfs über die Wirkungsweise solcher Konzepte beitragen. Hierzu waren Erfahrungen mit bereits implementierten Finanzierungsmodellen aufzuarbeiten und mit den Erkenntnissen aus der vorgelagerten Analyse zu kontrastieren.

Zu diesem Zweck wurden aus der Kombination beider Untersuchungsgegenstände – Unterinvestitionsursachen und Finanzierungsanreize – sowie der Berücksichtigung der individuellen und betrieblichen Seite, vier Arbeitspakete gebildet, die weitgehend selbstständige Projektteile darstellen. Für jeden dieser Projektteile wurden separate Abschlussberichte erstellt, die vollständig durch die jeweiligen Autoren verantwortet werden (siehe WALTER/MÜLLER 2013; MÜLLER 2013; MÜLLER/WALTER 2013; MORAAL/BERGER 2013). Die vorliegende Kurzzusammenfassung stellt die Ergebnisse in Bezug zueinander.¹

¹ Leser, die mit dem Projektantrag vertraut sind, seien darauf hingewiesen, dass die Benennung der Arbeitspakete 2 und 3 gegenüber dem Zwischenbericht vertauscht wurden, um eine intuitivere Abfolge bei der Darstellung der Projektergebnisse in diesem Endbericht zu ermöglichen.

2. Zusammenfassung der Ergebnisse

Arbeitspaket 1: Entscheidungsrationaltat der Beschäftigten

Das erste Arbeitspaket behandelte die Frage, ob und ggf. bei welchen Personengruppen von einer Einschränkung der Rationalitätsannahme bei der individuellen Weiterbildungsentscheidung als potenzielle Ursache einer Unterinvestition seitens der Individuen auszugehen ist.

Hierzu wurde eine deutschlandweite Befragung bei 1.600 Erwerbstätigen im Alter von 19 bis 64 Jahren durchgeführt (BIBB-DICT-Erhebung). Sie liefert Informationen zur Zahlungsbereitschaft für bestimmte Weiterbildungsmaßnahmen, die näherungsweise als Maß für die Teilnahmebereitschaft verwendet wird, sowie zu den finanziellen, zeitlichen und informationsbezogenen Restriktionen, denen die Individuen ausgesetzt sind. Darüber hinaus wurden Informationen erhoben, aus denen sich ein Indikator für den subjektiv empfundenen Weiterbildungsnutzen (SEU) bilden ließ. Sie betreffen die

- subjektive Bewertung von potenziell mit einer (erfolgreichen) Weiterbildungsteilnahme verbundenen Nutzen- und Disnutzenaspekten,
- individuell eingeschätzte Wahrscheinlichkeit, dass diese Ziele durch eine (erfolgreiche) Weiterbildungsteilnahme erreichbar sind,
- individuell eingeschätzte Wahrscheinlichkeit, dass die eigenen Kompetenzen, die wahrgenommene Kursqualitat und die angenommene Kompetenz des Bildungspersonals einen Lernerfolg überhaupt möglich machen.

Der Nutzenindikator erweist sich in Regressionsanalysen noch vor restringierenden Faktoren wie dem verfügbaren Einkommen als wichtigste Einflussgröße auf die individuelle Zahlungsbereitschaft für Weiterbildung. Bei den restringierenden Faktoren zeigt sich darüber hinaus, dass nicht nur das verfügbare Zeitbudget, sondern vor allem die Möglichkeit zur freien Zeiteinteilung (Alleinerziehende äußern mit einer höheren Wahrscheinlichkeit eine Zahlungsbereitschaft von Null; Personen mit flexibler Arbeitszeitgestaltung äußern höherer Zahlungsbereitschaften) die Zahlungsbereitschaft fördert.

Viele sozio-demografische Merkmale hingegen wirken sich unter Kontrolle dieser Aspekte nicht mehr direkt auf die Zahlungsbereitschaft aus. Ein Zusammenhang zeigt sich mit

- dem Geschlecht (Männer haben eine höherer Zahlungsbereitschaft),
- der Erfüllung von Anforderungen am Arbeitsplatz (überforderte äußern eine geringere Zahlungsbereitschaft für berufliche Weiterbildung), und
- der beruflichen Stellung (je höher, desto höher auch die Zahlungsbereitschaft für Weiterbildung).

Während der Einfluss des Geschlechts möglicherweise nicht gemessene finanzielle Restriktionen oder einen durch die SEU-Messung nicht abgebildeten „Rest“-Nutzen widerspiegelt, scheinen zumindest die letzten beiden Merkmale einen Erklärungsbeitrag zu liefern, der außerhalb der gängigen Annahmen des Rational-Choice-Paradigmas liegt. Sehr deutlich korreliert außerdem die Weiterbildungsbeteiligung in der Vergangenheit mit der Zahlungsbereitschaft. Die Kausalität dieses Effektes ist jedoch in den Analysen nicht sichergestellt.

Aus den Ergebnissen werden folgende Empfehlungen für die Gestaltung von weiterbildungsbezogener Förderpolitik abgeleitet:

1. Vor allem die Nutzenwahrnehmung entscheidet darüber, ob Personen eine positive Zahlungsbereitschaft für Weiterbildung äußern. Ein wichtiges Ziel muss es daher sein, Informationsmöglichkeiten so zu gestalten, dass Interessierte sich ohne großen Aufwand eigenstan-

dig ein Urteil darüber bilden können, ob bestimmte angebotene Kurse am Arbeitsmarkt auch anerkannt bzw. honoriert werden und ob die Qualität der Kurse und des Lehrpersonals einen Lernerfolg erwarten lassen. Alternativ kann der Nutzen einer Weiterbildungsteilnahme auch in Beratungsgesprächen verdeutlicht werden. Damit Beratungsgespräche eine Wirkung entfalten können, müssen sie allerdings in einer Phase ansetzen, in der noch keine Entscheidung für eine Weiterbildungsteilnahme gefallen ist. In Form verpflichtender Gespräche bei bereits bestehendem Bildungsinteresse bleiben sie unter ihren Möglichkeiten. Gleiches gilt für Beratungsangebote, die sich darauf beschränken, einen Überblick über das Kursangebot zu vermitteln.

Den Möglichkeiten einer damit angesprochenen „aufsuchenden“ Beratung scheinen allerdings praktische Grenzen gesetzt zu sein. Die größte Herausforderung ist es, Personen, die sich aufgrund einer schwachen Nutzenwahrnehmung bewusst gegen Weiterbildung entscheiden, „aufzufinden“.

2. Finanzielle Restriktionen sollten aus wohlfahrtsökonomischer Sicht vorzugsweise durch das Steuer- und Verteilungssystem ausgeglichen werden. Eine zusätzliche Förderung könnte aber nach Ansicht einiger Ökonomen zum Beispiel auch mit Einschränkungen der Rationalitätsannahme gerechtfertigt werden. Die vorliegenden Analysen liefern insofern ggf. ein Argument für die Förderung von Personen ohne beruflichen Abschluss.

Sofern finanzielle Förderung vor allem in Betracht gezogen wird, um finanzielle Hemmnisse abzubauen, sollte in jedem Fall das Einkommen ein zusätzliches Förderkriterium sein. Vermutlich können bereits moderate Förderbeträge um die 150 Euro grundsätzlich wirksam sein. Dies bedeutet jedoch nicht automatisch, dass von Maßnahmen in entsprechend geringem Umfang auch ein signifikanter Kompetenzzuwachs ausgeht. Bei höherer Förderung wäre gegebenenfalls über eine mehrjährige Förderfrequenz nachzudenken.

3. Förderpolitik kann schließlich auch auf die Reduzierung nicht-monetärer Restriktionen gerichtet sein, beispielsweise auf die Flexibilisierung von Arbeitszeiten. Die Förderung von betrieblichen Modellprojekten stellt eine Möglichkeit dar. Außerdem beinhalten auch nicht-monetäre Restriktionen meist einen monetären Aspekt, da sie durch zusätzliche finanzielle Mittel teilweise kompensiert werden können. Beispielsweise können ein geringes Weiterbildungsangebot in strukturschwachen Regionen durch zusätzliche Reise- und Übernachtungsmittel und zeitliche Beschränkungen aufgrund von Kinderbetreuung durch die Übernahmen von Betreuungskosten ausgeglichen werden.

4. Die Auswertungen liefern zwar Hinweise auf einen positiven Zusammenhang zwischen vergangenen Weiterbildungsteilnahmen und Zahlungsbereitschaft. Die Kausalität steht aber in Frage, sodass auf Basis der Ergebnisse nicht notwendigerweise davon ausgegangen werden kann, dass eine finanziell geförderte Weiterbildungsteilnahme Anschubeffekte bewirkt. Dennoch wären Anschubeffekte ein starkes zusätzliches Argument (auch wenn sie nicht zwingend vorliegen müssen, um finanzielle Hilfen zu rechtfertigen). Förderungen sollten daher nach Möglichkeit unter diesem Gesichtspunkt (und natürlich gleichzeitig unter Berücksichtigung von Mitnahmeeffekten sowie diverser anderer Kosten- und Nutzenaspekte) evaluiert werden.

Arbeitspaket 2: Förderkonzepte für Beschäftigte

Arbeitspaket 2 thematisierte Förderkonzepte für Beschäftigte und verfolgte das Ziel, die Erfahrungen aus der Förderpraxis mit den aus der Analyse individueller Weiterbildungsentscheidungen (Arbeitspaket 1) abgeleiteten Empfehlungen zur Gestaltung von Förderpolitik zu kontrastieren.

Es wurde eine Synopse erarbeitet, die auf Basis der in englischer oder deutscher Sprache verfügbaren Literatur die wichtigsten Gestaltungsmerkmale und Erfolgsindikatoren für 43 ausgewählte Förderinstrumente aus verschiedenen Ländern gegenüberstellt. Dabei wurden Gutscheine, Rückerstattungen, Konten, Kredite und Stipendien unterschieden. Es ist aber zu konstatieren, dass die gegenwärtige Informationslage hinsichtlich der Wirkungen der untersuchten Förderinstrumente, insbesondere was Mitnahme- und Anschubeffekte betrifft, äußerst dürftig ist. Insofern liefert die Auswertung der synoptischen Zusammenstellung lediglich schwache Ergebnisse, die zugegebenermaßen deutlich hinter den Erwartungen zurück bleiben. Die Synopse sollte insofern nur als Beginn einer Bestandaufnahme des Förderspektrums und als Grundlage für weitere Arbeiten betrachtet werden.

Zu den gewonnenen Erkenntnissen gehört, dass sich die in Teilbericht 1 formulierten Zweifel am Nutzen von Beratung als Begleitangebot zur finanziellen Förderung bestätigen. Sie werden vor allem durch ein Schweizer Gutschein-Experiment genährt (MESSER/WOLTER 2009). Da zum Zeitpunkt der Beratung die Entscheidung über die Inanspruchnahme des Förderinstrumentes bereits gefallen ist, können derartige Angebote lediglich ein bereits vorhandenes Weiterbildungsinteresse in bestimmte Bahnen lenken, aber schwerlich die Nutzenwahrnehmung verbessern und bildungsabstinente Personen aktivieren.

Zielgruppe der Förderungen sind häufig Ältere oder Beschäftigte in kleinen und mittleren Unternehmen (KMU). Sie werden damit begründet, dass diese Personengruppen seltener in den Genuss von betrieblich finanzierter Weiterbildung kommen. Für beide Gruppen fand sich in den Auswertungen des Projektteils 1 aber kein Hinweis auf ein Rationalitätsversagen. Es ist daher davon auszugehen, dass hier Gerechtigkeitsüberlegungen und industriepolitische Ziele im Vordergrund stehen.

Geringqualifizierte sind eine etwas seltener ausdrücklich benannte Zielgruppe. Häufig wird vermutlich davon ausgegangen, dass diese Gruppe in weiten Teilen auch durch Einkommengrenzen angesprochen wird. Die Disparitäten in der Beteiligung an beruflicher Weiterbildung können durch Förderinstrumente häufig aber kaum reduziert werden. Die angesprochene Experimentalstudie führte zwar bezüglich einiger Merkmale einen Ausgleich in der Beteiligung herbei, aber hinsichtlich des höchsten erreichten Bildungsabschlusses zeigten sich auch hier Unterschiede bei der Inanspruchnahme.

Am häufigsten tritt in den untersuchten Instrumenten das Einkommen als Förderkriterium auf. Dies kann darauf hindeuten, dass auch dem Umverteilungsmotiv bei der Weiterbildungsförderung eine gewisse Bedeutung zukommt (vgl. Berichtsteil 1, Abschnitt 5.3.2). Allerdings setzen etwa Rückerstattungsinstrumente die Vorleistung der Geförderten voraus. Um finanzielle Barrieren reduzieren zu können, erscheinen Förderungen, welche die Mittel bereits vor der Maßnahme zur Verfügung stellen, als besser geeignet. Gutscheine sind eine relativ unbürokratische Lösung, die im Vergleich zu Bildungskonten auch Missbrauch leicht vorbeugen kann. Sie weisen eher geringere Förderhöhen sowie hohe potenzielle Förderfrequenzen (mindestens einmal jährlich) auf, leiden aber häufig unter Mitnahmeeffekten, was darauf hindeutet, dass die Zielgruppenabgrenzung durchaus noch bei einigen Instrumenten optimierungsfähig ist. Die angesprochene Schweizer Experimentalstudie zeigte zudem, dass der bürokratische Aufwand bei Förderhöhen bis 200 CHF (ca. 160 Euro) den Erfolg beeinträchtigen kann und relativiert damit die Aussagen des ersten Projektteils bezüglich der Wirksam-

keit moderater Förderbeträge. Immerhin werden bereits durch einen guten Teil der Programme auch indirekte Weiterbildungskosten (wie sie etwa durch Kindebetreuung, Reisen und Übernachtungen entstehen) gefördert, wodurch auch nicht-monetäre Restriktionen teilweise ausgeglichen werden können.

Das größte Defizit von Förderaktivitäten besteht aus unserer Sicht in der mangelnden Überprüfung ihres Erfolgs. Eine systematische Befragung von Geförderten fand offenbar nur bei sechs der untersuchten Instrumente statt.

Es bleibt aber festzuhalten, dass die finanzielle Förderung nicht zwingend das erstbeste Mittel zur Steigerung der Weiterbildungsbeteiligung sein muss. Wie bereits in den Empfehlungen in Teil 1 des Abschlussberichts dargelegt, sind auch Maßnahmen zur Verbesserung der Nutzenwahrnehmung vielversprechende staatliche Handlungsmöglichkeiten. So wären etwa aufmerksamkeitssteigernde Maßnahmen und Beratungsangebote in Betracht zu ziehen, die früher ansetzen als die Beratungsangebote im Rahmen finanzieller Förderinstrumente. Außerdem ist diskussionswürdig, ob Förderung – wie häufig in der Praxis – durch eine Vielzahl verschiedener Programme erfolgen sollte. So hat etwa die „Expertenkommission zur Finanzierung Lebenslangen Lernens“ bereits im Jahr 2004 vorgeschlagen, ein Erwachsenenbildungsgesetz zu etablieren.

Arbeitspaket 3: Fluktuation und betriebliche Weiterbildung

ArbeitsmarktökonomInnen vermuten, dass wegen der potenziellen Gefahr von Arbeitgeberwechseln zu wenig in die berufliche Weiterbildung von Beschäftigten investiert wird. Diese Annahme wird in der arbeitsmarktökonomischen Literatur unter dem Stichwort „Poaching“ diskutiert, was so viel wie „Wilderei“ bedeutet und sich auf das Abwerben von Beschäftigten bezieht. Als Konsequenz wird bisweilen die Einführung eines umlagebasierten Weiterbildungsfonds gefordert. Aus politischer Sicht ist es daher äußerst interessant, einschätzen zu können, welche Bedeutung einer solchen Unterinvestitionsproblematik in der deutschen Praxis tatsächlich zukommt. Dies mit Hilfe quantitativer Auswertungen zu überprüfen war Aufgabe des dritten Arbeitspakets.

Hierzu wurden aus der theoretischen Literatur zwei Propositionen abgeleitet, die sich empirisch überprüfen lassen. Im Wesentlichen wäre eine Unterinvestitionsproblematik dann gegeben, wenn eine stärkere Fluktuation der Belegschaft die Anreize für Investitionen in die berufliche Weiterbildung unterwandert, also höhere Fluktuationsraten sich (unabhängig von den Marktbedingungen) in einem geringeren betrieblichen Weiterbildungsengagement äußern (Proposition 1). Allerdings wäre ein entsprechender Zusammenhang auch dann zu erwarten, wenn keine Unterinvestition vorliegt, solange Weiterbildungsinvestitionen betriebspezifisch sind. Es war daher zusätzlich zu zeigen, dass der postulierte Effekt stärker ausfällt, wenn Betriebe in Qualifikationen investieren, die theoretisch auch außerhalb des eigenen Betriebes von Nutzen sein könnten (Proposition 2).

Einige empirische Studien haben sich bereits mit dem Zusammenhang zwischen der Beschäftigtenfluktuation und dem betrieblichen Weiterbildungsengagement beschäftigt. Unter anderem wegen diverser methodischer Unterschiede liefern diese Studien aber bislang keine eindeutige und robuste Botschaft bezüglich der praktischen Relevanz einer Unterinvestitionsproblematik. Besondere Schwierigkeiten stellt in der Regel das Herausarbeiten der Kausalität dar. Denn ein negativer Zusammenhang kann ebenso gut den umgekehrten Einfluss des betrieblichen Weiterbildungsengagements (oder einer insgesamt arbeitnehmerfreundlichen Personalpolitik) auf die Beschäftigtenfluktuation widerspiegeln.

Ziel war es daher, einen Datensatz zu erheben, der helfen kann, der Unterinvestitionshypothese empirisch näher zu kommen. Dies gelang mit der im Jahr 2011 eigens durchgeführten BIBB-FluCT-Erhebung. Sie liefert für 1.238 Betriebe in Deutschland unter anderem Informationen über die Belegschaftsfluktuation und die betrieblichen Weiterbildungsinvestitionen. Außerdem wurden Angaben zur Spezifität der betrieblich (mit-)finanzierten Weiterbildungsaktivitäten, zur Weiterbildungsorganisation, zu (Nicht-)Weiterbildungsmotiven sowie zur geografischen Lage der Betriebe gewonnen.

Mit Hilfe der BIBB-FluCT-Daten konnten die oben genannten Propositionen getestet werden. In den zu diesem Zweck durchgeführten Regressionsanalysen (Logit, OLS, Tobit) zeigt sich zwar ein negativer Zusammenhang. Dieser bewegt sich allerdings in einer relativ geringen Größenordnung und erweist sich mitunter als fragil gegenüber der Berücksichtigung der Qualifikationsstruktur in den Schätzgleichungen. Zudem verschwindet der Zusammenhang in Instrumentvariablenschätzungen, sodass möglicherweise von einer umgekehrten Kausalbeziehung ausgegangen werden muss.

Für diese Vermutung spricht auch die geäußerte Sicht der Firmenvertreter auf den Zusammenhang zwischen Weiterbildungsengagement der Betriebe und dem von ihnen wahrgenommenen Abwanderungsrisiko bzw. dem damit verbundenen potenziellen Nutznießen anderer Betriebe. So maßen die Befragten in Betrieben, die sich 2010 nicht an der Finanzierung von Weiterbildung beteiligt hatten, dem Abwanderungsrisiko - verglichen mit verschiedenen anderen Gründen - bei weitem die geringste Bedeutung für ihre Weiterbildungsabstimmung bei. Stattdessen nannten viele Interviewpartner berufliche Weiterbildung auch als Mittel zur Verbesserung der Mitarbeiterbindung. Nur wenige gaben an, dass sie bei der Planung ihrer Weiterbildungsinvestitionen das durch die Abwanderung weitergebildeter Beschäftigter bedingte potenzielle Nutznießen anderer Betriebe in Erwägung ziehen.

Diese Befunde bestätigen Zweifel an einer Unterfinanzierungsproblematik, die auch schon von anderen vorgebracht wurden (BRUNELLO/DE PAOLA 2009). Dennoch bedeuten sie nicht, dass Poaching inexistent ist bzw. prinzipiell kein wahrgenommenes Problem für die Betriebe darstellt. So äußert durchschnittlich etwa jeder vierte Betrieb eine gewisse Sensibilität für das Abwanderungsrisiko und jeder sechste zeigt sich sensibel für die damit verbundenen Vorteile anderer Betriebe, darunter überdurchschnittlich viele Betriebe, die keine Weiterbildung anbieten. Dass Betriebe mit einer hohen Sensibilität für das mögliche Nutznießen fremder Betriebe weniger in Weiterbildung investieren, lässt sich zwar statistisch nicht absichern; dennoch liefern die Daten entsprechende Hinweise. Ein durch Poaching verursachtes flächendeckendes Unterfinanzierungsproblem lässt sich aber alles in allem kaum diagnostizieren.

Ein Grund hierfür dürfte in der breiten Anwendung von Rückzahlungsvereinbarungen (RZV) bestehen. Sie scheinen eine wichtige Rolle bei der Absicherung der betrieblichen Weiterbildungserträge zu spielen. Wie an den Regressionsergebnissen durchweg deutlich wird, geht die Anwendung von RZV in Betrieben mit deutlich höheren betrieblichen Weiterbildungsausgaben einher. Betriebe, die Einnahmen aus umlagefinanzierten Weiterbildungsfonds hatten, weisen unter Kontrolle von Branche, Betriebsgröße und diversen anderen Betriebsmerkmalen hingegen kein signifikant höheres Weiterbildungsengagement auf. Die BIBB-FluCT-Daten zeigen zudem, dass kleinere Betriebe RZV nicht seltener nutzen als größere.

Umlagefinanzierte Weiterbildungsfonds bilden möglicherweise eine interessante Alternative in Branchen mit sehr hoher Fluktuation und einem stark standardisierten Weiterbildungsbedarf für eine große Zahl an Beschäftigten. Denn dort dürften sich Skaleneffekte bezüglich des Aufwands bei der Beantragung von Zuschüssen zeigen und Rückzahlungsvereinbarungen kommen gegebenenfalls wegen betriebsbedingt geringerer Verweildauern von Beschäftigten im Betrieb nicht in Betracht. Dabei ist es wichtig, sie so auszugestalten, dass sie tatsächlich zusätzliche Weiterbildungsaktivitäten stimulieren und auch kleine Betriebe erfolgreich ansprechen. Weiterreichende Empfehlungen bezüglich einer Fondsfinanzierung kön-

nen angesichts der schwachen Evidenz zwar nicht aus den Auswertungen abgeleitet werden. Die Ergebnisse stellen aber keineswegs ein unmittelbares Argument gegen eine Fondsfinanzierung dar, da letztere nicht ausschließlich mit einer Unterfinanzierungsproblematik gerechtfertigt wird.

Arbeitspaket 4: Tarifliche Weiterbildungspolitik in Deutschland und in den Niederlanden

Der vierte Projektteil befasst sich mit der tariflichen Weiterbildungspolitik und umlagefinanzierten Weiterbildungsfonds. Die Untersuchung beruht auf einem Ländervergleich zwischen den Niederlanden und Deutschland. Im Berufsbildungssystem beider Länder kommt den Sozialparteien eine Schlüsselrolle zu. Die betriebliche Weiterbildung wurde dabei in den letzten Jahrzehnten zunehmend Gegenstand tariflicher Regelungen. Hierbei vereinbarten Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften in den Niederlanden und vereinzelt auch in Deutschland umlagefinanzierte Branchenfonds zur Weiterbildungsfinanzierung. Zunächst wurden bestehende Regelungen und Rahmenbedingungen dieser tariflichen Weiterbildungspolitik in Deutschland und den Niederlanden untersucht. Es wurden Experteninterviews mit Akteuren aus dem Baugewerbe, der Textil- sowie der Elektro- und Metallindustrie geführt. Fragen der Genese und Implementierung der sektoralen Weiterbildungspolitik und der Finanzierung/Ko-Finanzierung betrieblicher Weiterbildung standen hierbei im Mittelpunkt.

In den Niederlanden enthalten die Tarifverträge Regelungen, die über die reinen tariflichen Vereinbarungen über die Höhe von Löhnen hinausgehen. Diese Regelungen, die so genannten Sozialfonds, bilden ein wichtiges Bindeglied zwischen den ökonomischen Prozessen in einer Gesellschaft und der Regelung von sozialen Prozessen (z. B. Arbeitsmarkt, soziale Sicherheit, Aus- und Weiterbildung). Als eine Form der Sozialfonds entstanden die so genannten O&O-Fonds (Ausbildungs- und Weiterbildungsfonds). Zu den Aufgaben der O&O-Fonds zählen die Finanzierung der Weiterbildung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer innerhalb einer Branche, die Unterstützung der dualen beruflichen Erstausbildung und die Förderung der Beschäftigung. Die sektoralen O&O-Fonds unterstützen auch immer mehr Bildungsmaßnahmen für Beschäftigte, die in eine andere Branche wechseln. Diese Bildungsfonds können Arbeitgeber stimulieren in Bildung zu investieren und gleichen die Bildungskosten aus. Alle Unternehmen einer Branche tragen durch einen festen Beitrag zur Finanzierung der Bildungsmaßnahmen dazu bei, Bildungsprobleme innerhalb einer Branche zu lösen. Diese Fonds werden fast immer durch einen bestimmten Anteil an der Lohnsumme finanziert (zwischen ein Promille bis zu 3% der Lohnsumme).

Eine branchenorganisierte tarifvertraglich geregelte Aus- und Weiterbildung ist bis dato in Deutschland nicht üblich. Als einzige Ausnahme kann die Regelung der Aus- und Weiterbildung im Gerüstbaugewerbe herangezogen werden. Sie war sowohl in ihrer inhaltlichen (sozialpartnerschaftlichen) als auch finanziellen (umlagefinanzierten) Ausgestaltung einzigartig in Deutschland. Der Tarifvertrag zur Förderung von Aus-, Fort- und Weiterbildung der Beschäftigten der Textil- und der Bekleidungsindustrie ist ein weiteres Beispiel. Zentrale Elemente dieses Tarifvertrags waren die Regelung eines individuellen Weiterbildungsanspruchs für die Beschäftigten bei gleichzeitiger Begrenzung des jährlichen Anspruchs auf maximal zwei Prozent der Belegschaft und die Einführung eines paritätisch verwalteten Bildungsfonds.

Eine Bedingung für eine weitere Ausbreitung sektoraler Tariffonds ist, dass die Tarifparteien selbst hierin eine zukunftsweisende Handlungsoption sehen. In den Experteninterviews mit Vertretern und Vertreterinnen der Tarifparteien wurde jedoch deutlich, dass Fondsmodelle in den großen Tarifbereichen wie z. B. der Metall- und Elektroindustrie von Arbeitgeberseite nach wie vor abgelehnt werden. Vor diesem Hintergrund stellen die in Deutschland von eher

kleinen Branchen praktizierten Tariffonds auch für Gewerkschaftsvertreter/-innen zumindest derzeit keine tarifpolitische Option dar. Eine darüberhinausgehende Orientierung an der tariflichen Weiterbildungspolitik der Niederlande mit dem Staat als drittem Akteur dürfte schon wegen der im Grundgesetz abgesicherten Tarifautonomie ausgeschlossen sein. Auch setzt die sektorale Struktur der tariflichen Weiterbildungspolitik in Deutschland einer solchen Orientierung enge Grenzen. Die Auswertungen zur Poaching-Problematik liefern einen möglichen Erklärungsansatz für den Widerstand der Arbeitgeberseite gegen die Einführung von Weiterbildungsfonds. Allerdings scheint das Problem des Poaching in den Niederlanden kein wesentliches Argument für die Etablierung der Fonds gewesen zu sein. Sie haben sich dort aus der auf sektoraler Ebene kollektiv organisierten Ausbildungsfinanzierung entwickelt und sind historisch gewachsen. Im Mittelpunkt der Kollektivfinanzierung stand zunächst etwa das Ziel der Bekämpfung einer hohen strukturellen Langzeitarbeitslosigkeit in den 1970er und 1980er Jahren. Als Instrument tariflicher Weiterbildungspolitik sollen sie heute die Investitionsanreize für betriebliche Weiterbildungsmaßnahmen stärken. Ihre Vorteile werden auch für Deutschland unter anderem darin gesehen, dass sie eine Weiterbildungsfinanzierung unabhängig von der wirtschaftlichen Lage eines Betriebes ermöglichen. Darüber hinaus setzen Tariffonds die überbetriebliche Kooperation der Arbeitgeber und Gewerkschaften einer Branche voraus. Hierdurch werden Finanzierungs- und Weiterbildungsentscheidungen ermöglicht, die sich weniger an betrieblichen Einzelinteressen, sondern mehr am Bedarf der gesamten Branche orientieren.

3. Zielerreichung

Das Projekt begann im 1. Quartal 2010. Es wurde zweimal um je ein halbes Jahr verlängert und im 4. Quartal 2012 ein Jahr später beendet als ursprünglich geplant. Grund für die erste Verlängerung waren die Haushaltsengpässe im Jahr 2010. Die zweite Verlängerung wurde aufgrund von zusätzlich übernommenen Arbeiten an anderen Projekten, einem Lieferverzug von Auftragnehmern und der unerwarteten Reduktion personeller Ressourcen gewährt. Die Beendigung des Projektes erfolgte aber im Rahmen der genehmigten und begründeten Verlängerungen. Die genehmigten Mittel wurden dabei nicht vollständig in Anspruch genommen. Aufgrund günstiger Auftragsvergaben konnten so rund 26.000 Euro der ursprünglich geplanten 200.000 Euro für Dienstleistungen Dritter eingespart werden.

Bereits während der Projektlaufzeit fanden rege Aktivitäten im Bereich der Wissenschafts-Politik-Praxis-Kommunikation statt (vgl. Kapitel 4). Laut Projektantrag war die Erstellung und Einreichung eines referierten Beitrages geplant. Dieses Ziel wurde deutlich übertroffen.

4. Ausblick und Transfer

Die Projektfortschritte wurden BIBB-intern bei folgenden Gelegenheiten diskutiert:

- WALTER, M.: Arbeitskreis quantitative Methoden des BIBB, Bonn, Dezember 2009: Vorstellung des Erhebungsinstrumentes
- WALTER, M.: Arbeitskreis quantitative Methoden des BIBB, Bonn, April 2011: Vorstellung erster Regressionsergebnisse
- MÜLLER, N./WALTER, M.: BIBB-Projektkolloquium, 9. Mai 2011: Vorstellung des Projektfortschrittes.
- MÜLLER, N.: Arbeitskreis quantitative Methoden des BIBB, Bonn, Juli 2012: Vorstellung und Diskussion der Befunde

- MÜLLER, N.: BIBB-Projektkolloquium, 18. April 2013: Vorstellung der Projektergebnisse.

Zudem wurden die Ergebnisse des Projektes den BIBB-Gremien präsentiert:

- Unterausschuss Berufsbildungsforschung, 30. April 2013
- Wissenschaftlicher Beirat, 3. Mai 2013

Zusätzlich wurden Projektergebnisse auf folgenden externen (teilweise internationalen) Tagungen vorgestellt:

- MÜLLER, N.: „*Unterinvestition in berufliche Weiterbildung? Teil II: Die Perspektive der Betriebe*“, 6. BIBB-Berufsbildungskongress, Berlin, 19.-20. September 2011, Tagungsdokumentation: URL: <http://www.bibb.de/de/58704.htm>
- MÜLLER, N.: „*Turnover and employer-provided CVT – How relevant is poaching for firms in Germany?*“, 33rd Annual Meeting of the International Working Party on Labor Market Segmentation (IWPLMS), Rom, 13.-15. September 2012 – URL: http://iwplms2012.fgbweb.eu/sites/default/files/Mueller%20Internet_new.pdf
- MÜLLER, N.: „*Weiterbildung und Fluktuation in Betrieben in Deutschland*“, 17. Hochschultage Berufliche Bildung 2013, 13.-15. März 2013, Universität Duisburg-Essen
- MÜLLER, N.: „*Turnover and Employer-Provided CVT in German Firms*“, 3rd Congress on Research in Vocational Education and Training, 13.-15. März 2013, Bern/Zollikofen
- WALTER, M.: „*Incentives in der beruflichen Weiterbildung Erwerbstätiger*“, Hochschultage Berufliche Bildung, Osnabrück, 25. März 2011
- WALTER, M.: „*Explicating individual demand for Continuing Vocational Training (CVT)*“, 32. jährliche Konferenz der International Working Party on Labour Market Segmentation (IWPLMS), Bamberg, 11.-13. Juli 2011
- WALTER, M.: „*Unterinvestition in berufliche Weiterbildung? Teil I: Die Perspektive der Individuen*“, 6. BIBB-Berufsbildungskongress, Berlin, 19.-20. September 2011, Tagungsdokumentation: http://www.bibb.de/dokumente/pdf/AK_5_1_Walter.pdf
- WALTER, M.: „*Anreize zur Teilnahme an individueller beruflicher Weiterbildung*“, 23. Kongress der Deutschen Gesellschaft für Erziehung (DGfE), Osnabrück, 14. März 2012
- WALTER, M.: „*Erklärung der Beteiligung an beruflicher Weiterbildung auf Basis subjektiver Nutzenerwartungen*“, 3. Österreichische Konferenz für Berufsbildungsforschung, Steyr (AT), 05.-07. Juli 2012

Ein Konferenzbeitrag (in Teilen auf Basis seiner Arbeiten am BIBB) wurde von Hr. Walter nach seinem Ausscheiden aus dem BIBB gehalten:

- WALTER, M.: „*Zum Einfluss von Nutzenerwartungen auf die Weiterbildungsbereitschaft Geringqualifizierter*“, AG BFN-Workshop, Göttingen 11./12. Juli 2013

Darüber hinaus wurden in Zusammenhang mit den Arbeiten am Projekt bereits die folgenden Veröffentlichungen vorgelegt:

- BERGER, K.; MORAAL, D.; HÄUSELE, S.: Tarifvertraglich geregelte Finanzierung der beruflichen Weiterbildung am Beispiel der Sozialkasse im Gerüstbaugewerbe. In: BWP – Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis 41 (2012) 2, S. 49-53
- BERGER, K.; MORAAL, D.: Tarifliche Weiterbildungspolitik in den Niederlanden und in Deutschland. In: WSI Mitteilungen 65 (2012) 5, S. 382-390
- BERGER, K.; DECKER, D.; MORAAL, D.: "Tarifvertraglich geregelte Finanzierung der beruflichen Weiterbildung". In: Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.): Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2012. Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung. Bielefeld 2012, Bertelsmann. S. 355-358
- MÜLLER, N.; AZEEZ, U.: Betriebliche Weiterbildung trotz Abwanderung von Beschäftigten? In: BWP – Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis 40 (2011) 3, S. 39-41
- MÜLLER, N.: Weiterbildung und Belegschaftsfluktuation in deutschen Betrieben, In: WSI Mitteilungen, 65 (2012) 5, S. 365-373
- MÜLLER, N.: Unterinvestieren Betriebe in berufliche Weiterbildung? In: REPORT. Zeitschrift für Weiterbildungsforschung 36 (2013) 2, S. 13-28
- WALTER, M.: Gutscheine in der beruflichen Weiterbildung – worüber sprechen wir eigentlich? In: FRIESE, M. et al (Hrsg.): Dimensionen der Berufsbildung. bildungspolitische, organisationale und unterrichtliche Aspekte als Einflussgrößen auf berufliches Lernen. Opladen 2010, S. 97 -109
- WALTER, M.: "Blackbox" Weiterbildungsmotivation: Subjektive Nutzenwahrnehmung als Grundlage der individuellen Weiterbildungsnachfrage. In: Education Permanente 45 (2011) 3, S. 14-17
- WALTER, M.; MÜLLER, N.: Nutzen beruflicher Weiterbildung: Was Beschäftigte erwarten und sie zur Teilnahme motiviert. In: BWP – Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis 41 (2012) 1, S. 10-14
- WALTER, M.; MÜLLER, N.: Valenzen, Instrumentalitäten, Erwartungen – Zur Motivation Erwerbstätiger, an beruflicher Weiterbildung zu partizipieren. In: Stock, Michaela; Dietzen, Agnes; Lassnigg, Lorenz; Markowitsch, Jörg; Moser, Daniela (Hrsg.): Neue Lernwelten als Chance für alle – Beiträge zur Berufsbildungsforschung, Studienverlag, Innsbruck 2013, S. 88-104

Ein weiterer Beitrag wurde zur Veröffentlichung in einer internationalen Fachzeitschrift eingereicht, wo er sich derzeit unter Begutachtung befindet.

Im Zuge der Arbeiten zur Untersuchung von Förderaktivitäten für Beschäftigte (Arbeitspaket 2) hat sich das Projektteam außerdem an der Erstellung einer Studie zur Förderlandschaft in der beruflichen Weiterbildung beteiligt, die vom BMBF in Auftrag gegeben und gemeinsam von den Arbeitsbereichen 2.2 und 2.3 bearbeitete wurde. Diese Studie weist starke Synergieeffekte mit den im vorliegenden Projekt durchgeführten Arbeiten auf. Sie ist in Herausgeberschaft des BMBF veröffentlicht:

- KOSCHECK, S.; MÜLLER, N.; WALTER, M.: Bestandsaufnahme und Konsistenzprüfung beruflicher Weiterbildungsförderung auf Bundes- und Länderebene. Reihe

Berufsbildungsforschung, H. 12, hrsg. vom Bundesministerium für Bildung und Forschung. Bonn/Berlin 2011

Ergebnisse der vorgenannten Studie wurden außerdem im Handbuch für Aus- und Weiterbildung veröffentlicht:

- MÜLLER, N.; KOSCHECK, S.: Finanzielle Förderung beruflicher Weiterbildung. In: KREKLAU, C.; SIEGERS, J. (Hrsg.): Handbuch der Aus- und Weiterbildung, Bd. 1, Aktualisierungslieferung Nr. 220, Ziffer 2632, Köln 2011

Es ist geplant, die Projektergebnisse durch weitere Veröffentlichungen in (internationalen) Fachzeitschriften in den wissenschaftlichen Diskurs einzubringen. Solange eine Veröffentlichung noch nicht erfolgt ist, kann es im Zuge der wissenschaftlichen Begutachtung zu Änderungen an der Methodik kommen, die sich wiederum auf die Ergebnisse oder deren Interpretation auswirken können. Grundsätzlich sind nach dem Abschlussbericht veröffentlichte Projektergebnisse in referierten Fachzeitschriften daher prioritär heranzuziehen. Beispielsweise haben wir kurz nach Fertigstellung der Arbeiten für den Abschlussbericht zu Projektteil 1 den Hinweis erhalten, dass Intervallregressionen gegenüber den gewählten ordinal-logistischen Modellen zu bevorzugen sein könnten. Erste Versuche zeigen allerdings, dass sich an den Ergebnissen und ihrer Interpretation im Wesentlichen nichts ändert. Daher haben wir im Projektabschlussbericht die gewählten Modelle beibehalten.

5. Literatur

BALZER, C.: Finanzierung der Weiterbildung. Deutsches Institut für Erwachsenenbildung. Bonn 2001

BMBF (HRSG.): Schlussbericht der Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens: Der Weg in die Zukunft. 28. Juli 2004. – URL: http://www.bmbf.de/pub/schlussbericht_kommission_III.pdf (Stand: 03.02.2009)

BRUNELLO, G.; DE PAOLA, M.: Is there under-provision of training? In: Empirical Research in Vocational Education and Training 1 (2009), S. 1-18

MORAAL, D.; BERGER, K.: Abschlussbericht zum Projekt „Berufliche Weiterbildung: Ursachen möglicher Unterinvestitionen und Anreize für Betriebe und Beschäftigte“ – Teil 4: Arbeitspaket 4: Tarifliche Weiterbildungspolitik in Deutschland und in den Niederlanden. Bonn 2013

MÜLLER, N.: Abschlussbericht zum Projekt „Berufliche Weiterbildung: Ursachen möglicher Unterinvestitionen und Anreize für Betriebe und Beschäftigte“ – Teil 3: Fluktuation und betriebliche Weiterbildung (BIBB-FluCT-Erhebung). Bonn 2013

MÜLLER, N.; WALTER, M.: Abschlussbericht zum Projekt „Berufliche Weiterbildung: Ursachen möglicher Unterinvestitionen und Anreize für Betriebe und Beschäftigte“ – Teil 2: Förderkonzepte für Beschäftigte. Bonn 2013

OOSTERBEEK, H.; PATRINOS, H.A.: Financing lifelong learning. World Bank Policy Research Working Paper 4569. Washington, DC 2008

WALTER, M.; MÜLLER, N.: Abschlussbericht zum Projekt „Berufliche Weiterbildung: Ursachen möglicher Unterinvestitionen und Anreize für Betriebe und Beschäftigte“ – Teil 1: Entscheidungsrationalität der Beschäftigten (BIBB-DICT-Erhebung). Bonn 2013