Quadratur des Kreises - Zur Schwierigkeit der Weiterbildungsbedarfsermittlung in der Region

1 Einleitung

Das Thema „Ermittlung des beruflichen Weiterbildungsbedarfs“ führt in Deutschland noch immer weitgehend ein Schattendasein. Obwohl sich berufliche Weiterbildung eigentlich immer am „Arbeitsmarktbedarf“ orientieren sollte, werden nur selten konkrete Methoden zur Bedarfsermittlung eingesetzt. Die Verbreitung eines entsprechenden Instrumentariums in Unternehmen ist dabei sicher eine notwendige Bedingung zur Weiterbildungsbedarfsermittlung. Um allerdings auch die in der beruflichen Weiterbildung benachteiligten Gruppen am Arbeitsmarkt - wie z.B. Arbeitslose oder gering Qualifizierte - einzubeziehen, muß der Frage des Weiterbildungsbedarfs auch auf überbetrieblicher Ebene nachgegangen werden. In den letzten Jahren haben sich vor allem die einzelnen Regionen als arbeitsmarktpolitisch relevante Einheiten herauskristallisiert.

In den Regionen setzt aber nur langsam ein Umdenkprozeß ein, denn die Probleme regionaler Weiterbildungsbedarfsermittlung sind vielfältig und nicht ohne weiteres „aus der Welt zu schaffen“. Die These dieses Aufsatzes ist, daß Weiterbildungsbedarfsermittlung ein sinnvolles Element von Strategien zur Unterstützung des regionalen Wandels sein kann. Im folgenden soll nun gezeigt werden, welche Schwierigkeiten, aber auch welche Chancen dieser Ansatz bietet. Eine notwendige Bedingung zur „Quadratur des Kreises“ ist der Einsatz geeigneter Instrumente zur regionalen Bedarfsermittlung. Weit wichtiger jedoch ist der gemeinsame politische Wille der regionalen Arbeitsmarktakteure, der strukturellen Entwicklung eine Richtung zu geben, an der sich die Weiterbildungsbedarfsermittlung orientieren kann.

2 Weiterbildungsbedarfsermittlung als neues Planungsinstrument?

Die Bedeutung der Weiterbildung - vor allem der beruflichen Weiterbildung - steigt spätestens seit der Einführung der Computertechnologie kontinuierlich an. Sinkende "Halbwertszeiten des Wissens" bedingen einen Bedeutungsverlust der Erstausbildung und einen Bedeutungsgewinn des lebensbegleitenden Lernens. Im EDV-Bereich geht man davon aus, daß einmal erworbenes Wissen ohne „Auffrischung“ nach ca. einem Jahr nur noch die Hälfte „wert“ ist - also bei weitem nicht mehr dem aktuellen Stand der Entwicklung entspricht.

Auch auf regionaler Ebene hat die Weiterbildung vor allem als Instrument einer aktiven Arbeitsmarktpolitik in den letzten zehn Jahren deutlich an Bedeutung gewonnen. In Nordrhein-Westfalen hat durch die Regionalisierung der Strukturpolitik - erstmalig systematisch mit dem Landesprogramm ZIM - auch die regionale Arbeitsmarktpolitik einen deutlichen Schub erhalten. Mittlerweile ist die Förderung der beruflichen Weiterbildung auf regionaler Ebene ein wesentliches Element der Strukturpolitik in der gesamten Europäischen Union.

Mit der Regionalisierung der Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik ist auch die Verantwortung für die Abstimmung von Angebot und Nachfrage in der beruflichen Weiterbildung auf die Regionen übertragen worden. Mit einer entsprechenden Weiterbildungsbedarfsermittlung haben es die zahlreichen Akteure in Deutschland - Unternehmen, Bildungsträger, Kammern, Arbeitsämter usw. - jedoch schwer. Nicht zuletzt die gescheiterte Bildungsgesamtplanung der 60er und 70er Jahre hat in Deutschland zu einer breiten Skepsis gegenüber jeglicher Form von Bildungsplanung geführt.

Damit berufliche Weiterbildung aber für die Unternehmensentwicklung sowie für die regionale Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik Nutzen bringt, sollte sie

sowohl dem quantitativen als auch dem qualitativen Bedarf möglichst gerecht werden. Mit dem Bedeutungszuwachs der beruflichen Weiterbildung ist daher auch das Interesse an einer Weiterbildungsbedarfsermittlung gestiegen. Im Gegensatz zu anderen EU-Ländern - z.B. Dänemark - gibt es in Deutschland keine institutionalisierten Formen einer solchen Bedarfsermittlung. Allerdings hat es in den letzten Jahren zahlreiche Einzelaktivitäten in den verschiedensten Regionen gegeben, mit denen versucht wurde, Angebot und Nachfrage in der beruflichen Bildung besser aufeinander abzustimmen.

3 Was ist eigentlich Weiterbildungsbedarf?

Eine allgemeingültige und einheitliche Definition von Weiterbildungsbedarf gibt es nicht. Dies liegt vor allem daran, daß der Begriff der Weiterbildung nach der noch heute gebräuchlichen Definition des Deutschen Bildungsrates von 1970 jegliche Form organisierter Bildung im Anschluß an eine abgeschlossene Erstausbildung umfaßt. Daher beziehen sich die meisten Definitionsversuche zum Weiterbildungsbedarf auf Teilbereiche der Weiterbildung oder versuchen eine Annäherung über Hilfskonstrukte.

Während sich Weiterbildungsbedarf für den betrieblichen Bereich relativ einfach und treffend als Lücke zwischen einer vorhandenen (Ist-) Qualifikation einerseits und einer erforderlichen (Soll-) Qualifikation andererseits definieren läßt, stellt sich der Begriff für eine überbetriebliche Betrachtungsweise sehr viel komplexer dar. Ortner (1981) hat dazu folgende Bedarfskategorien entwickelt, die diese Komplexität gut nachvollziehbar erfassen:

1. "Erfundener Bedarf": Diese nicht näher bestimmte bzw. bestimmbare Größe wird "gesetzt"; dabei versucht man, einen augenscheinlich plausiblen "Bedarf" zu beschreiben und ihn argumentierend durchzusetzen. Ein solcher Vorgang ist als politischer Ansatz zu bezeichnen: Es wird Plausibles postuliert, man versucht hierüber Konsens zu erreichen. Dies ist - die polemische Bezeichnung könnte möglicherweise in die Irre

führen - ein in der Bildungsplanung durchaus zulässiges Verfahren; es führt zur Bestimmung des "politischen Bedarfs an Weiterbildung".

2. "Gefundener Bedarf": Dies ist der den objektiven, individuellen Bedürfnissen bzw. den Institutionszwecken entsprechende Bedarf an Weiterbildungsinhalten bzw. Weiterbildungsaktivitäten; er ist eine (möglicherweise nur tendenziell) exakt bestimmbare Größe, sofern es gelingt, den objektiven, individuellen Bedürfnissen auf die Spur zu kommen und eine direkte Zuordnung Bedürfnis - Weiterbildungsbedarf zu ermitteln.
3. "Entwickelter Bedarf": Hier handelt es sich um eine dynamische, also sich im Zeitablauf verändernde Planungsgröße, die zeitraumbezogen relativ bestimmt werden kann und die unter Anwendung "wissenschaftlicher Methoden" und unter Zugrundelegung von "Annahmen" und "Indikatoren" für bestimmte Planungsperioden entwickelt werden kann. Der "entwickelte Bedarf" stellt sich als ein komplexer Wert dar, der aus individuellen und politischen Planungsvorgaben ("Annahmen") zusammengesetzt wird.

Vor allem in den 60er Jahren gab es einige Versuche, so etwas wie den objektiven Bedarf - „gefundener Bedarf“ nach Ortner - an Bildung zu ermitteln. Das Scheitern dieser Versuche stellt eine der Ursachen für die Skepsis gegenüber von Bildungsplanung und -bedarfsermittlung dar. Für die heutige Diskussion sind somit vor allem die erste und dritte Bedarfskategorie noch von praktischem Wert.

4 Was macht Weiterbildungsbedarfsermittlung auf regionaler Ebene so schwierig?

Der Möglichkeit einer regionalen Weiterbildungsbedarfsermittlung steht man in Deutschland mit Zurückhaltung gegenüber. Bosch (1993: 63ff.) faßt in seinem Beitrag "Regionale Entwicklung und Weiterbildung" die wesentlichen Schwierigkeiten anschaulich zusammen:

- Weder bei Betrieben und Beschäftigten noch bei anderen Institutionen oder Personenkreisen läßt sich Weiterbildungsbedarf ohne weiteres abfragen, weil bestehender Bedarf häufig nicht erkannt wird und weil nur in den wenigsten Betrieben eine Bildungsbedarfsanalyse eingesetzt wird.
- Es gibt keinen „objektiven“ Weiterbildungsbedarf. Welche Personengruppen für Weiterbildung ausgewählt werden bzw. welche möglicherweise benachteiligt werden, entscheidet sich letztlich auf politischer Ebene und ist zumeist auch von der konjunkturellen Lage abhängig. Dies hat in der Vergangenheit bereits zu Fehlentwicklungen geführt.
- Betrieblicher und regionaler Bedarf können nicht ohne weiteres gleichgesetzt werden. Diese Diskrepanz kann dazu führen, daß bestimmte Personengruppen auf dem Arbeitsmarkt beim Zugang zu Weiterbildung benachteiligt werden.
- Bildungsprozesse sind oft langwierig und können daher nur sehr unzureichend auf kurzfristigen Bedarf am Arbeitsmarkt reagieren. Gerade bei längerfristigen Qualifizierungsmaßnahmen kann der Bedarf bei Abschluß der Maßnahmen schon wieder gedeckt sein, die Qualifizierungen laufen dann ins Leere.
- Aufgrund des „zersplitterten“ Weiterbildungsmarktes und der Konkurrenz der Anbieter um die zur Verfügung stehenden Mittel ist die Einbindung dieser Akteure in ein regionales Entwicklungskonzept oft sehr schwierig.
- In der regionalen Entwicklungspolitik wird es oftmals versäumt bzw. stellt sich auch als schwierig dar, die verschiedenen Politikfelder von Technologie- und Wirtschaftsförderung sinnvoll miteinander zu verzahnen.

Trotz dieser unbestrittenen Schwierigkeiten haben in den letzten Jahren zahlreiche Regionen in Nordrhein-Westfalen versucht, Weiterbildungsbedarf auf regionaler Ebene zu ermitteln. Das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes hat einige dieser Initiativen über das Programm "Qualifizierungsfelder der Zukunft" finanziell unterstützt. Auch das Institut Arbeit und

Technik hat sich mit dem Projekt „Qualifizierungsfeld Kreislaufwirtschaft in Nordrhein-Westfalen - Entwicklungsperspektiven am Niederrhein“ an diesem Programm beteiligt. Die Evaluation dieses Programms ist derzeit noch nicht abgeschlossen.

5 Ansätze zu einer ergebnisorientierten Weiterbildungsbedarfsermittlung in der Region

Viele der neueren Ansätze zur regionalen Weiterbildungsbedarfsermittlung haben eines gemeinsam: Im Sinne der Ortner'schen Bedarfskategorien (s.o.) wird versucht, Bedarf zu „entwickeln“. „Entwickelter Bedarf“ in diesem Sinne heißt, daß die regionalen Arbeitsmarktakteure sich am runden Tisch auf eine politisch gewollte Entwicklungsrichtung einigen. Sie legen keinen Bedarf fest, für die eigentliche Bedarfsermittlung wird lediglich ein Rahmen abgesteckt. Dann werden wissenschaftliche Methoden eingesetzt, um den notwendigen beruflichen Weiterbildungsbedarf zu ermitteln.

Am Beispiel des Projekts „Qualifizierungsfeld Kreislaufwirtschaft in Nordrhein-Westfalen - Entwicklungsperspektiven am Niederrhein“ heißt dies, daß zunächst in der Region entschieden worden ist, daß der Bereich Recyclingwirtschaft, der am Niederrhein stark vertreten ist, mit gezielten Maßnahmen ausgebaut werden sollte. Das Institut Arbeit und Technik ist daraufhin mit einer Studie beauftragt worden, in der untersucht wurde, welche Perspektiven die Kreislaufwirtschaft bietet und mit welchen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen eine positive Entwicklung unterstützt werden kann. In anderen Regionen hat man auf ähnliche Weise versucht, für bestimmte Wirtschaftsbereiche oder Branchen den Weiterbildungsbedarf zu bestimmen.

Dieses Vorgehen bietet zahlreiche Vorteile und greift einige der o.a. Kritikpunkte an der regionalen Weiterbildungsbedarfsermittlung in sinnvoller Weise auf:

- Die Strategiefindung im Konsens aller regionalen Arbeitsmarktakteure ermöglicht ein abgestimmtes Vorgehen in den verschiedenen Feldern der Technologie- und Wirtschaftsförderung. Im angeführten Projekt waren in der Konsensrunde und in verschiedenen Arbeitskreisen wichtige Unternehmen und Bildungsträger, der Kreis Wesel, die Stadt Duisburg, das Regionalsekretariat, die Kammern, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, das Arbeitsamt sowie einige weitere Akteure eingebunden.
- Durch die Strategievorgabe wird die Bedarfsanalyse fokussiert, und man sucht nicht „ins Blaue hinein“. Im Projekt sollten Möglichkeiten des Beschäftigungsausbaus, aber auch der Beschäftigungssicherung im Untersuchungsfeld ausgelotet werden.
- Die Einbeziehung verschiedenster regionaler Akteure und die Hinzuziehung von wissenschaftlicher Kompetenz gewährleisten, daß nicht von vornherein bestimmte Personengruppen aus der Betrachtung ausgeklammert werden. Im konkreten Fall sorgten beispielsweise Beschäftigungsinitiativen und das Arbeitsamt, aber auch andere Akteure dafür, daß auf dem Arbeitsmarkt benachteiligte Gruppen mit in die Analysen einbezogen worden sind.

Auch wenn sich die Hoffnungen auf einen Beschäftigungsausbau im Bereich der Kreislaufwirtschaft in der wissenschaftlichen Analyse nicht bestätigten, konnten doch zahlreiche Empfehlungen zur Beschäftigungssicherung und zu den Bedarfen an beruflicher Weiterbildung gegeben werden. Aufgrund dieser Ergebnisse sind am Niederrhein einige konkrete Umsetzungsprojekte initiiert worden, die auf dem regionalen Konsens und den wissenschaftlichen Untersuchungen basieren. Andere, offensichtlich am Bedarf der Unternehmen vorbeilaufende Maßnahmen wurden eingestellt.

Auch am Niederrhein stellte es sich als Problem der regionalen Bedarfsermittlung dar, daß entsprechende Bedarfsanalysen in den Unternehmen fehlen. Weiterbildungsbedarf kann daher in der Regel nicht einfach bei den Unternehmen abgefragt werden, sondern muß im aufwendigen Methoden-

mix ermittelt werden. Hier sind Berater, Bildungsträger und auch die Wissenschaft gefragt, den Unternehmen einfache und für sie nützliche Methoden der Weiterbildungsbedarfsanalyse anzubieten bzw. zu vermitteln und dafür die entsprechende Akzeptanz in den Unternehmen zu schaffen. In verschiedenen Projekten hat sich gezeigt, daß Unternehmen durchaus bereit sind, solche Instrumente einzusetzen, wenn für sie ihr Nutzen erkennbar wird. Solche konkreten Weiterbildungsbedarfsanalysen in einzelnen Unternehmen konnten u.a. im Projekt „Entwicklung eines branchenspezifischen Weiterbildungskonzepts am Beispiel der Holzverarbeitung in Nordrhein-Westfalen“, bei dem das IAT mit der Technischen Akademie Ahaus zusammengearbeitet hat, erfolgreich vermittelt werden.

Die Entwicklung hin zu einer kontinuierlichen Weiterbildungsbedarfsermittlung in Unternehmen und Regionen steht erst am Anfang. Entscheidend für die erfolgreiche Umsetzung dieses Instrumentariums ist, daß es in ein Gesamtkonzept eingebunden wird: in Unternehmen im Rahmen der Personalentwicklung und in Regionen in eine umfassende Arbeitsmarktpolitik. Weiterbildungsbedarfsermittlung ist dabei keine „Wunderwaffe“ zur Lösung aller Arbeitsmarktprobleme, und sie schützt auch nicht vor „falschen“ politischen Entscheidungen. Eine gezielte Weiterbildungsbedarfsermittlung kann aber sowohl für einzelne Unternehmen als auch Regionen Orientierungshilfen bieten und eine gewünschte Entwicklung flankieren. Regional macht Weiterbildungsbedarfsermittlung allerdings nur dann Sinn, wenn sie an einem politisch gewollten Ziel orientiert ist.

Literatur

Bosch, Gerhard, 1993: Regionale Entwicklung und Weiterbildung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Berufliche Weiterbildung als Faktor der Regionalentwicklung, Hannover, S. 63-80.

Ortner, Gerhard E., 1981: Bedarf und Planung in der Weiterbildung: Zur Differenzierung des Bedarfsbegriffs für die Weiterbildung, in: Bayer, M./Ortner, G.E./Thunemeyer, B. (Hrsg.): Bedarfsorientierte Entwicklungsplanung in der Weiterbildung, Opladen, S. 24-46.