

Förderung der beruflichen Weiterbildung – Konsequenzen aus der „Hartz-Reform“

Rolf Dobischat

Mit der Umsetzung der Hartz-Gesetze über moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt haben sich die Rahmenbedingungen für die Förderung der beruflichen Weiterbildung erheblich verändert. Ausgangspunkt für die eingeleiteten Veränderungen war u. a. auch die Förderungspraxis in den vergangenen Jahren, die als wenig effektiv und zu kostenintensiv im Hinblick auf den arbeitsmarktlichen Wiedereingliederungserfolg im Vergleich zu anderen europäischen Ländern eingeschätzt wurde. Ziel des Beitrages ist es, die Veränderungen der beruflichen Weiterbildungsförderung durch das Sozialgesetzbuch III im Zusammenhang mit den übergreifenden Zielsetzungen der Arbeitsmarktreform kritisch zu beleuchten und die Risiken einzuordnen, die für bestimmte Arbeitsmarktgruppen bzw. für die institutionalisierte Weiterbildungsorganisation entstanden sind.

1

Die Bedeutung der Weiterbildung ist ungebrochen

Die Diskussion der PISA-Studie hat Fragen der Bildung und ihrer Finanzierung wieder verstärkt in die öffentliche Wahrnehmung und den bildungspolitischen Diskurs gerückt. Dies gilt auch für die Weiterbildung. Erinnert sei daran, dass das Thema Weiterbildung bereits in den letzten 30 Jahren des vergangenen Jahrhunderts in den großen bildungspolitischen Reformgutachten, wie in dem des Deutschen Ausschusses für das Erziehungs- und Bildungswesen (1963), in dem des Deutschen Bildungsrates (1970) und nicht zuletzt durch die Enquete-Kommission Bildung 2000 einen hohen Stellenwert bei der Bewältigung gesellschaftlichen und ökonomischen Wandels zugewiesen bekommen hat. Diese Tradition hat sich auch mit den jüngst unterbreiteten Empfehlungen und Gutachten des Forums Bildung (2001) fortgesetzt.

Kein Zweifel besteht daran, dass die Weiterbildung zu einer Erfolgsstory geworden ist. Ablesbar ist dies beispielsweise an den seit Jahrzehnten kontinuierlich gestiegenen Partizipationsquoten der Erwerbsbevölkerung an formalisierten Veranstaltungen, Kursen und Seminaren und an den seit geraumer Zeit mit großer Aufmerksamkeit bedachten Formen des informellen Lernens. Das „Generalpostulat“ des „Lebenslangen Lernens“ (LLL) bzw. die Umsetzung von Strategien zur Realisierung ist zur offiziellen Leitlinie staatlicher Bildungspolitik avanciert. Aus welchem Blick-

winkel man es auch betrachtet, sei es individuell (Beschäftigungssicherheit), betrieblich (Reorganisation), arbeitsmarktbezogen (Wissens- und Dienstleistungsgesellschaft) oder gesamtgesellschaftlich (Humankapitalinvestition, Standort- und Wettbewerbsvorteil), die Argumente für die Notwendigkeit des lebenslangen Lernens sind schlüssig begründet und sie wirken mit einer hohen suggestiven Faszinationskraft auf die politische Konsensbildung ein. Im Folgenden soll kritisch der Frage nachgegangen werden, welche Orientierungen mit den neuen Vorgaben der Weiterbildungsförderung nach den Vorschlägen der „Hartz-Kommission“ verbunden sind und wie sie sich auf die berufliche Weiterbildungspraxis auswirken.

2

Die Finanzierung der beruflichen Weiterbildung

Die Frage nach der Finanzierung hat in der Debatte um die Gestaltung von Weiterbildungsstrukturen und -prozessen immer wieder zu erheblichen Konflikten geführt, wobei die Aspekte der sozialen Gerechtigkeit eine besondere Rolle in den bildungspolitischen Auseinandersetzungen gespielt haben (Ehmann 2001). Durch die Bundesregierung wurde im Jahr 2001 eine Expertenkommission eingesetzt, deren Auftrag es war und noch ist, ein tragfähiges Gesamtkonzept für die Finanzierung des Lebenslangen Lernens zu entwickeln. Nach Berechnungen der Kommission betrug das Gesamtfinanzierungsvolumen für Weiterbildung im Jahr 1999 ca. 32 Mrd. €, was

einem Anteil von 1,62 % am Bruttoinlandsprodukt (BIP) entsprach. Nach verschiedenen Finanzquellen differenziert, steuerten die Betriebe als Kostenträger 54 %, die Bundesanstalt für Arbeit 21 %, die Individuen 18 % und die öffentlichen Haushalte 7 % zum Gesamtfinanzierungsvolumen bei (Expertenkommission 2002).

2.1 FÖRDERUNG DER BERUFLICHEN WEITERBILDUNG IM ARBEITSFÖRDERUNGSGESETZ

Die Konjunkturkrise 1966/1967 hat die Entstehung und Verabschiedung des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) im Jahre 1969 wesentlich beeinflusst. Kerngedanke des AFG war das Ziel der Vollbeschäftigung. Nicht nur die Vermeidung von Arbeitslosigkeit und die Sicherstellung eines hohen Beschäftigungsstandes waren angestrebt, sondern auch unterwertige Beschäftigung sollte verhindert werden. Die berufliche Weiterbildungsförderung war auf das Prinzip der aktiv vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik orientiert.

Die beitragsfinanzierten Leistungen der beruflichen Weiterbildung konzentrierten sich in den ersten Jahren auf die

*Dr. Rolf Dobischat, Professor für Wirtschaftspädagogik mit dem Schwerpunkt Berufliche Aus- und Weiterbildung an der Fakultät für Gesellschaftswissenschaften der Universität Duisburg-Essen (Campus Duisburg).
e-mail: dobischat@uni-duisburg.de*

Förderung des beruflichen Aufstiegs. Doch bereits Mitte der 1970er Jahre mussten angesichts der eingetretenen Massenarbeitslosigkeit die Beitragsmittel zur Weiterbildungsförderung um Bundesmittel aufgestockt werden, um die Finanzierung für steigende Teilnehmerzahlen an der beruflichen Qualifizierung abzudecken. Mit der Zunahme von Arbeitslosen unter den geförderten Weiterbildungsteilnehmern wurde sukzessiv auf eine reaktive bzw. nachsorgende Förderpolitik umgeschwenkt.

In den Folgejahren etablierte sich eine Finanzierungskulisse, die sich unter den jeweils vorherrschenden fiskalischen Haushaltsbedingungen vollzog und die unter dem Stichwort eines prozyklischen „stop and go“ in den Diskurs um die Förderung der beruflichen Weiterbildung eingegangen ist. Die „Reform der Arbeitsmarktpolitik“ (Arbeitskreis AFG-Reform 1994; Arbeitskreis Arbeitsmarktpolitik 2000; Seifert 1995), die durch über 100 Änderungen der gesetzlichen Grundlagen des AFG während der 1970er und 1980er Jahre gekennzeichnet war, bewegte sich in einem Wechselspiel zwischen rigidem Sparkurs einerseits und expansiver Mittelzuweisung andererseits. Hiervon waren nicht nur grundsätzliche Anspruchsgrundlagen auf die Teilnahme und die finanzielle Absicherung während der Teilnahme betroffen, sondern es wurden Zugangsbarrieren temporär geöffnet oder verschlossen. Die öffentlich finanzierte berufliche Qualifizierung unterlag damit weitgehend dem Diktat des aktuell fiskalisch Möglichen, eine auf Längerfristigkeit bzw. Nachhaltigkeit angelegte Förderpolitik blieb nicht einmal in Konturen zu erkennen.

Die große Stunde der öffentlichen Weiterbildungsförderung schlug Anfang der 1990er Jahre, als es galt, die neuen Bundesländer in die alte Bundesrepublik zu transformieren. Der massive Einsatz von Mitteln der Arbeitsförderung und speziell der beruflichen Qualifizierung sollte die Strukturen des Beschäftigungssystems der DDR – für das ein 20-jähriger Rückstand gegenüber dem der alten Bundesrepublik diagnostiziert wurde – mittels einer breit angelegten Qualifizierungsoffensive modernisieren helfen (Dobischat/Düsseldorff 1999). Gewollt war dabei auch der Effekt, durch die massive Erhöhung der Teilnehmerzahlen in beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen den zusammenbrechenden Arbeitsmarkt kurzfristig zu entlasten.

Die Expansion der beruflichen Weiterbildung führte schnell zu massiver Kritik und zwar nicht nur bezüglich der Quantitäten, sondern vor allem hinsichtlich der Qualität der Maßnahmen. Die Ernüchterung über die begrenzten Reichweiten der beruflichen Weiterbildungsförderung beim „Aufbau Ost“ führte in der Folgezeit zu einer beschleunigten Entwicklung in den gesetzlichen Bestimmungen. Dem AFG folgte zum 1.1.1998 das Arbeitsförderungsreformgesetz (AFRG), welches in das Sozialgesetzbuch als Teil III integriert wurde. Mit dem Job-AQTIV-Gesetz (2002) wurden wesentliche Teile des SGB III erneut modifiziert (Bayer u. a. 1998, 1999; Gerntke/Schmittthener 2002; Hartwich 2003). Als wesentliches Merkmal der fast 40 Novellierungen des SGB III in der Zeitspanne bis 2002 lässt sich festhalten, dass das Instrument der beruflichen Weiterbildung gegenüber dem Primat der unmittelbaren Vermittlung (ohne Qualifizierung) in eine Beschäftigung an Bedeutung verloren hat.

2.2 WEITERBILDUNGSFÖRDERUNG NACH DER ARCHITEKTUR DER HARTZ-GESETZE

Mit dem In-Kraft-Treten der „Gesetze (Hartz I und II) über moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ zum 1.1.2003 und den damit verbundenen Änderungen im SGB III, haben sich die Bedingungen der beruflichen Weiterbildungsförderung gegenüber dem langjährig geltendem Förderungsmuster grundlegend verändert. Dies wird auch durch die gewählte Formulierung der „Neuausrichtung der Weiterbildung (§§ 77–86; 6. Abschnitt: Förderung der beruflichen Weiterbildung“) herausgestellt. Grundlegend verändert insofern, als ein neues Verfahren der Steuerung und Finanzierung für die Weiterbildung etabliert wurde. Gegenüber dem durch das AFRG schon im Jahre 1998 eingeleiteten Perspektivenwechsel, der das Prinzip des „Förderns und Forderns“ betont, besteht durchaus eine Kontinuität, die mit den Hartz-Gesetzen nur konsequent und radikal fortgesetzt wird.

Mit den „Hartz-Reformen“ ist ein Paradigmawechsel in der Arbeitsmarktpolitik vollzogen worden, der einen Wandel der arbeits- und sozialrechtlichen Zielarchitektur markiert (Wagner/Schuldt 2003; Gerntke u. a. 2002). Es sind drei Leitbotschaften, die diesen Wechsel charakterisieren:

– Das Ziel der Arbeitsmarktförderung, eine sozial gesicherte und regulierte Beschäftigung anzustreben, wurde aufgegeben. Ich-AGs als neue Formen der „Scheinselbstständigkeit“ und „Mini- und Midi-Jobs“ als Formen nicht existenzsichernder Beschäftigung signalisieren die Akzeptanz zur Etablierung eines Niedriglohnssektors. Mit der eingeleiteten Deregulierung ist der Abschied vom (regulierten) Normalarbeitsverhältnis zugunsten starkerer Marktgängigkeit der Arbeitskraft vorbereitet (Hickel 2003; Beier u. a. 2003).

– Das Prinzip „Fordern und Fördern“ betont den Übergang von der aktiven zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik. Dahinter steht die Annahme, dass der traditionelle Sozialstaat mit seinen passiven Alimentierungsleistungen als Mitverursacher der hohen Arbeitslosigkeit angesehen wird. Die Stärkung der individuellen Eigenverantwortung und Flexibilität soll daher die Voraussetzung für einen besseren arbeitsmarktlchen Erfolg sicherstellen. In der Konsequenz bedeutet dies jedoch die Reduktion von Leistungs- und Schutzrechten durch das Zurückfahren der sozialen Verantwortung des Staates. Die individuelle Ausgrenzung beruht auf einer falschen Diagnose der Politik. Nicht das Fehlen von Millionen von Arbeitsplätzen wird als Thema einer umfassenden Beschäftigungspolitik diskutiert, vielmehr rückt die Frage des Missbrauchs bei öffentlichen Leistungen ins Blickfeld. Aus den Opfern des Arbeitsmarktes werden so schnell Täter am Sozialstaat, denen man mit entsprechenden Maßnahmen begegnen muss. Erinnert sei in diesem Zusammenhang an die immer wieder aufflammende Debatte über die „Faulheit der Arbeitslosen“. Diese reflexartige Alarmglocke wurde z.B. durch die Kanzler *Kohl* („kollektiver Freizeitpark“, 1993) und *Schröder* („es gibt kein Recht auf Faulheit“, 2001) immer dann geläutet, wenn ein sozialpsychologisches Klima bzw. ein mentales Einfallstor für Leistungseinschränkungen, neue Zumutbarkeiten und erweiterte Sanktionen der Boden bereitet werden musste (Oschmiansky 2003).

– Der Vorrang der beschleunigten Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt ist zwar grundsätzlich richtig, verdeckt wird jedoch die reale Situation der Arbeitslosen mit ihren erheblichen Vermittlungsproblemen aufgrund integrationshemmender Merkmale (Alter, Qualifikationen, Gesundheit, etc). Die sozialpolitische Orientierung, wie sie sich z.B. in einer differen-

zierten Zielgruppenorientierung niederschlägt und mit einer entsprechenden Instrumentierung ausgerüstet sein müsste, gerät aus dem Blickfeld. Damit wächst die Gefahr der Konzentration der Förderungsbemühungen auf unproblematische Vermittlungsfälle mit Bestenauslese. Unterhalb dieses Segments wächst das Risiko der Verfestigung des Arbeitslosenbestandes und es steht zu befürchten, dass sich dessen Reintegrationschancen weiter verschlechtern werden.

Bereits im Vorfeld der jetzigen Reform stand die Arbeitsmarktpolitik bezüglich ihrer Effektivität und Effizienz in der öffentlichen Kritik (Benchmarking 2001). Zentrale Kritikpunkte an der beruflichen Weiterbildungsförderung mit Blick auf internationale Vergleiche konzentrierten sich u. a. auf die überdurchschnittlich lange Maßnahmedauer von 9,3 Monaten und die hohen Maßnahmekosten pro Teilnehmer mit ca. 20.000 €. Als Ursachenbündel hierfür wurde u. a. auf folgende Aspekte verwiesen (Schmidt 2003):

- Arbeitsagenturen verhalten sich mit ihrer Maßnahmeplanung angebotsorientiert, d.h. ausgerichtet an den Angeboten der Träger in der Region. Der tatsächliche – nicht angebotsinduzierte – regionale bzw. individuelle Bedarf kommt daher nur unzureichend zum Tragen (Mismatch). Die Angebotsplanung der Bildungsträger lehnt sich in der Regel eng an das Kriterium der eigenen Kapazitätsauslastung an, so dass es zu Fehlsteuerungen von Angeboten kommt.
- Im Weiterbildungsmarkt herrscht geringer Wettbewerb. Die Monopol- und Machtstellung von Weiterbildungsanbietern gegenüber den Arbeitsagenturen verstärkt das angebotsorientierte Verhaltensmuster erheblich.
- Die Arbeitsverwaltung folgt der Politik, geplante Budgets bis zum Jahresende auszugeben und dies selbst dann, wenn kein Bedarf für Bildungsmaßnahmen erkennbar ist.

Neben diesen Aspekten ist auf weitere Punkte zu verweisen, die aus Sicht von Arbeitsmarktforschern als kritisch, da ineffektiv, eingestuft wurden. Dies betrifft nicht nur die Vorwürfe der niedrigen Vermittlungsquoten, der intransparenten Kostenstrukturen, der unzureichenden Qualitätskontrollen und der falschen Teilnehmerrekrutierungen, sondern stellt auch auf

das Verhalten der Teilnehmer ab. So wurde darauf verwiesen, dass bei individueller Anwartschaft auf eine Maßnahme bzw. der Erwartung an eine spätere Maßnahmeteilnahme, die Wahrscheinlichkeit ansteigt, dass die selbstverantwortliche Suche nach einem Arbeitsplatz sinkt. Auch während des Maßnahmebesuchs findet in der Regel keine Arbeitsplatzsuche statt, weil das Interesse des Erreichens des Maßnahmeziels in den Vordergrund rückt bzw. der mögliche Abbruch mit Sanktionen verbunden ist. Dies gilt sowohl für Maßnahmeträger als auch für die Teilnehmer. Letztlich kann mit dem Erreichen des Maßnahmeziels eine Erwartung verknüpft sein, die mit der realen Arbeitsmarktlage nicht harmoniert. Wenn dann durch die Teilnahme an einer Maßnahme sogar neue Ansprüche auf Alimentierung erworben werden, wächst die Neigung, den erneuten Anspruch erst einmal wieder auszuschöpfen, statt eine Arbeitsstelle anzunehmen.

2.3 NEUORIENTIERUNG IN DER FÖRDERPOLITIK

Vor dem Hintergrund dieser Kritikpunkte sind die von der „Hartz-Kommission“ gegebenen Empfehlungen zur Neuorientierung der beruflichen Weiterbildungsförderung einzuschätzen, da sie in die gesetzlichen Regelungen wie auch die konkrete Geschäftspolitik der Bundesagentur für Arbeit eingeflossen sind. Elemente dieser Neuorientierung sind (Kühnlein/Klein 2003a, b, c):

- Die Ausgabe von Bildungsgutscheinen durch die Arbeitsagentur an den infrage kommenden Personenkreis. Der Bildungsgutschein ist räumlich begrenzt, legt die Bildungsziele und die Maßnahmedauer fest und hat eine Gültigkeit von drei Monaten. Der Bildungsgutscheinbesitzer sucht mit dem Bildungsgutschein einen geeigneten Bildungsträger, der nach Beendigung der Bildungsmaßnahme die Kosten, die durch einen Förderhöchstbetrag definiert sind, mit dem Arbeitsamt abrechnet. Beabsichtigt ist, die Bildungsangebote zu modularisieren, um kürzere Maßnahmezeiten durchzusetzen.
- Bildungsmaßnahmen werden in Zukunft durch das Arbeitsamt unterstützt, wenn die Maßnahme selbst wie auch der Bildungsträger von einer unabhängigen Stelle zugelassen worden sind. Die zulassende Stelle wiederum muss sich ebenfalls

einem Akkreditierungsverfahren unterziehen. Bildungsträger und Arbeitsagentur treten hierdurch in Zukunft nicht mehr unmittelbar in eine bilaterale Beziehung. Dieses Verfahren sollte bereits Mitte 2003 umgesetzt sein, findet bisher aber keine Anwendung, so dass die Qualität der Maßnahmen nach wie vor durch die Arbeitsagentur geprüft wird.¹ Eine weitere Förderungsvoraussetzung besteht darin, dass eine prognostizierte Vermittlungsquote von 70 % der Teilnehmer erreicht werden muss.

- Die Kosten der Maßnahme müssen sich an Durchschnittskostensätzen auf Ebene der Landesarbeitsagenturen bzw. an bundesweiten Ansätzen orientieren. Dadurch können regionalspezifische Besonderheiten keine Berücksichtigung mehr in der Preisgestaltung finden. Besondere Leistungen, wie z.B. eine sozialpädagogische Betreuung, können nicht mehr außerhalb dieser Kostensätze in Ansatz gebracht werden.

Flankierend zu diesen Bestimmungen hatte die Bundesanstalt für Arbeit in ihren geschäftspolitischen Vorgaben bereits frühzeitig festgelegt, dass für das Jahr 2003 ca. 260.000 Personen in Bildungsmaßnahmen mit einem Volumen von ca. 5,3 Mrd. € gefördert werden sollten. Erkennbar ist (*Abbildung 1*), dass im Februar 2004 ein Drittel weniger Teilnehmende in Bildungsmaßnahmen (FbW) gegenüber dem Vergleichsmonat des Jahres 2003 zu verzeichnen sind. Vom Einbruch sind die fünf Bundesländer im Osten besonders stark betroffen. Das Finanzierungsvolumen (Ist-Ausgaben) ist zum 31.12.2003 deutlich auf 5,0 Mrd. € abgesunken und entspricht damit nur noch einem ca. 10 %igen Anteil an den Beitragseinnahmen insgesamt (*Tabelle 1*).

¹ Mittlerweile liegt ein Verordnungsentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit „über das Verfahren zur Zulassung von fachkundigen Stellen sowie zur Anerkennung von Trägern und Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung“ vor.

2.4 WEITERBILDUNGSEINRICHTUNGEN SIND UNTER DRUCK GERATEN

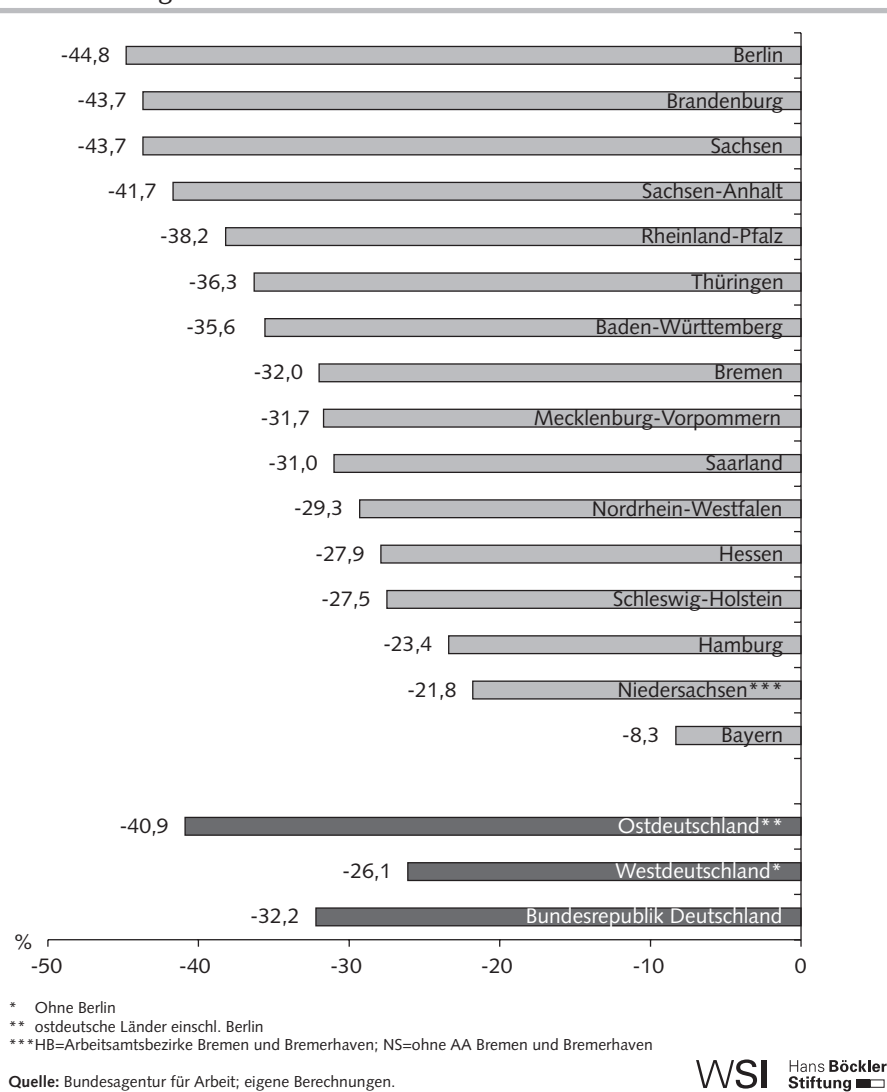
Die Neuausrichtung der beruflichen Weiterbildung innerhalb der Arbeitsmarktpolitik hat in der Weiterbildungslandschaft erhebliche Verunsicherungen und massive Proteste ausgelöst. Erste Analysen (Kühnlein/Klein 2003b; Wagner/Schuldt 2003, S. 83 ff.; Fuchsloch 2003) haben die Auswirkungen beleuchtet, wobei es zu folgenden Beurteilungen kommt:

Für alle beteiligten Akteure der beruflichen Weiterbildung haben sich durch das neue Steuerungsinstrument die Planungsrisiken deutlich erhöht. D.h., bis zum tatsächlichen Maßnahmebeginn sind die Rahmenbedingungen für die Bildungsträger unklar. Unter den neuen Konkurrenzbedingungen der Träger untereinander beim Einwerben von Bildungsgutscheinen erhöht sich das Kostenrisiko massiv, weil eine Refinanzierung bis zum unmittelbaren Beginn der Maßnahme nicht absehbar ist. Da die Bestimmung der zentralen Planungsparameter nach wie vor von den Arbeitsagenturen festgelegt wird (Bildungsziele, Maßnahmedauer, Kostenübernahme gemäß den festgelegten Durchschnittskosten, Teilnehmerauswahl über die Bildungsscheine), kann kein funktionierender Wettbewerb zwischen gleichberechtigten Akteuren entstehen, denn Bildungsträger, bildungswillige Arbeitslose und auch Betriebe bleiben mit ihren Bedarfen und Interessen weitgehend aus den Planungshorizonten ausgeklammert. Selbst für Inhaber eines Bildungsgutscheins bleibt die konkrete Teilnahme so lange ungewiss, bis genügend Teilnehmer mit einem Bildungsgutschein für eine gleich lautende Maßnahme bei einem Träger zusammen kommen, was unter den Bedingungen einer kontingentierten Ausgabe von Gutscheinen bzw. vor dem Hintergrund, dass die ausgegebenen Bildungsgutscheine nicht immer eingelöst werden (da dies ja sanktionsfrei ist), problematisch zu beurteilen ist. Von einem freien Wettbewerb der Angebote und Träger kann daher keine Rede sein.

Für die Bildungsträger entsteht hierdurch eine prekäre Situation. Sie müssen Personal und Ausstattung vorhalten, um überhaupt am „Wettbewerb“ um die Bildungsgutscheine teilnehmen zu können. Zudem müssen sie Kosten in den Aufbau von Supportstrukturen wie z.B. Beratungsleistungen, Marketingaktivitäten und Qualitätsmanagementsysteme investieren.

Abb. 1: Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW)

- Veränderungen Teilnehmende von Februar 2003 zu Februar 2004 in % -



Den notwendigen Investitionen stehen aber nur sehr unsichere Ertragschancen gegenüber, denn die Entscheidungsoptionen

der nachfragenden Gutscheinbesitzer sind kaum zu kalkulieren. Vorteile gegenüber der Konkurrenz kann man sich lediglich

Tabelle 1: Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW)¹ jeweils am 31.12. des Jahres

Jahre	Anteil an den Beitragseinnahmen Ist (12-Monatsdurchschnitt in %)	Ist-Ausgaben (12-Monatssumme in Mrd. Euro)
1992	22,96	9,00
1993	21,35	8,72
1994	16,34	6,81
1995	17,44	7,52
1996	18,22	7,92
1997	14,60	6,40
1998	14,51	6,39
1999	14,95	6,75
2000	14,68	6,81
2001	14,75	6,98
2002	14,14	6,70
2003	10,56	5,00

¹⁾ FbW (bis 1997 Förderung der beruflichen Fortbildung und Umschulung ohne Einarbeitungszuschüsse), Maßnahmekosten und Unterhaltsgeld zusammen

Quelle: Bremer Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe (BIAJ)

WSI Hans Böckler Stiftung

dann verschaffen, wenn man die vorgegebenen Durchschnittskostensätze unterbietet. Dies kann aber nicht folgenlos bleiben. Die Befürchtungen einer „gewollten Marktberingung“ in der Trägerlandschaft sind mittlerweile Realität geworden. Bildungsträger melden Konkurs an und entlassen ihre Mitarbeiter. Andere reduzieren ihr Personal drastisch und/oder überführen die bisher fest beschäftigten Mitarbeiter in Zeit- und Honorarverträge oder kürzen die Gehälter. Nach einer Pressemitteilung der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft vom 6.11.2003 wird der Arbeitsplatzabbau in der Weiterbildung bereits auf 20.000 Personen beziffert. Die dadurch entstehenden Ich-AGs „freier Dozenten und Honorarkräfte“ mit einer prekären Beschäftigung in Mini- oder Midi-Jobs sind die Konsequenzen einer tiefgreifenden Destruktion und infrastrukturellen Ausdünnung in der (regionalen) Weiterbildungslandschaft. Der problematische Beschäftigungsstatus eines Teils des künftigen Weiterbildungspersonals wird zwangsläufig auch negativen Einfluss auf die notwendige Professionalität und Qualität der Bildungsmaßnahmen haben.

Letztlich unterstützt die klare Orientierung an einem definierten Integrationserfolg von 70 % Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt ein Szenario von verstärkter Selektion und Ausgrenzung, zumal die Finanzierung einer Zielgruppenorientierung mit sozialpädagogischer Begleitung für Problemgruppen nicht mehr möglich ist. Arbeitsämter wie auch Bildungsträger werden zukünftig stärker darauf achten (müssen), eine intensivere Auslese – z.B. über Profilingprozesse – zu betreiben, um unter den bildungswilligen Arbeitslosengeldbeziehern die Leistungsfähigsten herauszufiltern, denn diese Strategie bietet die beste Gewähr dafür, die erforderliche 70 %-Vermittlungsquote zu erreichen, bedenkt man, dass die Eingliederungsquote bei der beruflichen Weiterbildung für das Jahr 2001 lediglich 43,2 % betrug (Deutscher Bundestag 2003). Das Auskämmen des sozialpolitischen Auftrags aus der Weiterbildungsförderung durch die Rückführung des Auftrags auf das Kerngeschäft der Bundesagentur, nämlich die Aufgaben der Arbeitsvermittlung, wie auch die Reduzierung von Lohnersatzleistungen, wird die Spirale sozialer Ungleichheit durch Exklusion von (Weiter)Bildungszugängen weiter drehen. Die Qualität einer Bildungsmaßnahme lässt sich eben nicht aus-

nahmslos am Erfolgsindikator „70 %-Vermittlung“ messen. Auch die Perspektive in der Förderpolitik, die die Blickrichtung nur auf die Beschäftigungsfähigkeit für den ersten Arbeitsmarkt lenkt und möglichst betriebsnahe und arbeitsplatzorientierte Fachqualifikationen – vorzugsweise vermittelt in Teilmodulen – präferiert, erscheint problematisch, vernachlässigt sie doch die Bedeutung von langfristig stabilisierenden Maßnahmen, wie dies z.B. über Berufsabschlüsse sichergestellt werden kann. So könnte ein Präferenzmodell von modularer Weiterbildung, das den Bezug zu Berufsbildern bzw. Berufen löst, das „Berufsprinzip“ nachhaltig negativ beeinflussen (Eckert/Friese 2003).

Im Ergebnis ist *Kühnlein/Klein* zuzustimmen, wenn sie feststellen, dass der Bildungsgutschein als neues Steuerungsinstrument im „Weiterbildungsdschungel“ eine Wirkung entfaltet, die das beklagte „Chaos“ auf dem Weiterbildungsmarkt mit seinen Intransparenzen noch verstärkt. Der erhoffte Steuerungseffekt über die „Wahlfreiheit“ bedeutet eine Überforderung derjenigen, die besonders auf intensive Beratung und Betreuung bei Qualifizierungsfragen angewiesen sind. Problematisch ist zudem der Wegfall der Zielgruppenorientierung, der die Integrationschancen bildungs- und arbeitsmarktferner Problemgruppen erheblich reduziert (*Kühnlein/Klein* 2003c, S. 11).

3

Wo liegen die Perspektiven?

Wie ist aus bildungspolitischer Sicht das Instrument der Neuordnung der beruflichen Weiterbildung innerhalb der „Arbeitsmarktreform“ zu beurteilen? Angesichts der hinlänglich bekannten Strukturprobleme in der beruflichen Weiterbildung bleiben die zentralen Defizitbereiche, die seit jeher im Zentrum des weiterbildungspolitischen Diskurses stehen, wie z.B. die unzureichende Regulierung, die Intransparenz, die Selektion und die Qualität, nicht nur bestehen, sie werden sich vielmehr verschärfen. So dreht sich mit der Reduzierung der öffentlich finanzierten beruflichen Weiterbildung die Selektionsspirale weiter, und das geht eindeutig zu Lasten der bildungs- und arbeitsmarktfernen Personengruppen. Für sie bleibt die vielstimmig hörbare Losung

des Lebensbegleitenden Lernens daher nur eine leere Floskel, denn Kompetenzsicherung und -erhaltung über Weiterbildung, auch durch private Investitionen von Zeit und Geld, wird ja bekanntlich durchweg von den bereits höher qualifizierten Kernbelegschaften realisiert.

In der Vergangenheit konnte die Weiterbildung durchaus als Mobilitätsvehikel für eine Chancenverbesserung für berufliche Anschluss- und Integrationsmöglichkeit angesehen werden. Die nunmehr gewollte Exklusion eines Teils der Arbeitslosen von öffentlich finanzierter Qualifizierung könnte daher als Ausweitung eines Pfades gesehen werden, der womöglich den Übergangskorridor von einer Erwerbsbiographie zu einer Armutsbiographie verbreitern hilft, da Weiterbildungs- und Qualifizierungsansprüche als notwendige Mobilitäts- bzw. Integrationshilfen zukünftig weitgehend verwehrt bleiben.

Für *Sauter* hingegen haben die Hartz-Gesetze in Ergänzung zu den geschäftspolitischen Zielvorgaben der Bundesagentur für Arbeit (BA) konsequent- und richtigerweise der arbeitsmarktpolitischen gegenüber der weiterbildungspolitischen Perspektive Priorität gegeben. Dies sei deshalb positiv zu werten, weil die BA seit der Verabschiedung des AFG immer mehr Aufgaben übertragen bekommen hat, die eindeutig hätten dem Bildungsbereich zugeordnet (und darüber finanziert) werden müssen. Deshalb sei es richtig, dass es zukünftig nicht mehr Aufgabe der Arbeitsverwaltung ist, eine ineffiziente „Weiterbildungsindustrie“ mit Aufträgen am Leben zu erhalten (*Sauter* 2003). Mit den Hartz-Gesetzen ist für ihn der Startschuss für eine Neuorientierung der Weiterbildung in Richtung vermittlungsnaher Qualifizierung mit Stärkung der (betrieblichen) Nachfragestrukturen eröffnet.

Weiterbildungspolitische Konsequenzen hat auch *Faulstich* innerhalb eines Gestaltungsrahmens konturiert, in dem er unter Bezugnahme auf die Relevanz von langfristig ausgerichteter individueller Kompetenzentwicklung und strategischer Ausrichtung der Weiterbildung, die Notwendigkeit veränderter Finanzierungsmodalitäten zur Stärkung der Weiterbildungsinstitutionen, den Aufbau eines Qualitätssicherungssystems unter öffentlicher Verantwortung (*Faulstich* u.a. 2003), den Ausbau von Informations- und Beratungssystemen und nicht zuletzt eine gesetzliche Rahmenordnung sieht, die u.a. Zugänge

zur Teilnahme eröffnet (Faulstich 2003; Bayer 2002). Diese Vorschläge sind sicherlich nicht neu; sie sind nach wie vor richtig und sie sind begründet. Ob sie gegenwärtig im Sinne einer umfassenden Reform politisch durchsetzbar sind, ist offen.

Bei der Frage der Umsetzung des Lebenslangen Lernens spielt die Finanzierungsfrage die zentrale Rolle. Die erwarteten Vorschläge der vom Bildungsministerium eingesetzten Expertenkommission könnten daher als Meilensteine für die Intensivierung der Finanzierungsdebatte im Kontext des Lebenslangen Lernens gewertet werden.

Gegenwärtig wird die Finanzierung der Weiterbildung durch unterschiedlichste Quellen gespeist und für ihre Neuausrichtung liegen vielfältige zukunftsgerichtete Gestaltungsoptionen vor (Nagel/Jaich 2002; Sachverständigenrat Bildung 2002). Feststellbar ist, dass gerade in den letzten Jahren die öffentliche Finanzierung stagniert, während die individuelle Eigenbeteiligung an den Kosten und Zeitaufwendungen für Weiterbildung steigt. Dieser Weg der Reprivatisierung wird durch die Hartz-

Gesetze mit der Perspektivverengung auf die vermittlungsnahen (arbeitsmarktbezogene) Qualifizierung nunmehr konsequent weiter verfolgt. Geht man davon aus, dass die Partizipation an und die Aspiration auf das Lebenslange Lernen in Zukunft einen noch stärkeren Einfluss auf die Stabilisierung von Erwerbskarrieren nehmen wird, die Nichtteilnahme z.B. als Folge der strukturellen Exklusion von Lernprozessen hingegen das Risiko zur Destabilisierung erhöht, drängt sich die Frage auf, welches Finanzierungsmodell geschaffen werden muss, um bestimmten Arbeitsmarktgruppen, die jetzt nicht mehr im Fokus der SGB-III-Förderung stehen, in der Förderung zu behalten, um die Anschlussfähigkeit an den Arbeitsmarkt sicherzustellen. Ob dies durch die Schaffung eines – sich in der Diskussion befindlichen – Erwachsenen-BAFÖGs mit steuerfinanzierter Basis, aber höherer individueller Kostenbeteiligung (z.B. über Darlehen) gelingen kann, muss eingehend nach Vorlage eines entsprechenden konzeptionellen Rahmens geprüft und berufsbildungspolitisch bewertet werden.

Die berufliche Weiterbildung weist einen engen Bezug zum Arbeitsmarkt auf. Betriebe und Unternehmen sind diejenigen Organisationen, die in diesem Feld ein hohes finanzielles Engagement zeigen. Trotz des Plädoyers der Betriebe für eine höhere Selbstbeteiligung der Arbeitnehmer an den Zeit- und Finanzinvestitionen für die berufliche Weiterbildung hat die Vergangenheit gezeigt, dass die bestehenden Zugangsbarrieren zum betrieblichen Lernen für bestimmte Belegschaftsgruppen nicht abgebaut werden konnten. Insofern liegt es auf der Hand, nach Modellen zu suchen, die eine neue Verkoppelung zwischen betrieblicher Arbeitszeit- und Qualifizierungspolitik auf unterschiedlicher Regulierungsebene herstellen können. Ein weitergehendes Konzept wäre in der Etablierung von Fondsfinanzierungsmodellen zu sehen (Drexel (2003); Drexel in diesem Heft), in denen betriebliche Investitionen, die öffentliche Förderung wie auch individuelle Aufwendungen in einem System von Finanzierung, Regulierung und Steuerung zusammengebracht werden könnten.

- Arbeitskreis AFG-Reform** (Hrsg.) (1994): Memorandum für ein neues Arbeitsförderungsgesetz, Düsseldorf
- Arbeitskreis Arbeitsmarktpolitik** (Hrsg.) (2000): Eckpunkte für die Reform der Arbeitsförderung, Frankfurt/Main
- Bayer, M.** (2002): Bundesgesetzesinitiative zur Weiterbildung – Anstöße und Verlauf, in: Faulstich, P. (Hrsg.), Lernzeiten. Für ein Recht auf Weiterbildung. Hamburg, S. 164–186
- Bayer, M./Dobischat, R./Kohsiek, R.** (Hrsg.) (1998): Die Zukunft der AFG/AFRG-geförderten beruflichen Weiterbildung. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch III, Frankfurt/Main
- Bayer, M./Dobischat, R./Kohsiek, R.** (Hrsg.) (1999): Das Sozialgesetzbuch III. Praxis und Reformbedarf in der Arbeitsförderung und Qualifizierung, Frankfurt/Main
- Beier, A. u. a.** (2003): Radikalumbau des Arbeitsmarktes. „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ – Die Folgen der „Hartz-Reform“, Hamburg
- Benchmarking Deutschland:** Arbeitsmarkt und Beschäftigung (2001): Bericht der Arbeitsgruppe Benchmarking und der Bertelsmann Stiftung, Berlin/Heidelberg
- Deutscher Bundestag** (2003): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der FDP „Struktur von Weiterbildungsträgern und Effizienz von Maßnahmen in der beitragsfinanzierten Weiterbildung“. Bundestagsdrucksache 15/596 vom 12.3., S. 4.
- Dobischat, R./Düsseldorff, K.** (1999): Transformation der Berufsbildung in den neuen Bundesländern. Prozesse, Strategien und Leitbilder einer unvollkommenen Modernisierung, in: Harney, K./Tenorth, H.-E. (Hrsg.), Beruf und Berufsbildung. Situation, Reformperspektiven, Gestaltungsmöglichkeiten. Beiheft 40 der Zeitschrift für Pädagogik, Weinheim/Basel, S. 101–120
- Drexel, I.** (2003): Das System der Finanzierung beruflicher Weiterbildung in Frankreich: Analyse und Schlussfolgerungen, München/Berlin
- Eckert, M./Friese, M.** (2003): Neue Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Risiken und Chancen für die berufliche Aus- und Weiterbildung, in: berufsbildung 83, S. 3–6
- Ehmann, Ch.** (2001): Bildungsfinanzierung und soziale Gerechtigkeit, Bielefeld
- Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens** (2002): Auf dem Weg zur Finanzierung Lebenslangen Lernens. Zwischenbericht, Bielefeld, S. 111, Tab. 5.5
- Faulstich, P.** (2003): Zukunftsperspektiven aus der Weiterbildungsmisere; Bundesverband der Träger berufliche Bildung (BBB) (Hrsg.), Hamburg, S. 22 ff.
- Faulstich, P./Gnahn, D./Sauter, E.** (2003): Qualitätsmanagement in der beruflichen Weiterbildung: ein Gestaltungsvorschlag. Gutachten im Auftrag der gewerkschaftlichen Initiative von ver.di, IG Metall und GEW für Bundesregelungen in der beruflichen Weiterbildung, Berlin
- Fuchsloch, Ch.** (2003): Hartz und die Neuordnung der beruflichen Weiterbildung, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens 1, S. 68–80
- Gerntke, A./Klute, J./Troost, A./Trube, A.** (Hrsg.) (2002): Hart(z) am Rande der Seriosität. Die Hartz-Kommission als neues Modell der Politikberatung und -gestaltung? Münster/Hamburg/London
- Gerntke, A./Schmittthener, H.** (2002): Alles klar durch Job-AQTIV? Weiterbildung im SGB III, in: Faulstich, P. (Hrsg.), Lernzeiten. Für ein Recht auf Weiterbildung, Hamburg, S. 68–75
- Hartwich, H.-H.** (2003): Arbeitsmarktreform im Bundestagswahlkampf 2002, in: Gesellschaft-Wirtschaft-Politik (GWP), 1, S. 113–142
- Hickel, R.** (2003): Hartz-Konzept: Arbeitslose effektiver in billige Jobs – Deregulierungsschub auf den Arbeitsmärkten, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (B 6–7/2003), S. 7–9
- Kühnlein, G./Klein, B.** (2003a): Bildungsgutscheine – mehr Eigenverantwortung, mehr Markt, mehr Effizienz? – Erfahrungen bei der Neuausrichtung der beruflichen Weiterbildung. Arbeitspapier der Hans-Böckler-Stiftung 74, Düsseldorf
- Kühnlein, G./Klein, B.** (2003b): Bildungsgutscheine – die Arbeitsverwaltung erprobt ein neues Verfahren zur Verteilung von Bildungs- und Beschäftigungschancen – Erste Erfahrungen in Dortmund/östliches Ruhrgebiet, in: Gewerkschaftliche Bildungspolitik 9/10, S. 20–23
- Kühnlein, G./Klein, B.** (2003c): Bildungsgutscheine. Ein neues Instrument zur Steuerung der beruflichen Weiterbildung, in: berufsbildung 83, S. 9–11
- Nagel, B./Jaich, R.** (2002): Bildungsfinanzierung in Deutschland – Analyse und Gestaltungsvorschläge, Kassel
- Oschmiansky, F.** (2003): Faule Arbeitslose? Zur Debatte über Arbeitsunwilligkeit und Leistungsmissbrauch, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 6–7, S. 16
- Sachverständigenrat Bildung** bei der Hans-Böckler-Stiftung (2002): Für ein erweitertes System der Bildungsfinanzierung, Weinheim/München, S. 179–231
- Sauter, E.** (2003): Strukturen und Interessen. Auf dem Weg zu einem kohärenten Berufsbildungssystem, Bielefeld, S. 22
- Schmid, G.** (2003): Entwicklungslinien der Arbeitsmarktpolitik und deren Folgen für den Aus- und Weiterbildungsmarkt, in: Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.), Kolloquien im BIBB 3, Entwicklungslinien der Arbeitsmarktpolitik und deren Folgen für den Aus- und Weiterbildungsmarkt
- Seifert, H.** (Hrsg.) (1995): Reform der Arbeitsmarktpolitik. Herausforderung für Politik und Wirtschaft, Köln
- Wagner, A./Schuldt, K.** (2003): Arbeitsmarktpolitische Reformen im Kontext der Vorschläge der Hartz-Kommission – Chancen und Risiken für den ostdeutschen Arbeitsmarkt, Arbeitsheft 34 der Otto Brenner Stiftung, S. 12 ff.