Veränderter Input der Arbeitsverwaltung in Weiterbildungen nach SGB III

FATALE UMSTEUERUNG AUF NACHFRAGEORIENTIERUNG

Birgit Klein / Gertrud Kühnlein

Berufliche Weiterbildung in Deutschland wurde maßgeblich über den Input der Arbeitsverwaltung mitfinanziert. Seit der Einführung von Hartz 1 und 2 Anfang 2003 ist dieser Bereich der Weiterbildungsfinanzierung – sozusagen über Nacht – völlig neu geformt. Schon nach wenigen Monaten prognostizierten betroffene Weiterbildungsträger, dass die geplante »Bereinigung der Bildungslandschaft« zu einem völligen »Kollaps der beruflichen Weiterbildung« führen werde. Nach Ablauf des ersten Jahres lässt sich nun feststellen, dass die Befürchtungen sich bewahrheitet haben. Das Nachsehen haben nicht nur Bildungsanbieter, sondern vor allem die Bildungsnachfrager, zumal benachteiligte Zielgruppen. Die Autorinnen beschreiben zunächst die vorgenommenen Veränderungen, belegen dann die dramatischen Wirkungen der Neustrukturierung und zeigen schließlich mögliche Wege der Neuausrichtung für die Träger auf.

Mit Jahresbeginn 2003 hat die Arbeitsverwaltung eine Umsteuerung der SGB-III-geförderten beruflichen Weiterbildung vorgenommen – gemäß dem neuen Credo der Arbeitsmarktpolitik: »Eigenverantwortung auslösen, Sicherheit einlösen« (Empfehlungen der Hartz-Kommission 2002). Damit verfolgte der Gesetzgeber vor allem das Ziel, Wettbewerb und Transparenz am Weiterbildungsmarkt zu stärken sowie die Wahlmöglichkeiten und die Eigenverantwortung der Teilnehmer/innen zu erhöhen. Damit wurde einer Kritik Rechnung getragen, die schon seit vielen Jahren von Expert/inn/en vorgetragen wird, wenngleich mit recht unterschiedlichen Intentionen und Nuancen: Der »Weiterbildungsmarkt« sei angebots- statt nachfrageorientiert, Angebots- und Kostenstrukturen seien ebenso wenig transparent wie die erreichte Ergebnisqualität bzw. der Erfolg der Bildungsmaßnahmen.

Früher stimmte die Arbeitsverwaltung unmittelbar mit den Trägern deren Weiterbildungsangebote ab und vermittelte die Arbeitslosen gezielt in eine bestimmte – vom Arbeitsamtsberater ausgewählte – Maßnahme. Die Nichtteilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen war »sanktionsbewehrt«, das heißt, sie wurde mit einer Sperrfrist beim Bezug des Arbeitslosengeldes bestraft. Diese Zwangszuweisung der Arbeitslosen war ebenso in die Kritik geraten wie die bilateralen Absprachen zwischen Arbeitsämtern und Trägern. Sie wurde jetzt abgelöst durch ein neues Verfahren, bei dem Wahlfreiheit und mehr Passgenauigkeit in den Vordergrund rücken sollten.

Die Arbeitsverwaltung schreibt die Bildungsziele jetzt allgemein aus; alle zugelassenen Träger können sich um die Durchführung bewerben. Sowohl die Träger als auch einzelne Maßnahmen werden von einer externen Zertifizierungsagentur geprüft. Den Trägern ist eine Erfolgsquote von mind. 70 Prozent vorgeschrieben, das heißt, sechs Monate nach Beendigung der Maßnahme dürfen nicht mehr als 30 Prozent der Teilnehmer/innen als arbeitslos registriert sein (»Verbleibsquote«). Eine spezielle Förderung von »Zielgruppen« gibt es nicht mehr.

Arbeitslose erhalten nach einer ausführlichen Beratung im Arbeitsamt, in der die Notwendigkeit einer bestimmten Weiterbildung festgestellt wird, einen *Bildungsgutschein* (§ 77, Absatz 3 SGB III). Damit wird die Finanzierung der definierten Weiterbildung von der Arbeitsverwaltung verbindlich zugesagt. Die Zusicherung ist drei Monate gültig. Auf dem Bildungsgutschein sind das Bildungsziel und die Qualifizierungsinhalte, die Dauer der Weiterbildung, die regionale Begrenzung und der Förderhöchstbetrag festgelegt. Die Zahl der auszugebenden Bildungsgutscheine wird von der Agentur für Arbeit festgelegt (»Kontingentierung«). Das neue Vergabeverfahren erhöht die Wahlfreiheit der arbeits-/erwerbslosen Gutscheininhaber insofern, als sie sich nun selbst einen Bildungsträger ihrer Wahl suchen können bzw. müssen – das Arbeitsamt darf sich hierbei ausdrücklich nicht beratend einmischen.

In der politischen Diskussion wurde mit der Neuausrichtung der Weiterbildung eine Reihe positiver Erwartungen verknüpft:

- Stärkung der Nutzerperspektive durch Einführung des Prinzips der Wahlfreiheit
- Erhöhung der Transparenz durch Wettbewerbsstrukturen für die Träger
- Qualitätssicherung durch externe Zertifizierung
- Effektivierung durch Modularisierung der Maßnahmen
- Effizienzorientierung durch Konzentration auf die Leistungsstärksten.

Durch eine Reihe von Veränderungen (generelle Verkürzung der Weiterbildungsdauer aller Maßnahmen, Einführung von Bundesdurchschnittskostensätzen, empfindliche Einschnitte bei

Höhe und Berechnung der Transferleistungen für die Bildungsteilnehmer/innen sowie insgesamt ein effizienterer Mitteleinsatz) wurde schließlich eine deutliche Reduktion der Weiterbildungsausgaben in Aussicht gestellt. Tatsächlich zeigte sich allerdings, dass man mit dieser Kostensenkung nicht abwarten wollte, bis diese erwarteten bzw. mittelfristig versprochenen Effekte eingetreten waren. Vielmehr war die Umstrukturierung von vornherein mit massiven Kürzungsmaßnahmen verbunden. Konnte man in den ersten Monaten nach Umstellung des Verfahrens noch darauf hoffen, dass es sich bei den eingetretenen Problemen um Übergangsphänomene handeln würde, wurde im Verlauf des Jahres unmissverständlich deutlich, dass der angezielte Paradigmenwechsel gravierende Einbrüche zeitigt. Der Topf für aktive Arbeitsmarktpolitik (Eingliederungstitel) wurde bereits zu Beginn des Jahres pauschal um zehn Prozent gekürzt und im Laufe des Jahres dann noch mehrfach »nach unten korrigiert«. Betroffen waren davon insbesondere die klassischen Förderinstrumente: Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen (ABM/SAM) sowie Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW). Zugleich betonte der Vorstand der Bundesanstalt für Arbeit in den Geschäftspolitischen Zielsetzungen für 2003, die Arbeitsverwaltung habe in Zukunft »keine soziale Funktion mehr«. Die für FbW verausgabten Mittel gingen von 6,7 Mrd. Euro (2002) auf knapp 5 Mrd. Euro (2003) zurück und wurden damit um mehr als 25 Prozent reduziert (Stand: Dez. 2003). Für das Jahr 2004 sind weitere drastische Mittelkürzungen angekündigt.
Die Folgen sind in den Statistiken zu Teilnehmerbestand, Neu-Eintritten und Weiterbildungskosten unmittelbar ablesbar: Die jahresdurchschnittlichen Teilnehmerzahlen sind von 331.586 (2002) auf 250.976 (2003) gesunken; die Eintrittszahlen haben sich mit einem Minus von 46 Prozent sogar nahezu halbiert. Als unmittelbare Konsequenz stehen viele Träger vor dem Aus oder haben bereits Konkurs anmelden müssen; aus allen Bundesländern werden Entlassungen bzw. die Nicht-Weiterbeschäftigung von befristet angestellten Dozent/inn/en in erschreckenden Größenordnungen gemeldet (vgl. Sattler 2004). Was sich hier abzeichnet, ist eine radikale Bereinigung der Trägerlandschaft, wobei die »Besten« im Sinne von »die Finanzstärksten« übrig zu bleiben drohen.

Tabelle: Eintritte und Bestand an Teilnehmenden in Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung nach ausgewählten Personengruppen

	Frauen	Langzeit-arbeitslose	Ältere über 50	ohne Berufs-abschluss	Ausländer
2000	49,3	23,4	8,7	31,1	9,1
2001	48,5	23,7	9,7	29,8	9,1
2002	47,8	25,4	9,6	29,0	9,1
2003	46,2	21,3	6,9	26,5	8,6

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit (Angaben in Prozent)

Ausgrenzung der »arbeitsmarktfernen Problemgruppen«

Die *strikte Orientierung an einer Integration in den Ersten Arbeitsmarkt* schränkt den Kreis möglicher Teilnehmer/innen empfindlich ein und führt zu einer systematischen Ausgrenzung der sog. arbeitsmarktfernen Gruppen. Bildungsgutscheine erhalten nur noch diejenigen, bei denen eine rasche und möglichst problemlose Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt vermutet wird. Dies führt zu einer gewollten und gezielten »Bestenauslese« bei den Teilnehmer/inne/n. Die Arbeitsverwaltungen sind teilweise dazu übergegangen, »Ranking-Verfahren« einzuführen, »um die Vielzahl der Bewerber und Bewerberinnen abzuwehren und die finanziellen Vorgaben der Nürnberger Zentrale zu erfüllen« (FR vom 20.1.2004). Dabei versteht es sich von selbst, dass gerade die Personengruppen, die zuvor als besonders förderbedürftig galten, in diesen Ranglisten jetzt ganz hinten stehen. Frauen (darunter v.a. Berufsrückkehrerinnen), Langzeitarbeitslose, Ältere, Geringqualifizierte und Migrant/inn/en haben zunehmende, meist sogar massive Schwierigkeiten, wenn sie Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen besuchen wollen. Ihr Anteil an der arbeitsamtgeförderten beruflichen Weiterbildung hat bereits jetzt spürbar abgenommen (vgl. Tabelle).
Eine weitere Problematik für alle Beteiligten ergibt sich aus der Logik des neuen Vergabeverfahrens. Denn anders als ursprünglich propagiert erweist sich, dass Bildungsgutscheine als Planungs- und Steuerungsinstrument in diesem Bildungssegment nicht geeignet sind.
Das neue Vergabeverfahren erhöht die Wahlfreiheit der arbeits-/erwerbslosen Gutscheininhaber nur scheinbar (Wahl des Anbieters), denn sie haben weiterhin keine Wahlmöglichkeiten in Bezug auf Bildungsinhalte und -ziele, Dauer und Zeitpunkt der Maßnahme. In der Praxis zeigt sich zudem, dass für den neu entstandenen Beratungsbedarf (bei der Suche nach dem »richtigen« Maßnahmeangebot) im Moment keinerlei professionelle Entscheidungshilfen vorgehalten werden, um das unübersichtliche und tendenziell wachsende Angebot zu strukturieren, das sich durch die Zulassung mehrerer Träger ergibt.
Die Steuerung durch Bildungsgutscheine bedeutet also nicht nur eine Individualisierung der nachfragenden Klientel, sondern diese *zersplitterte Nachfrage* trifft zudem auf ein vervielfältigtes und *zersplittertes Angebot der Träger*. Daraus ergibt sich, dass diese ihr

Weiterbildungsangebot nur dann aufrecht erhalten können, wenn sich dafür auch genügend Teilnehmer/innen angemeldet haben. Dies aber markiert einen grundlegenden Unterschied zwischen dem Einsatz von Bildungsgutscheinen im Bereich der privat organisierten, vermarktlichten beruflichen Weiterbildung und anderen gegenwärtig diskutierten Bildungsgutscheinmodellen (z. B. an Hochschulen).

»Zersplitterte Nachfrage – zersplittertes Angebot«

Vor diesem Hintergrund haben sich für alle Beteiligten die Planungsrisiken erheblich erhöht. Übereinstimmend urteilen die Träger: »Das Chaos beim Zustandekommen der Maßnahmen ist enorm. Man kann bis zum letzten Tag nicht wissen, ob und unter welchen Bedingungen die Maßnahme zustande kommt. Wir betreiben überwiegend Planung im Blindflug. Das ist auch für unserer Teilnehmer/innen hoch problematisch« (der Geschäftsführer eines Bildungsträgers in Dortmund im Mai 2003).
Aus *Trägersicht* steigt das Risiko, Zeit und Kosten zu investieren, ohne eine ausreichende Refinanzierung sichern zu können. Die Konkurrenz der Träger um eine kontingentierte Anzahl ausgegebener Bildungsgutscheine erschwert zudem eine längerfristige Planung.
Aus *Teilnehmersicht* verstärkt sich das Problem, die für sie »richtigen« Maßnahmen ansteuern zu können, weil es keine zielgerichteten Beratungen mehr durch die Arbeitsverwaltung gibt. Und wenn sie die von ihnen gewünschte Bildungsmaßnahme gefunden haben, ist keineswegs klar, ob und bei wem der Kurs tatsächlich stattfinden kann.
Aus *Sicht der Arbeitsberater/innen* sinkt die Chance, einen in sich stimmigen Eingliederungsplan erarbeiten zu können. Der gestiegenen Eigenverantwortung der Klienten steht gegenüber, dass Eingliederungsvereinbarungen an Verbindlichkeit verlieren, weil ihre zielgerichtete Begleitung und Überprüfung von Seiten der Arbeitsverwaltung nicht mehr gegeben ist. »Vom ‚Fordern und Fördern' ist bei uns nur noch das Fordern übrig geblieben« (so eine Arbeitsamtberaterin).
Zudem ist die neu gewonnene »Wahlfreiheit« für die Bildungsteilnehmer/innen mit einer Reihe von Neuregelungen verbunden, die ihnen den Besuch von Bildungsmaßnahmen teilweise deutlich erschweren (vgl. BA 2003).
Mittlerweile muss man zur Kenntnis nehmen, dass es sich beim beschriebenen Zusammenbruch offenbar nicht um ein bloßes Übergangsproblem eines nach bisherigen Maßstäben ungewöhnlich rasch und kompromisslos inszenierten Systemwechsels handelt, sondern um einen politisch gewollten Strukturbruch. Im Jahr 2004 setzen sich – ungeachtet der Warnungen von Expert/inn/en und der massiven Proteste der Weiterbildungsträger – diese Negativtrends ungebrochen weiter fort. Auch in Bezug auf das vielfach kritisierte neue Vergabeverfahren (»Bildungsgutscheine«) und die ersatzlose Abschaffung der Zielgruppenorientierung soll sich offenbar nichts ändern.
Da noch völlig unklar ist, ob als Ersatz für die drastisch gekürzten Weiterbildungsmaßnahmen der Arbeitsverwaltung andere – steuerfinanzierte – zielgruppenspezifische Angebote aufgelegt werden, kann dies in der Konsequenz nur bedeuten: Staatlich geförderte berufliche Weiterbildung verliert tendenziell ihre sozialintegrative Funktion (vgl. auch Herdt 2003).
Die beschriebenen Entwicklungen verändern für die Anbieter von Qualifizierung und Weiterbildung ihre Klientel, ihre Aufgabenstellung wie auch ihre ökonomische Basis (Refinanzierung) grundlegend. Der bei vielen Trägern bereits eingeleitete Wandel ihres Selbstverständnisses – von der Angebots- zur Dienstleistungsorientierung mit Bezug zu anderen Anbietern und zu Betrieben in der Region – wird zwingender.
Der neue Bildungsdienstleister zeichnet sich vor allem durch eine verstärkte Markt- und Kundenorientierung aus. Einrichtungen der beruflichen Bildung/Weiterbildung werden die interne Organisationsentwicklung und auch die externen Strategien zunehmend an Marktentwicklungen ausrichten. Aus dem klassischen Weiterbildungsträger wird der Dienstleister für Personalentwicklung, Bildung und Integration.

Literatur

Bundesanstalt für Arbeit (2003): Neue Chancen – Neue Pflichten. Wichtige Neuerungen ab Januar 2003. Nürnberg

Herdt, U. (2003): Lebenslanges Lernen – Anspruch und Realität. Konsequenzen für die Weiterbildungspolitik. In: HBV, H. 2, S. 163–168

Kühnlein, G./Klein, B. (2003): Bildungsgutscheine: Mehr Eigenverantwortung, mehr Markt, mehr Effizienz? (Arbeitspapier 74). Düsseldorf (Hans-Böckler-Stiftung)

Sattler, H.-J. (2004): Vor dem Aus? In: DIE, H. 1, S. 45–47

Abstract
The changes in further education supported under the provisions of SGB III (Social Code III) engender a reorientation towards demand orientation. The effects must be termed dramatic after a year. Monies decreased by around 25 percent between 2002 and 2003. Participation and entry numbers in courses were drastically reduced. These effects are not temporary phenomena, but rather mark a change of system which further education providers must prepare themselves for.

Birgit Klein ist Koordinatorin, Dr. Gertrud Kühnlein wiss. Mitarbeiterin des Forschungsbereichs Bildung, Arbeit, Beteiligung bei der Sozialforschungsstelle Dortmund (sfs)

Kontakt: klein@sfs-dortmund.de
kuehnlein@sfs-dortmund.de