

## Bildungsgutscheine

– mehr Eigenverantwortung, mehr Markt, mehr Effizienz? –

### Erfahrungen bei der Neuausrichtung der beruflichen Weiterbildung<sup>1</sup>

#### Gliederung

- I Die Neuausrichtung der beruflichen Weiterbildung
  - I.1 „Bildungsgutscheine“ - ein neues Instrument zur Steuerung des Weiterbildungsmarktes
  - I.2 Die Einführung von Bildungsgutscheinen - das Verfahren
  - I.3 Erste Erfahrungen bei der Umsetzung der Neuregelungen
  
- II. Erfahrungen bei der Umsetzung der „Bildungsgutscheine“ in der Region Dortmund/östliches Ruhrgebiet
  - II.1 Wie sieht der Bildungsmarkt aus Sicht der Träger und der Arbeitsverwaltung aus?
  - II.2 Kritische Einschätzungen der neuen Förderpolitik

---

<sup>1</sup> Die Studie wurde gefördert von der Hans-Böckler-Stiftung. Sie erscheint in der Reihe "Arbeitspapier", Band 74

- II.2.1 Wegfall der Steuerungssysteme und der Planungssicherheiten
- II.2.2 Fehlen eines „echten“ Marktes
- II.2.3 Starre Vermittlungsquotenregelung - „arbeitsmarktnahe“ Qualifizierung?
- II.2.4 Zusatzaufwand und Mehrbelastungen bei sinkenden Kostensätzen

III. Neuausrichtung oder Zusammenbruch des Weiterbildungsmarktes? Ein vorläufiges Resümee

## Anhang

1. Chronologie wichtiger Ereignisse in den Jahren 2002 und 2003
2. Die Entwicklung von Förderinstrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik seit Anfang der 90er Jahre
3. Übersicht über die ausgegebenen und eingelösten Bildungsgutscheine in Dortmund und NRW

Beispiele:

- Bildungsgutschein (AA Essen)
- Planung beruflicher Bildungsmaßnahmen 2003, AA Dortmund („IT für Berufsrückkehrerinnen“, „Modulare Sekretariatsqualifizierung“)

# **I Die Neuausrichtung der beruflichen Weiterbildung**

## **I.1 „Bildungsgutscheine“ - ein neues Instrument zur Steuerung des Weiterbildungsmarktes**

Mit Inkraft-Treten der "Gesetze zur Modernisierung der Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" (Hartz 1 und 2) am 1. Januar 2003 und den darin beschlossenen Änderungen des SGB III hat sich die Ausgangslage der Diskussion um die Perspektiven der beruflichen Weiterbildung grundlegend verändert. Ausdrücklich wird eine "Neuausrichtung der Weiterbildung" verfolgt (§§ 77-86 "Sechster Abschnitt: Förderung der beruflichen Weiterbildung"). Erstmals wird in Deutschland ein völlig neues Verfahren zur Steuerung der SGB III-geförderten beruflichen Weiterbildung eingeführt sowie ein grundsätzlich verändertes Finanzierungsmodell.

Mit der Neuausrichtung der beruflichen Weiterbildung und der Einführung von Bildungsgutscheinen hat der Gesetzgeber das Ziel verfolgt, Wettbewerb und Transparenz am Weiterbildungsmarkt zu stärken sowie die Wahlmöglichkeiten und die Eigenverantwortung der TeilnehmerInnen zu erhöhen. Damit wurde einer Kritik Rechnung getragen, die schon seit vielen Jahren von ExpertInnen 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.

In der politischen Diskussion werden mit der Einführung der Bildungsgutscheine als Instrument der Neuausrichtung der Weiterbildung eine Reihe positiver Erwartungen verknüpft:

- ⇒ Ein effizienterer Mitteleinsatz soll zur Entlastung der Sozialkassen und des Bundeshaushalts sowie zur Senkung der Lohnnebenkosten führen.
- ⇒ Die externe Zertifizierung der Weiterbildungsanbieter und der Weiterbildungsmaßnahmen soll zuverlässige Qualitätsstandards für die TeilnehmerInnen gewährleisten.
- ⇒ Der freie Wettbewerb der Träger soll zu mehr Transparenz auf dem Weiterbildungsmarkt, "marktgerechten" Kosten und mehr Entscheidungsfreiheit für die TeilnehmerInnen an Bildungsmaßnahmen führen.

⇒ Die Modularisierung der Bildungsangebote und die Verstärkung der Eingangsberatung durch Profiling soll zu mehr Passgenauigkeit für den/die Einzelne/n und für Betriebe führen.

Durch die Vergabe von Bildungsgutscheinen soll also ein "Markt" entstehen, dessen bisheriges Fehlen für Ineffektivität, Fehlallokationen der Qualifizierten und mangelnde Kostentransparenz verantwortlich gemacht wird. Der freie Wettbewerb - statt der bisherigen Zuweisungspraxis der Arbeitsämter an Träger - soll zu einer Verbesserung der Passgenauigkeit der Maßnahmen mit den Bildungsbedarfen des/der Einzelnen und den Qualifikationsbedarfen der Betriebe, also zwischen den Bildungsangeboten und der Bildungsnachfrage führen.

Dabei ist die Neuausrichtung der Weiterbildung, wie sie jetzt mit der Novellierung des SGB III realisiert wird, in ihren Zielsetzungen nicht wirklich neu. Bereits mit der Novellierung des AFG Ende 1997 und der Integration in das SGB III zum 1.1.1998, verstärkt noch einmal über die Verabschiedung des Job-Activ Gesetzes 2001 wurde die strategische Ausrichtung der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik "*Fördern und Fordern*" festgeschrieben. Als Förderziele wurden dort vor allem die Stärkung der persönlichen Einsatz- und Beschäftigungsfähigkeit, verbesserte Hilfen zur Aufnahme einer neuen Arbeitstätigkeit (Vermittlung) und Existenzgründung formuliert. Verstärkt wurden präventive Instrumente zur Vermeidung von (Langzeit-)Arbeitslosigkeit, die Betonung der Eigenverantwortung jedes und jeder Einzelnen und die Orientierung von Weiterbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen an betriebliche Bedarfe (Transferorientierung)<sup>2</sup>.

Insofern stellt die erneute Reform zunächst einmal nichts weiter als eine konsequente Fortsetzung der eingeleiteten Arbeitsmarktreformen der vergangenen Jahre dar. Was aktuell bei den "Profis der Nation" zu hoher Irritation führt und Befürchtungen laut werden lässt, der gesamte öffentlich geförderte Weiterbildungsbereich könne zusammenbrechen, die Regelungen und Verfahren würden zur Exklusion breiter Teile der Arbeitslosen aus Angeboten zur Qualifizierung führen, ist vor allem durch die *Kombination aus neuen Verfahrensregelungen, erheblichen Leistungskürzungen und der neuen Geschäftspolitik der Bundesanstalt für Arbeit* bewirkt worden.

---

<sup>2</sup> Im Unterschied zu den sog. Hartz-Gesetzen sah JobActiv allerdings ausdrücklich eine zielgruppenorientierte Qualifizierung vor, d.h. Unterstützungsmaßnahmen während der Fortbildung/Umschulung sowie zielgruppenspezifisch reduzierte Vermittlungsquoten.

So wurde von der Geschäftsleitung der Bundesanstalt für Arbeit Anfang des Jahres verkündet, die Bundesanstalt habe "keine soziale Funktion" mehr zu erfüllen (d.h. kein Defizit ausgleich von gesellschaftlichen und schulischen Problemen durch die Arbeitsverwaltung, keine "versicherungsfremden Leistungen" mehr)<sup>3</sup>. Damit verbunden sind erhebliche Haushaltskürzungen, insbesondere bezogen auf die „aktiven Leistungen“: So wurden die Finanzmittel für Arbeitsförderungsinstrumente (Eingliederungstitel) um etwa 20% gekürzt, weitere Sparvorgaben ergingen in den nächsten Monaten an die örtlichen Arbeitsämter.

Und obgleich die Veränderungen in der SGB III-geförderten beruflichen Weiterbildung ein Bestandteil der generellen Neuorientierung der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik sind, wurden sie aus dem Kontext der übrigen Umstrukturierungsmaßnahmen herausgelöst - im übrigen: ganz gegen die entsprechenden Empfehlungen der Hartz-Kommission! - und werden entsprechend isoliert umgesetzt. Das aber bedeutet zum Beispiel, dass für den Wegfall der Zielgruppen aus der Weiterbildungsförderung, den die Bundesanstalt gemäß ihrer neuen Philosophie beschlossen hat, bisher keinerlei politischen – steuerfinanzierten – Alternativen vorgesehen sind.

In dieser Situation wurde die Neustrukturierung der Bildungs- und Trägerlandschaft mit einer in Deutschland bis dato unbekanntenen Geschwindigkeit und Entschiedenheit umgesetzt. So traten die Regelungen zur Vergabe von Bildungsgutscheinen bereits am 1.1.2003 in Kraft - ohne jede Erprobungsphase und praktisch ohne Übergangsfristen.

## **I.2 Die Einführung von Bildungsgutscheinen - das Verfahren**

Seit Inkrafttreten der Reform am 1.1.2003 verhandeln die Arbeitsämter nicht mehr wie bisher mit den Träger über die Durchführung von arbeitsmarktpolitisch notwendigen Weiterbildungen und Qualifizierungen und sie vermitteln Bildungssuchende nicht mehr direkt in diese Angebote. Damit verbunden sind weitere Neuregelungen für die Arbeitslosen, deren „Eigenverantwortung“ nun stärker betont wird.

### **Die wichtigsten Neuregelungen:**

Ab 1. Januar 2003 werden Bildungsgutscheine ausgehändigt.

---

<sup>3</sup> *Geschäftspolitische Ziele der BA siehe Chronologie im Anhang (Teil 1).*

Das Arbeitsamt definiert Bildungsziele und legt zu diesen Zielen ein begrenztes Kontingent an Bildungsgutscheinen auf.

Die Bildungsziele werden ausgeschrieben und Bildungsträger können dann Angebote einreichen, d.h. eine "Zulassung" erwirken. Jeder Träger, soweit er den Nachweis über die notwendige technische und personelle Ausstattung nachweisen kann, kann eine Zulassung erwirken. Zuzulassen sind alle Träger und alle Maßnahmen, soweit sie den §§ 84 (Träger) und 85 (Maßnahmen), SGB III neu entsprechen. Damit fällt die bilaterale Aushandlung von Maßnahmen zwischen der Arbeitsverwaltung und einzelnen Trägern weg. Von den Arbeitsämtern werden *alle* Angebote *aller* zugelassenen Träger geprüft<sup>4</sup>.

Über die Zulassung entscheiden externe Zertifizierungsagenturen. Sie sollen die Qualität der Träger und Angebote sicher stellen. Für eine Übergangszeit (bis 30.6.03) entscheiden die Arbeitsämter über die Zulassung.

Arbeitslose erhalten nach einer ausführlichen Beratung im Arbeitsamt, in der die Notwendigkeit einer bestimmten Weiterbildung festgestellt wird, einen Bildungsgutschein. 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 (am Ort bzw. im Tagespendelbereich) und der Förderhöchstbetrag festgelegt.<sup>5</sup>

Der Gutschein kann dann bei einem zugelassenen Anbieter eingelöst werden, die Wahl des Anbieters liegt in der Verantwortung der Gutschein-BesitzerInnen. Der vom Teilnehmer ausgewählte Bildungsträger bestätigt auf dem Bildungsgutschein die Aufnahme in die zugelassene Maßnahme und legt den Bildungsgutschein vor Beginn der Maßnahme bei dem den Gutschein ausstellenden Arbeitsamt zur Prüfung vor.

Zukünftig sollen Anpassungsqualifizierungen vorzugsweise individualisiert und in modularer Form durchgeführt werden. Gutscheine können auch für einzelne Module einer Maßnahme

---

<sup>4</sup> Das Arbeitsamt Dortmund stellt die zugelassenen Maßnahmen mittlerweile zur Kenntnisnahme für die Bildungsträger ins Internet; sie können dort auch einsehen, welche Träger zugelassen sind. ([www.arbeitsamt.de/dortmund/angebote/bildungsmassnahmen/index.html](http://www.arbeitsamt.de/dortmund/angebote/bildungsmassnahmen/index.html))  
Beispiel: „IT für Berufsrückkehrerinnen“ vom 9.3.03 in der Anlage.

<sup>5</sup> "Dem Arbeitnehmer wird das Vorliegen der Voraussetzungen für eine Förderung bescheinigt (Bildungsgutschein). Der Bildungsgutschein kann zeitlich befristet sowie regional und auf bestimmte Bildungsziele beschränkt werden. Der vom Arbeitnehmer ausgewählte Träger hat dem Arbeitsamt den Bildungsgutschein vor Beginn der Maßnahme vorzulegen (§77, Absatz 3 SGB III).  
Beispiel: Bildungsgutschein, AA Essen, in der Anlage.

ausgestellt werden, um die Passgenauigkeit von individuellem Qualifizierungsbedarf und beruflichen/betrieblichen Qualifikationsanforderungen zu erhöhen und einen effizienten Mitteleinsatz zu gewährleisten.<sup>6</sup>

Die Arbeitsämter haben keine Verantwortung, Maßnahmen zu füllen. Zugelassene Maßnahmen können evtl. mangels wirtschaftlicher TeilnehmerInnenzahl nicht stattfinden.

Für die TeilnehmerInnen an Bildungsmaßnahmen verändern sich neben der gestiegenen Wahlfreiheit auch die Eigenleistungen: Für Arbeitslosengeldbezieherinnen verschlechtert sich die Situation insofern, als die Zeit für Weiterbildung anteilig auf die Dauer ihrer Bezugsberechtigung angerechnet wird (z.B. Weiterbildungsdauer zwei Monate: verbrauchter Anspruch auf Arbeitslosengeld ein Monat). (Bundesanstalt für Arbeit: Neue Chancen – Neue Pflichten. Wichtige Neuerungen ab Januar 2003)

Noch stärker sind die Arbeitslosenhilfe-BezieherInnen von den neuen Bemessungsgrundlagen betroffen. „Bemaß sich der Satz des Unterhaltsgeldes (Uhg) während der Teilnahme an Maßnahmen zur Weiterbildung und Qualifizierung für vormalige Bezieher von Arbeitslosenhilfe bislang nach dem Alg-Satz (67%/60% - mit/ohne Kinder), so erhalten Arbeitslosenhilfe-Bezieher nunmehr nur noch ein Uhg in Höhe der zuletzt bezogenen (evtl. infolge der Bedürftigkeitsprüfung gekürzten) Alhi (§158 Abs. 1 SGB III).“ (Johannes Steffen und Hans Nakielski: Die Demontage der Arbeitslosenhilfe. In: Soziale Sicherheit 4/2003. S. 117-122).

### **I.3 Erste Erfahrungen bei der Umsetzung der Neuregelungen**

Fünf Monate nach Einführung der Bildungsgutscheine werden von diversen Seiten - Bildungsexperten, Trägern, Gewerkschaften, Kammern, Arbeitsämtern, Politikern, also den "Profis der Nation" (Hartz-Modul 13) - die ersten Resultate als „ernüchternd“, „katastrophal“ oder „enttäuschend“ beschrieben. So sind in NRW bis Ende Mai lediglich knapp die Hälfte der ausgegebenen Bildungsgutscheine eingelöst worden, in anderen Bundesländern sind die Quoten teilweise noch schlechter. Die Anzahl der Eintritte in berufliche Weiterbildung sinkt seit Beginn des Jahres kontinuierlich (von April 2002 auf April 2003 um fast 60 % im Westen

---

<sup>6</sup> *Beispiel einer modular aufgebauten Qualifizierung, Arbeitsamt Dortmund: „Modulare Sekretariatsqualifizierung“ in der Anlage.*

und um knapp 68% im Osten<sup>7</sup>). Die Bildungsträger konstatieren ein „Allzeittief bei Qualifizierungsmaßnahmen nach dem SGB III“ (Pressemitteilung des Bundesverbandes der Träger beruflicher Bildung, BBB: Hamburg, 04.04.2003) und befürchten einen völligen „Kollaps der beruflichen Weiterbildung“ in Deutschland (Peter Schliebeck, DAA GmbH, Hamburg. Info-Brief April 2003 des Bundesverbandes der Träger beruflicher Bildung, BBB).

"Es zeichnen sich eine Gefährdung, in vielen Fällen sogar eine Verunmöglichung der Teilnahme an einer qualitativ hochwertigen, integrationsfördernden beruflichen Weiterbildung sowie eine ruinöse Gefährdung der bewährten Weiterbildungsinfrastruktur im Lande Bremen (und im Bund), ihres qualitativ hochwertigen Angebots und damit auch der Arbeitsplätze der Beschäftigten in der Weiterbildungsbranche ab.“ (Fachtagung "Zukunft der beruflichen Weiterbildung?", Arbeitnehmerkammer Bremen, April 2003).

Ausgerechnet als Steuerungsinstrument im „Weiterbildungsdschungel“, so scheint es, entfaltet der Bildungsgutschein eine Wirkung, die das beklagte bisherige Chaos eher noch verstärkt. Die erhoffte Wirkung, die ihm in der Konzeption zugedacht wurde, droht eher ins Gegenteil umzuschlagen. Was unter der Zielsetzung "Wahlfreiheit" angetreten ist, ist gerade für diejenigen, die auf Beratung und Qualifizierung angewiesen sind, schlicht eine Überforderung. Statt der erhofften Transparenz entsteht für sie eine neue Unübersichtlichkeit; für die Anbieter von Maßnahmen neue Unsicherheit und Unplanbarkeit. So bestätigt sich die Befürchtung, die die GEW bereits vor Einführung der Gutscheine formulierte, dass hier ein neues Instrument an der falschen Zielgruppe erprobt werden soll: „Dass das umstrittene Instrument der Bildungsgutscheine ausgerechnet zuerst für die Arbeitslosen oder von Arbeitslosigkeit Bedrohten eingeführt wurde, ist in hohem Maße problematisch“ (Ursula Herdt, GEW-Hauptvorstand, Frankfurt/M.).

Die Geschäftspolitische Zielsetzung der BA, nur noch Maßnahmen zu fördern, die eine Vermittlungsquote von mindestens 70% in den 1. Arbeitsmarkt garantieren (wobei die Verantwortung für die Vermittlung bei den Trägern liegt), bei gleichzeitigem Wegfall der Förderung sozialpädagogischer Fachkräfte, führt, so die Befürchtung der "Profis" zu einer unmittelbaren Ausgrenzung gerade derjenigen, die bei der Integration in den Arbeitsmarkt die größten Probleme haben.

## **Übergangsprobleme oder Strukturfehler?**

---

<sup>7</sup> Quelle: heute im bundestag, hib, Nr. 070, vom 2. April 2003.

Handelt es sich bei den momentan zu beobachtenden Probleme lediglich um Übergangsprobleme oder um Strukturfehler? Wir gehen dieser Frage im Folgenden anhand erster, von uns erhobener Erfahrungen in der Region Dortmund/östliches Ruhrgebiet nach. Dabei handelt es sich - angesichts der geringen Anzahl der von uns befragten ExpertInnen und des zeitlich äußerst begrenzten Umfangs dieser Studie - sicherlich nur um vorläufige Ergebnisse. Sie decken sich jedoch im wesentlichen mit den Berichten aus anderen Regionen, soweit diese bereits veröffentlicht sind. Anhand eines halb-standardisierten Leitfadens wurden von uns in den Monaten Mai und Juni 2003 Expertinnen und Experten aus 8 Bildungseinrichtungen im östlichen Ruhrgebiet (in unterschiedlichen Größen und mit unterschiedlichen Adressatengruppen) befragt sowie VertreterInnen der Arbeitsverwaltung, der Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung, der Kammern und der Gewerkschaften.

Auf einer Veranstaltung, die am 16. Juni 2003 gemeinsam von der Sozialforschungsstelle und der Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung Dortmund durchgeführt worden ist, wurden die Ergebnisse zudem in einem Kreis von ca. 30 Personen (insbesondere waren dies VertreterInnen von Bildungseinrichtungen sowie der DGB-Kreis östliches Ruhrgebiet) diskutiert. Auch diese Debatten sind in den vorliegenden Bericht mit eingeflossen.

## II. Erfahrungen bei der Umsetzung der „Bildungsgutscheine“ in Dortmund/östliches Ruhrgebiet

Ein Bericht über die Erfahrungen bei der Umsetzung der neuen SGB III-geförderten Weiterbildung in Dortmund/östliches Ruhrgebiet kann auf der bisher verfügbaren Datenbasis nur erste Eindrücke widerspiegeln. Für abschließende Ergebnisse ist es zur Zeit noch viel zu früh, und das aus mehreren Gründen:

- Zum einen konnten von uns (im Mai und Juni 2003) lediglich einige ausgewählte Bildungsträger und andere Arbeitsmarkt- und BildungsexpertInnen aus dem östlichen Ruhrgebiet befragt werden (möglichst unterschiedlich nach Größe, Angebotsspektrum, Teilnehmerzusammensetzung etc.), ohne damit den Anspruch auf eine auch nur einigermaßen vollständige Erhebung geltend machen zu können. Dadurch dass die Ergebnisse unserer Untersuchung auf dem Workshop, den wir am 16.6.03 in der Sozialforschungsstelle durchgeführt haben<sup>8</sup>, einer größeren Anzahl von Bildungsträgern vorgestellt und mit ihnen diskutiert wurde, wurde die Repräsentativität der Befragung allerdings deutlich erhöht.
- Zum zweiten kann man zwar beobachten, dass und in welchem Maße Planungsunsicherheiten und Verwirrung die derzeitige Stimmung prägen - auf Seiten der Bildungsträger ebenso wie bei den Bildungswilligen, aber auch bei den Beratern der Arbeitsverwaltung. Wir wissen aber noch nicht, welche Auswirkungen die Vergabe von Bildungsgutscheinen im einzelnen haben wird: Die ersten Zahlen des Dortmunder Arbeitsamtes belegen, dass bis Ende Mai 2003 erst die Hälfte der ausgegebenen Bildungsgutscheine eingelöst werden konnte (s. Anhang Teil 3). Sie lassen aber nicht differenziert erkennen, welche Gruppen von Arbeitslosen (Männer oder Frauen, Beziehher von Arbeitslosengeld/ Arbeitslosenhilfe/ Sozialhilfe, Dauer der Arbeitslosigkeit, Altersgruppen, Berufsgruppen, schulische und berufliche Vorbildung, Nationalität etc.) in welche Maßnahmetypen (Kurzzeitschulungen, Umschulungsmaßnahmen ...) eingemündet sind.

---

<sup>8</sup> Die Veranstaltung „Förderung der beruflichen Weiterbildung über Bildungsgutscheine – Handlungsempfehlungen und -strategien für Qualifizierungsträger“ wurde von uns im Rahmen dieses Projekts gemeinsam mit der Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung der Stadt Dortmund durchgeführt. Ziel der Veranstaltung war es, neben der Präsentation und Diskussion erster Ergebnisse dieser Studie auch nach Möglichkeiten einer stärkeren Vernetzung der Weiterbildungsträger in Dortmund und anderen Städten aus dem östlichen Ruhrgebiet zu suchen.

Viele Bildungsgutscheine werden zudem offenbar weder eingelöst noch zurück gegeben. Die bisher verfügbaren Zahlen sind daher auch in dieser Hinsicht nicht interpretierbar.

- Und schließlich ist festzuhalten, dass der derzeitige Weiterbildungsmarkt - nicht nur im östlichen Ruhrgebiet, sondern in der ganzen Bundesrepublik - noch sehr stark von den Maßnahmen geprägt ist, die vor den Stichtagen 1. Januar bzw. 1. März 2003 begonnen haben und die erst im Laufe des Jahres 2003 oder sogar erst 2004 beendet sein werden. Erst ganz allmählich zeichnen sich die Konturen der Situation „nach Einführung des Instruments Bildungsgutscheine“ ab, die für die Zukunft der beruflichen Weiterbildung nach SGB III ab jetzt bestimmend sein werden. Da im Moment Teile des Ruhrgebiets noch „Ziel-2“-Gebiete sind, für die Fördermittel des Europäischen Sozialfonds, ESF-Mittel, zur Verfügung stehen, bieten zudem relativ viele Bildungsträger Qualifizierungsmaßnahmen an, die auch und gerade die Zielgruppen einschließen, die vom Arbeitsamt seit 2003 nicht mehr unterstützt werden. Erst allmählich, aber rasch zunehmend macht sich als Problem bemerkbar, dass es im Moment nicht einmal mehr für die kommenden Monate Planungssicherheit gibt.

## **II.1 Wie sieht der Bildungsmarkt aus Sicht der Träger und der Arbeitsverwaltung aus?**

Es versteht sich von selbst, dass die einzelnen Bildungsträger - je nach Größe, Angebotsspektrum, Adressatengruppen und Finanziers - von den aktuellen Entwicklungen unterschiedlich stark betroffen sind, das Spektrum reicht hier von bisher nur geringer bis zu existenzieller Betroffenheit, wobei bisher keiner der von uns befragten Träger aktuell von Insolvenz bedroht ist<sup>9</sup>. Doch ist davon auszugehen, dass die Einbrüche im östlichen Ruhrgebiet – wie in der gesamten Republik – erheblich sind. So muss eine der größten Bildungs- und Beschäftigungsgesellschaften in der Region damit rechnen, dass sie zwischen Herbst 2002 und Herbst 2003 ein Drittel ihrer gesamten (hier überwiegend fest angestellten) Belegschaft verliert, wenn sich bis dahin die Situation nicht noch entscheidend verbessert<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Über die Gesamtsituation auf dem Weiterbildungsmarkt im östlichen Ruhrgebiet liegen uns keine aktuellen Daten vor.

<sup>10</sup> Beschäftigungsverluste in solchen Größenordnungen werden bundesweit von den Gewerkschaften ver.di und GEW (vgl. GEW: Info 10/2003 vom März 2003: Nach SGB III geförderte berufliche Weiterbildung; geplante Rechtsverordnung zu den §§ 77 bis 86 des SGB III. GEW-Brief an das BMWA) wie auch von den Trägerverbänden BBB und VDP (Bundesverband der Privatschulen und

Insgesamt kann man feststellen, dass die Einbrüche durch die neuen Regelungen bei den Maßnahmeträgern am eklatantesten sind, bei denen sich die gesamte Geschäftsstrategie auf die Qualifizierung und Beschäftigung von schwer Vermittelbaren (Langzeitarbeitslose, Berufsrückkehrerinnen, benachteiligte Jugendliche, gering Qualifizierte, MigrantInnen) konzentriert, während sich andere, vor allem kleinere Bildungsträger mit Angeboten für besser Qualifizierte (Akademiker), bisher zum Teil auf dem bisherigen Niveau halten können. Zu bedenken ist dabei allerdings, dass Träger, die mit befristet Beschäftigten oder gar überwiegend mit Honorarkräften arbeiten – was in der Weiterbildungsbranche weit verbreitet ist -, auch keine Entlassungen vornehmen müssen!

Im Großen und Ganzen, so kann man feststellen, haben alle von uns befragten Träger einen beträchtlichen „Teilnehmerschwund“ (z.B. von 700 auf 500 TN im Vergleich zum Vorjahr) zu verzeichnen. Und, was noch aussagekräftiger ist: Keiner einzigen Einrichtung ist es gelungen, die von ihr beim Arbeitsamt beantragten Maßnahmen in vollem Umfang – Anzahl und Dauer der zustande gekommenen Maßnahmen, Teilnehmerzahlen - zu realisieren. Von den Umschulungsmaßnahmen, die zuvor in jeweils kalkulierbarem Umfang angeboten und durchgeführt wurden (je nach Träger: zwischen zwei und sechs pro Jahr), konnten im Frühjahr 2003 lediglich eine oder maximal drei Maßnahmen platziert werden, fast alle mit deutlich verringerten Teilnehmerzahlen, die meist unterhalb der kalkulatorischen Mindestgröße liegen (ausführlicher dazu im nächsten Kapitel).

Alle Träger betonen ausdrücklich, dass die AA-geförderten Maßnahmen bei ihnen bereits seit vielen Jahren mehr oder weniger rückläufig waren – auch dies ein bundesweiter Trend (s. Anhang Teil 4). Der Geschäftsführer einer kleineren Einrichtung benennt hier Dimensionen:

„Man kann sagen, dass vor 12-13 Jahren die von uns angebotenen Maßnahmen zu 100% arbeitsamts-finanziert waren, derzeit sind das allenfalls noch 10%. Der Rest (etwa 60%) läuft über ESF-Mittel, außerdem machen wir verschiedene Verbundprojekte, die teils international ausgerichtet sind. Seit dem vergangenen Jahr sind uns allein bei den arbeitsamts-geförderten Maßnahmen ca. 100 Teilnehmer weg gebrochen!“

Mit Sicherheit ist davon auszugehen, dass keine Dortmunder Bildungseinrichtung in den letzten Jahren ausschließlich Qualifizierungs- und Umschulungsmaßnahmen durchgeführt hat, für die jetzt Bildungsgutscheine ausgegeben bzw. eingelöst werden müssen. Gerade in Dortmund existierte bis jetzt noch eine relativ gut ausgestattete und breit gefächerte Förderkulisse im Bildungsbereich (neben der EFS-Förderung sind dies zum Beispiel EU-Projekte im Programm „Urban II“ sowie LernDo, ein bmbf-gefördertes Verbundprojekt im Programm „Lernende Regionen“).

Doch „im Moment“, so wird von den Trägern berichtet, *„bricht uns der Markt ja nicht nur von Seiten des Arbeitsamtes weg!* Für uns ist es im Moment ganz schwer zu sagen, wie es weiter geht. Wir betreiben *Planung im Blindflug.*“ Die Expansionsphase der 90er Jahre ist für die Weiterbildungsbranche offensichtlich auf absehbare Zeit vorüber. Ausnahmslos alle von uns Befragten gehen davon aus, dass die politisch angekündigte „Bereinigung der Trägerlandschaft“ auch an ihnen nicht spurlos vorüber gehen wird.

Von einigen Trägern wird dieses Anliegen sogar unter gewissen Gesichtspunkten befürwortet, weil nicht alles, was heute angeboten werde, auch den notwendigen Qualitätsstandards entspreche. Die Vertreter des Dortmunder Arbeitsamtes gehen hier allerdings noch ein deutliches Stück weiter: Sie kritisieren die – gerade in Dortmund – vorherrschende „Subventionsmentalität“, die allerdings letztlich nichts als die Kehrseite der Förderprogramme darstellt, die vor allem in den 90er Jahren aufgelegt worden waren, um den Strukturwandel im Revier gezielt zu beschleunigen.

Von Seiten der Arbeitsverwaltung wurde bereits im letzten Jahr ein Kurswechsel eingeleitet; schon vor dem Stichtag 1.1.2003 wurden neue Maßstäbe im Bildungsbereich gesetzt, die vor allem dazu dienen sollten, die Eingliederungserfolge in den ersten Arbeitsmarkt zu erhöhen. Die Vermittlungsquoten wurden bereits in den letzten Jahren auf 70% (in Dortmund 75%) festgesetzt. Diese Strategie wird auch als sinnvoll und notwendig begründet, weil nur so den gesetzlichen Bestimmungen (SGB III, JOB ACTIV-Gesetz) und den neuen Geschäftszielen der BA entsprochen werden könne. Insofern, so betonen die Vertreter des Dortmunder Arbeitsamtes, seien die derzeitigen „Veränderungsprozesse in der Trägerlandschaft“ durchaus „von uns gewollt“.

Die angezielte Umsteuerung bezieht sich auch - ganz im Sinne der neuen Geschäftspolitik der BA - auf die Struktur der Teilnehmenden. In Dortmund, so die Auskunft des Arbeitsamts, seien die Maßnahmen bisher weit überwiegend von TeilnehmerInnen besucht worden, die nicht Arbeitslosengeld-Bezieher sind, sondern Arbeitslosen- oder Sozialhilfe beziehen:

80% der TeilnehmerInnen seien Nicht-Leistungsempfänger, diese Quote werde sich in den nächsten Jahren nun allmählich verschieben.

Eher skeptisch wird allerdings auch von dieser Seite auf die Implikationen der neuen Arbeitsmarktpolitik aufmerksam gemacht. Durch die Einführung des Instruments Bildungsgutschein, und noch verstärkt durch die aktuelle Politik – „jeden Tag werden neue Verordnungen erlassen und alte wieder aufgehoben...“ –, werde den örtlichen Arbeitsämtern die Grundlage entzogen, wirklich planend und steuernd auf den regionalen Arbeitsmarkt einzuwirken. Diese Kritik bezieht sich nicht zuletzt auch auf die Vorgabe, keine Zielgruppenregelungen mehr zuzulassen (das Dortmunder Arbeitsamt hatte zuvor eine Absenkung der Vermittlungsquote für definierte Zielgruppen geplant).

Wenn das Arbeitsamt in Zukunft aber „keine soziale Funktion“ mehr haben soll, müsse die Frage gestellt werden, was mit den Arbeitslosen geschehen soll, die ab jetzt nicht mehr vom Arbeitsamt gefördert werden sollen. Hier sei die Politik gefragt, die sich diesen neuen sozialen Aufgaben allerdings bisher noch zu zögerlich gestellt habe.

## **II.2 Kritische Einschätzungen der neuen Förderpolitik**

Auch wenn die einzelnen Bildungsträger von den Auswirkungen der neuen Förderpolitik selbst recht unterschiedlich betroffen sind, erweist sich doch, dass sie sich in wesentlichen Punkten in ihrer kritischen Einschätzung einig sind. Konstatiert werden neben der von allen kritisierten Unplanbarkeit, Orientierungslosigkeit, Verunsicherung und Erhöhung der finanziellen Risiken vor allem die Undurchschaubarkeit der Vergabep Praxis. Sehr viele Träger, aber auch andere Betroffene und Experten, befürchten, dass die angekündigte „Bereinigung der Bildungslandschaft“ zu einem völligen Zusammenbruch des Weiterbildungsmarktes führt, wenn nicht noch rechtzeitig umgesteuert wird.

### **II.2.1 Wegfall der Steuerungssysteme und der Planungssicherheiten**

Bei allen Expertinnen und Experten, die wir befragen konnten, herrscht der Eindruck vor, dass mit Einführung der Bildungsgutscheine ein neues Verfahren implementiert wurde, das die bisherigen Planungs- und Steuerungssysteme außer Kraft setzt, ohne dafür eine funktionierende Alternative anzubieten.

„Ein wesentlicher Effekt ist die Orientierungslosigkeit bei allen Akteuren: beim Arbeitsamt, bei den Betroffenen und bei den Trägern. Die Arbeitslosen werden mit ihren

Bildungsgutscheinen einfach alleine gelassen.“

Die Folgewirkungen der Neuregelungen sind vielfältig und bisher noch längst nicht für alle Beteiligten und in allen Einzelheiten erkennbar. Ungewiss ist zudem für fast alle Beteiligten noch, welche der bisherigen Erfahrungen sich als „Übergangsprobleme“ darstellen und welche eine dauerhafte Veränderung der Planungs- und Durchführungsprozesse markieren.

- Festlegung von Bildungszielen: War es bis zum vergangenen Jahr Usus, dass die Träger bilateral mit den Arbeitsämtern - unter inhaltlichen, zeitlichen und finanziellen Aspekten - über Bildungskonzeptionen und Maßnahmen verhandelten, die von den Arbeitsämtern begutachtet und genehmigt wurden, sofern sie in deren Gesamtplanung und Haushaltsbudgets passten, so hat sich dieses Vorgehen nun grundsätzlich verändert: Jetzt werden die Bildungspläne vom Arbeitsamt selbst erstellt, diese kommen in ein allgemeines Ausschreibungsverfahren, auf das sich *alle* Träger bewerben können. Die Träger können insofern keine eigenen Angebote mehr einreichen und verhandeln. Für das Zustandekommen der Bildungsziele gibt es noch keine festen Verfahrensregeln, die Arbeitsämter orientieren sich an den Erfahrungen aus Vorläufer-Maßnahmen, der Arbeitsberater, den angemeldeten Bedarfen der örtlichen Unternehmen und „stimmen auf überregionalen Steuerkreisen die Bildungsbedarfe ab“ (AA Do).

„Unsere Ideen und Anregungen für Bildungsmaßnahmen sind nicht mehr gefragt!“

- Maßnahmeplanung: Alle Träger, die bisher versucht haben, Maßnahmen durchzuführen, wissen über ähnliche Verfahrensprobleme zu berichten. Es gibt von Seiten der Arbeitsverwaltung keine Jahresplanung mehr, die es bisher erlaubte, über einen längeren Zeitraum hinweg verlässlich zu planen, um z.B. entsprechende Raumkapazitäten, Technikausstattung und Personalkompetenzen bereit stellen zu können. Dieses Verfahren ist jetzt durch ein kleinschrittiges Vorgehen abgelöst worden, das eine längerfristige Planbarkeit erschwert, wenn nicht verunmöglicht:
  - Ausschreibung der Bildungsziele (incl. Konzeption, Dauer, Kontingentierung der Gutscheine) durch die Arbeitsverwaltung
  - Einreichen von Angeboten durch die Träger (incl. zeitlicher Gliederung und Kostenplan)
  - Auswahl der „zugelassenen“ Träger durch das AA
  - Ausgabe von Bildungsgutscheinen durch die Arbeitsberater (zwischen 15 und 20 Gutscheine)

- Durchführung von Werbungsaktionen (z.B. durch Flyer, Zeitungsannoncen, Web-Sites, mündliche und telefonische Beratung), um genügend TeilnehmerInnen zu gewinnen
- ggf. Absprachen mit anderen Trägern, wenn die Bildungsgutscheine auf viele Anbieter verteilt sind.

„Das Verfahren ist total konfus, selbst die Arbeitsamtsberater sind offensichtlich vollkommen überfordert, weil für sie die Vorschriften täglich wechseln.“

„Die Berater wissen offenbar auch über die Rechte der Arbeitslosen, Bildungsgutscheine zu bekommen, nicht genug. Einen Bildungsgutschein bekommt man nur, wenn man ganz hartnäckig ist. Ein Teilnehmer hat uns erzählt, er habe gesagt: Ohne einen Bildungsgutschein verlasse ich diesen Raum nicht!“

- Zustandekommen von Maßnahmen: Ein erstes, von allen Befragten mit Sorge und Unmut beobachtetes Resultat des neuen Verfahrens besteht darin, dass Qualifizierungs- oder Umschulungsmaßnahmen, die genehmigt und fertig geplant worden sind, wegen zu geringer Teilnehmerzahlen ausfallen müssen. Darüber, wie viele der geplanten Maßnahmen im ersten Halbjahr 2003 nicht stattfinden konnten, existieren bisher ebenso wenig Zahlen wie darüber, wie hoch der „Schwund“ von Bildungsgutscheinen ist, die zwar ausgegeben, aber nicht eingelöst wurden. Bisher steht lediglich fest, dass bis Ende Mai erst die Hälfte der in Dortmund ausgegebenen Bildungsgutscheine eingelöst worden ist, ein kleinerer Teil (knapp 19%) wurde storniert oder ist bereits abgelaufen. Der Rest ist „offen“, wobei niemand sagen kann, ob diese Gutscheine noch eingelöst werden (sollen bzw. können).

Dabei entsteht Schaden für alle Beteiligten:

*Aus Teilnehmersicht* verstärkt sich das Problem, die für sie „richtigen“ Maßnahmen zielgerichtet ansteuern zu können. Und auch wenn sie diese gefunden haben, ist noch längst nicht klar, ob und bei wem sie tatsächlich stattfinden werden.

*Aus Trägersicht* steigt das Risiko, Zeit und Kosten zu investieren, ohne eine ausreichende Refinanzierung sichern zu können. Es zeigt sich zudem, dass eine große Anzahl der zur Zeit durchgeführten Maßnahmen nicht kostendeckend ist, weil die Teilnehmerzahl zu gering ist.

*Aus Sicht der Arbeitsberater* sinkt die Chance, einen in sich stimmigen Eingliederungsplan erarbeiten zu können. Der gestiegenen Eigenverantwortung der Klienten steht gegenüber, dass die Eingliederungspläne, damit auch die

Eingliederungsvereinbarungen, an Verbindlichkeit verlieren, weil eine einigermaßen zielgerichtete Begleitung und Überprüfung der Eingliederungsvereinbarung von Seiten der Arbeitsverwaltung nicht mehr gegeben ist. Von Langfristigkeit könne keine Rede mehr sein, weil den Arbeitsberatern dafür die Grundlage - Aufstellen von längerfristigen Förderplänen - abhanden gekommen ist. *„Vom ‚Fordern und Fördern‘ ist bei uns nur noch das Fordern übrig geblieben“* (so die Beraterin eines Arbeitsamtes).

„Wir führen gerade eine Umschulungsmaßnahme mit 12 Teilnehmern durch, das ist für uns ein eindeutiges Zuschussgeschäft. Eigentlich dürften wir das gar nicht machen, aber wir haben ja auch einen gesellschaftlichen Auftrag!“

„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. Das ist auch für unsere TeilnehmerInnen hoch problematisch!“

## II.2.2 Fehlen eines „echten“ Marktes

Alle von uns befragten Träger beklagen übereinstimmend, dass mit dem neuen Verfahren ein Weiterbildungsmarkt kreiert worden sei, der sich an entscheidenden Stellen von einem echten Markt ganz wesentlich unterscheidet. Denn alle wesentlichen Elemente sind den Akteuren (den Bildungsträgern, den bildungswilligen Arbeitslosen und auch den Betrieben) von der Behörde vorgegeben und daher für sie nur bedingt beeinflussbar. Die Arbeitsverwaltung nimmt eine unanfechtbare Monopolstellung ein:

„Es muss doch bezweifelt werden, ob die Rede von einem Bildungsmarkt und freier Konkurrenz auf diesem Markt denn wirklich stimmt, wenn gleichzeitig die Bildungsgutscheine vom Arbeitsamt kontingentiert werden.“

- Die Bildungsziele, also die Inhalte, Dauer und die Anzahl der genehmigten Maßnahmen sowie die Anzahl der ausgegebenen Bildungsgutscheine werden von der Arbeitsverwaltung vorgegeben; die Planung der Bildungsziele bleibt also den örtlichen Arbeitsämtern überlassen, ohne dass allerdings deren Planungsinstrumente verfeinert oder verändert worden wären.
- Die Kosten werden nicht dem freien Spiel der Kräfte überlassen, sondern sind durch die Festsetzung von Bundes-Kostendurchschnittssätzen zentral vorgegeben und können auf

regionaler und Landesebene nur ausnahmsweise - in definierten Einzelfällen - nach oben angepasst werden. Die Konkurrenz kann sich daher lediglich darauf beziehen, diese Kostensätze tendenziell zu unterbieten.

- Auf der Planungs- wie auch auf der Kostenseite werden m.a.W. nach wie vor - und sogar noch restriktiver als zuvor - alle wesentlichen Daten vorgegeben, auf die sich die Träger in ihren Kalkulationen und in ihrer Angebotsplanung beziehen müssen: Da keine unmittelbaren Absprachen mit den Arbeitsämtern mehr erlaubt sind, können sie weder gezielt bestimmte Maßnahmen konzipieren und verhandeln, noch können sie darauf setzen, dass die bei ihnen vorgehaltenen räumlich-sachlichen und personellen Kapazitäten resp. Kompetenzen auch zum Einsatz kommen. Zugleich haben sich ihre Kosten für die Vorbereitung der Maßnahmen (Konzeption und Angebot von Maßnahmen, Kosten für Werbung und Beratung der potenziellen TeilnehmerInnen) im Vergleich zu früher deutlich erhöht.
- Was die angekündigten Qualitätskontrollen angeht, so fehlen dafür bisher noch alle Kriterien. Das AA beschränkt sich daher - in Dortmund wie auch anderswo - wie bisher darauf, zu überprüfen, ob die räumlich-sachliche und personelle Ausstattung in Ordnung ist und ob ein QM-Verfahren vorhanden ist oder in Aussicht gestellt wird. Sofern Zertifizierungen angestrebt werden, stellt auch dies einen zusätzlichen, nicht finanzierten Kostenfaktor dar.

„Man rät uns Trägern ja, als Gegenpol zur Monopolstellung der Arbeitsverwaltung Kooperationsverbände oder Kartelle zu bilden. Aber so einfach ist das ja nicht: Solange wir selbst nicht strategisch planen können, sind auch wechselseitige Absprachen nicht möglich.“

„Ich höre immer öfter, dass Bildungsgutscheine von Trägern zum Verkauf angeboten werden. Und neulich wollte uns sogar eine Frau ihren Gutschein für 2.500 Euro verkaufen!“

### **II.2.3 Starre Vermittlungsquotenregelung - „arbeitsmarktnahe“ Qualifizierung?**

Ein Kernproblem stellt die obligatorische Vermittlungsquote von 70% bzw. (in Dortmund) 75% dar. Dabei ist eine solche Eingliederungsquote für Bildungsträger inzwischen nichts Neues mehr: Bereits mit der Novellierung des SGB III vor ca. 5 Jahren wurden solche Quoten festgelegt, um die „Arbeitsmarktnähe“ und damit die Effizienz der Qualifizierungsmaßnahmen zu erhöhen.

Neu ist jedoch, dass diese Vermittlungsquote nun gleichermaßen in allen Regionen und für alle Personengruppen gilt: Ausnahmeregelungen wegen besonderer Arbeitsmarktprobleme (z.B. in strukturschwachen Regionen) gibt es heute ebenso wenig wie Sonderregelungen für besonders schwer Vermittelbare: Die Zielgruppenorientierung (Langzeitarbeitslose, Berufsrückkehrerinnen, MigrantInnen, Menschen mit Behinderungen) wurde aufgehoben und in diesem Zusammenhang auch die Zuschüsse für sozialpädagogische Begleitung ersatzlos gestrichen. All diese Änderungen aber haben erhebliche Folgewirkungen für die Betroffenen:

- Die Arbeitsamtsberater konzentrieren sich – der neuen Förderphilosophie der Arbeitsverwaltung entsprechend - in ihren Vermittlungsbemühungen auf die Personen und Personengruppen, die als „leicht vermittelbar“ gelten, und hier wiederum auf die besonders „teuren“ ArbeitslosengeldbezieherInnen. Damit wird also eine Vorauswahl von Bildungsgutscheinbesitzern getroffen, bei der die o.g. Zielgruppen zwar nicht automatisch ausgeschlossen sind, faktisch aber als nicht mehr förderfähig deklariert werden.

„Wenn wir keine gezielte Förderpolitik mehr betreiben können, verkommt die Arbeitsverwaltung zum Zulieferbetrieb für private Bildungsanbieter und Betriebe.“

- Auch die Träger versuchen in ihrem Eigeninteresse, nur solche TeilnehmerInnen aufzunehmen, die Gewähr für eine möglichst problemlose Vermittlung bieten. Da sie für die Einhaltung der Quoten verantwortlich sind und ihre Trägerzulassung davon abhängt, lohnt sich für sie die Durchführung von Maßnahmen nur dann, wenn diese vom Inhalt und von der Teilnehmerzusammensetzung her möglichst hohe Eingliederungserfolge versprechen. Auf der anderen Seite haben sich ihre Möglichkeiten, an den „Stellschrauben“ der Vermittlungsfähigkeit zu drehen, deutlich verringert.

„Wir haben immer Maßnahmen durchgeführt, die sehr vermittlungsorientiert waren und sind sehr stolz darauf - zielgenau, in den Markt integriert, nach der Devise: ‚kurz und knackig‘. Das konnten wir aber nur realisieren, weil wir uns die besten Leute ausgesucht haben, solche, die selbst die Vision hatten, in den Arbeitsmarkt integriert zu werden. Mit dem Wegfall der Feststellungsmaßnahmen haben wir diese Möglichkeit nun nicht mehr.“

- Da die bisher üblichen Feststellungsmaßnahmen weg gefallen sind, die der Arbeitsverwaltung und den Trägern, aber auch den Teilnehmern die Möglichkeit boten, die eigenen Fähigkeiten wie auch die eigenen beruflichen Interessen und Arbeitsmarktchancen genauer austesten zu können, ist auch ein relativ intensives wechselseitiges Kennenlernen von Maßnahmeträgern und Bildungswilligen nicht mehr

möglich. Die weitaus kürzeren Profilings können diese Funktion nach Auskunft aller ExpertInnen bei weitem nicht erfüllen.

„Das Ideal ist jetzt, dass das Individuum – über das Instrument Bildungsgutschein – sich und seine Qualifizierung zunehmend selbst steuert. Aber in der Umsetzung ist das schwierig. Mehr als „irgendwas mit Computer“ wissen viele ja gar nicht zu sagen. Früher hatte man dann die Möglichkeit, sie in eine Feststellungsmaßnahme zu schicken, damit der Arbeitslose selbst und der Berater überprüfen können, was wirklich das Beste ist. Das war Vorbereitung auf den Markt, das war Interessenabgleich zwischen Wunsch und Wirklichkeit. Jetzt ist das nicht mehr möglich.“

- Für sozialpädagogische Betreuung gibt es keine Zuschüsse mehr. Aus Sicht der Träger fällt damit ein für sie zentrales Instrument weg, um die Erfolgsquoten aktiv beeinflussen und verbessern zu können. Denn sozialpädagogische Betreuung – so die Auskunft der meisten Träger – habe sich schon seit längerer Zeit grundlegend in ihren Zielsetzungen und in ihrem Vorgehen verändert und agiere eher als eine Art „Vermittlungcoaching“, d.h. sie konzentrierte sich wesentlich auf die Beratung und Betreuung bei betrieblichen Praktika, die Bewältigung von Alltagsproblemen und die Pflege der betrieblichen Kontakte. Wenn aber die Beobachtung stimmt, dass Betreuungsmaßnahmen für den Eingliederungserfolg *aller* arbeitslosen WeiterbildungsteilnehmerInnen wichtig sind, dann steht zu befürchten, dass die Vermittlungsprobleme in Zukunft schon aus diesem Grund weiter zunehmen werden.

„Wir können uns die Teilnehmer nicht mehr selbst auswählen und haben keine Zeit mehr, uns intensiv um ihre Vermittlung zu kümmern. Das steht doch in eklatantem Widerspruch zu einer starren Quotenregelung. Dabei zeigt sich immer wieder, dass ohne Beratung und Betreuung auch bei sog. Arbeitsmarktnäheren die Vermittlungschancen viel schlechter sind.“

„Die Maßnahmeangebote können heute nur noch von den besser Qualifizierten wahrgenommen werden. Für diese Gruppe hätte man das Instrument Bildungsgutscheine aber nicht gebraucht, weil die schon immer sehr flexibel waren.“

#### **II.2.4 Zusatzaufwand und Mehrbelastungen bei sinkenden Kostensätzen**

Ein wichtiges Ziel, das mit der Neuausrichtung des Weiterbildungsmarktes verfolgt wurde,

bestand darin, die bisherige Intransparenz der Kostenstrukturen zu beseitigen: Bundeseinheitliche Kostendurchschnittsätze (BDKS) gelten als Maßstab, der nunmehr verbindlich in allen Arbeitsamtsregionen gilt. Im östlichen Ruhrgebiet liegen diese Kostensätze nach Angaben aller Befragten um 10-20% niedriger als zuvor. Allein die dadurch verursachten finanziellen Einbußen sind für die Träger sicherlich – mehr oder weniger – schwer zu verkraften. Als weitaus gravierender erweist sich aus Sicht der Träger jedoch die Tatsache, dass den geringeren Kostensätzen höhere Anforderungen und finanzielle Belastungen gegenüber stehen – und dies in einer Situation grundsätzlicher Planungsunsicherheit.

Es ist zu vermuten, dass gerade diese Kombination für viele Träger das „Aus“ bedeuten wird, wobei hier vor allem die Einrichtungen betroffen sind, die bisher auf tariflich abgesicherte Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten, das Einhalten von bestimmten Qualitätsstandards bei der Weiterbildung sowie auf Beratung und Betreuung der TeilnehmerInnen Wert gelegt haben.

- Der Verwaltungsaufwand ist erheblich gestiegen.  
Der Wegfall von direkten Absprachemöglichkeiten zwischen Arbeitsamt und Bildungseinrichtungen führt auf beiden Seiten zu einem deutlichen Mehraufwand. Insbesondere das neue Ausschreibungsverfahren erfordert erhebliche Mehrleistungen im administrativen und organisatorischen Bereich - und zwar für die Bildungsträger ebenso wie für die Arbeitsverwaltung. Konzeption, Planung und Bewerbung von Maßnahmen müssen in größerem Umfang getätigt werden, weil sie sich nicht mehr zielgerichtet auf die Maßnahmen konzentrieren können, die wirklich durchgeführt werden sollen. Auch für die Arbeitsverwaltung ist der organisatorische Aufwand im Zusammenhang mit der Ausgabe von Bildungsgutscheinen und den neuen Anforderungen an Ausschreibungs- und Auswahlverfahren sowie an das Controlling um ein Mehrfaches angestiegen.
- Es fallen neuerdings Ausgaben für Marketing und Werbung an.  
Dabei gehen die von uns befragten Träger mit dieser neuen Anforderung (noch) sehr unterschiedlich um: während sich die einen darauf verlassen, dass sie „ihre“ Zielgruppe auch weiterhin über informelle Wege erreichen können, haben andere bereits in diesem Jahr viele tausend Euro investiert. Insbesondere wird dies nötig, wenn der regionale Arbeitsmarkt verlassen wird (bzw. verlassen werden muss, weil die Anzahl der Teilnehmer aus Dortmund z.B. auf 8 von 20 beschränkt ist).  
Marketingstrategien, teilweise auch die Konfrontation mit „aggressiven Werbestrategien“,

sind für Bildungsträger im Segment der arbeitsamtsgeförderten Weiterbildung noch völlig neu und ungewohnt, erfordern daher ein Umdenken ebenso wie finanzielle Investitionen.

„Werbung? Nein, das machen wir nicht. Warum auch? Wer die Gutscheine bekommt, kriegt doch auch eine Liste der Träger, die dafür in Frage kommen. Und wir machen auch solche Angebote nicht, mit denen kürzlich ein Bildungsträger im mittleren Ruhrgebiet öffentlich geworben hat: ‚Unsere Teilnehmer können ihren Laptop mit nach Hause nehmen!‘ Wir halten so etwas für außerordentlich unseriös!“

„Wir haben erstmals Anzeigenkampagnen gestartet, um gezielt auch Teilnehmer aus dem regionalen Umfeld zu erreichen. Das ist uns allerdings missglückt, obwohl wir sehr viel Zeit und Geld da rein gesteckt haben: wir haben Faltblätter an die Arbeitsämter verschickt, hinterher telefoniert usw. Eine Kollegin war zwei Monate lang fast durchweg mit dieser Aktion beschäftigt.“

- Die Overhead-Finanzierung bricht zusammen, wenn die Teilnehmerzahlen nicht mehr einigermaßen konstant sind.

Dass die Kostenstrukturen auf dem beruflichen Weiterbildungsmarkt intransparent, die Overheadkosten – gerade bei kleineren Trägern – oft überhöht und unwirtschaftlich seien, war einer der Ausgangspunkte für die aktuellen Reformmaßnahmen und insbesondere für die Einführung von bundesweiten Durchschnittskostensätzen. Von daher ist eine Verringerung dieser Ausgaben vom Gesetzgeber sicherlich gewollt und geplant. Was allerdings offensichtlich nicht bedacht wurde – so die Bildungsträger –, sei die Tatsache, dass zum Overhead auch Leistungen zählen, die dringend erforderlich seien, aber nicht mehr finanziert würden. Die Kosten für Administration, Betreuung und Beratung aber müssten aufgebracht werden, auch wenn die Teilnehmerzahlen pro Kurs schwankend und insgesamt unkalkulierbar geworden seien.

Da auch die fixen Kosten (Räume, Technikausstattung) als durchlaufender Posten bestehen bleiben, erhöhen sich zur Zeit die Überlebensrisiken für viele Träger rasant.

„Mit dem Wegfall der sozialpädagogische Betreuung, die in allen Maßnahmen aus unserer Sicht einen hohen Stellenwert hat, müssen wir insbesondere auch die Betreuung der Betriebspraktika und die Kontaktaufnahme und –pflege mit den Betrieben umsonst machen, denn diese Funktionen werden nicht mehr bezahlt.“

- Die Personalkosten für fest angestellte Mitarbeiter können nicht mehr finanziert werden.

Schon seit vielen Jahren ist die Weiterbildungsbranche bekannt für die Vielzahl an „prekären“ Beschäftigungsverhältnissen und das weitgehende Fehlen einer tariflichen Absicherung der Arbeits- und Vergütungsbedingungen. Da der Bundesdurchschnittskostensatz deutlich unter den bisherigen Kostensätzen liegt, ist mit einer weiteren Verschlechterung der Beschäftigungsbedingungen zu rechnen. Die Praxis, fest angestellte Mitarbeiter zu Gunsten von Honorarkräften zu entlassen, ist bereits jetzt bundesweit zu beobachten. Insbesondere die – vergleichsweise wenigen – Träger, die ihre Beschäftigten nach BAT-Tarif bezahlt haben, stehen zusätzlich vor dem Problem, ihre Personalkosten nicht mehr wie bisher finanzieren zu können.

- Zusatzaufwendungen wie Zertifizierung oder hochwertige (Kammer-)Prüfungen sind im Budget nicht enthalten.

Enthielten die Maßnahmeplanungen bisher eine detaillierte Auflistung der anfallenden Zusatzaufwendungen und Zusatzkosten, zum Beispiel für Prüfungsgebühren, so stellen die Träger neuerdings fest, dass die Ausschreibungen nicht nach solchen Kriterien differenzieren. Die Frage, ob und mit welchem Zertifikat die Qualifizierungsmaßnahmen versehen sein soll, bleibt den durchführenden Trägern selbst überlassen. Es liegt also auch in ihrer Verantwortung, teure Zertifizierungsverfahren und damit die teilweise erheblichen Prüfungskosten zu vermeiden, die pro TeilnehmerIn anfallen würden. Das aber ginge zu Lasten der Qualität und – vor allem auch - der beruflichen Verwertbarkeit von Bildungsmaßnahmen.

Auch die Zertifizierungsverfahren, die demnächst für alle Träger verbindlich sein sollen, sind zeit- und kostenaufwändig.

- Die erforderliche Flexibilität geht zu Lasten der Qualität!

Aus der Kombination höherer Aufwendungen bei gestiegener Planungsunsicherheit auf der einen Seite, geringerer Kostensätze auf der anderen Seite, ergibt sich aus Sicht der Bildungsträger die Notwendigkeit, ihre Leistungen kritisch auf Einsparmöglichkeiten zu überprüfen. Das geht zwangsläufig auch auf Kosten der Qualität – zumindest nach bisherigen Maßstäben.

Die angestrebte und teilweise bereits realisierte Verkürzung der Maßnahmen und willkürliche Modularisierung verstärken diesen Trend noch einmal deutlich, weil sie die Planbarkeit noch

einmal zusätzlich erschweren und erhöhte Anforderungen an die Flexibilität der Träger wie des Lehrpersonals stellen.

„Man muss dazu auch sagen, dass die Gefahr des Qualitätsverlustes durch die Kostensenkung bzw. die gesunkenen Teilnehmerzahlen nicht wegzudiskutieren ist. Wir versuchen zum Beispiel, die gestiegenen Kosten dadurch aufzufangen, dass wir statt der vollen Unterrichtsstunden 2 Std. pro Woche „Selbstlernen“ ansetzen, um Lehrpersonal einzusparen.“

### **III. Neuausrichtung oder Zusammenbruch des Weiterbildungsmarktes? Ein vorläufiges Resümee**

Das Jahr 2003 – das von Bundeskanzler Schröder in einem anderen Kontext als „Jahr der Zäsur“ bezeichnet worden ist – wird für die berufliche Weiterbildung jedenfalls zu einem „Schicksalsjahr“. Mit den neuen gesetzlichen Regelungen und der Einführung der Bildungsgutscheine sind für die SGB III-geförderte Weiterbildung die Weichen neu gestellt worden. Die damit eingeleitete Neuausrichtung der beruflichen Weiterbildung ist jedoch nur zu verstehen als Teil des Umbaus der gesamten Arbeitsverwaltung (Konzentration auf die „Kernkompetenz“ als Arbeitslosenversicherung) und der aktiven Arbeitsmarktpolitik („Sicherheit einlösen, Eigenverantwortung auslösen“) sowie der massiven Sparmaßnahmen gerade in diesem Bereich.

Da seit Anfang des Jahres zunächst einmal alles im Umbruch und in Unordnung ist, lassen sich jetzt noch keine endgültigen Aussagen über – intendierte und nicht intendierte – Wirkungen dieser Neuausrichtung treffen. Für eine erste Einschätzung aber reichen die bisherigen Erfahrungen, die wir exemplarisch für die Region Dortmund/östliches Ruhrgebiet zusammen getragen haben, sicherlich. Dabei steht für uns die Frage im Vordergrund, ob und inwiefern die neuen Regelungen geeignet scheinen, den damit verbundenen Zielsetzungen zu entsprechen.

#### **Schaffung von Transparenz auf dem Weiterbildungsmarkt?**

Ein ausdrückliches Ziel der Neuausrichtung auf dem Weiterbildungsmarkt war die Verbesserung der Übersichtlichkeit in Bezug auf Angebotspaletten, Qualitätsstandards und Kostenstrukturen der Träger. Was diese Seite betrifft, so wurden mit den Neuregelungen durchaus Instrumente geschaffen, die zu einer erhöhten Transparenz führen können: Die vom Arbeitsamt geförderten Bildungsangebote werden von den Arbeitsämtern selbst festgelegt (Bildungsziele), die Qualität soll durch Zertifizierungseinrichtungen überprüft werden (was bislang allerdings noch nicht geschehen ist) und die Kostenstrukturen wurden vereinheitlicht (Bundesdurchschnittskostensätze).

Das aber, so urteilen übereinstimmend alle ExpertInnen, genügt nicht, um das eigentliche Ziel zu erreichen, nämlich Transparenz für die Nachfragerseite – die Bildungsinteressenten, Bildungsgutscheininhaber – zu schaffen. Zwar stehen nun, wie von der BA gefordert, die örtlichen Bildungsmaßnahmen im Netz, überregional aber ist noch immer keine Übersicht vorhanden. Selbst die Arbeitsamtsberater, erst recht aber die Bildungswilligen selbst, scheinen hier im Moment noch deutlich überfordert. Am besten kommt der Teil der

Arbeitslosen zurecht, der am wenigsten Unterstützung benötigt: gut Qualifizierte, insbesondere Akademiker.

### **Trotz einheitliche Richtlinien: unterschiedliche Vergabepraktiken**

Erfahrungsberichte, die uns vereinzelt auch aus anderen Arbeitsamtsbezirken vorliegen, wie auch ein Blick auf die Internet-Seiten verschiedener Arbeitsämter machen deutlich: Die örtlichen Arbeitsämter verfahren offenbar sehr unterschiedlich, was die Informationspolitik (Ausschreibungsverfahren, Abstimmung der Angebote und Verhandlungen mit den Trägern) sowie die Vergabepaxis (wer erhält einen Bildungsgutschein für welches Bildungsziel?) anbelangt. Auch sind die Genehmigungs- und Zulassungsverfahren längst nicht überall einheitlich geregelt.

Auch dies trägt aktuell noch zusätzlich zu der allseits beobachteten Orientierungslosigkeit und Verwirrung bei.

### **Wahlfreiheit statt Zwangszuweisung?**

Die durch die Bildungsgutscheine ermöglichte Wahlfreiheit der Arbeitslosen wird von vielen ExpertInnen als das große Plus des neuen Instruments Bildungsgutschein hervorgehoben. Sie erhalten darüber erstmals die Gelegenheit, sich über die Träger genauer zu informieren, bevor sie eine Qualifizierungsmaßnahme antreten.

Darüber wie die Klientel, insbesondere die schlechter qualifizierten Arbeitslosen, diese neuen Anforderungen bewältigen, ob und welche Schwierigkeiten sie bei der Suche nach für sie geeigneten Maßnahmen haben, gibt es derzeit noch keine aussagekräftigen Informationen. Die Träger können lediglich über einen ersichtlich höheren Beratungsbedarf berichten, den insbesondere diejenigen haben, die nicht von sich aus so fit und flexibel sind, um sich als „Manager ihrer eigenen Vermittlung“ präsentieren zu können.

Hier aber stellt sich eine ganze Reihe bisher unbeantworteter Fragen: Wie werden die Arbeitslosen und Bildungswilligen darin unterstützt, dieser Aufforderung nachzukommen, die ja von allen Seiten im Prinzip durchaus positiv bewertet wird? Welche Orientierungshilfen stellt der Staat, stellt die Arbeitsverwaltung bereit, damit sich die an Weiterbildung Interessierten über Angebote informieren, sich auf dem Weiterbildungsmarkt orientieren können? Wie gelingt es ihnen, sich über ihre Interessen, vor allem aber über ihre Fähigkeiten und ihre tatsächlichen Chancen auf dem Arbeitsmarkt Klarheit zu verschaffen?

Anzumerken ist zudem, dass die proklamierte Wahlfreiheit durch einige Faktoren empfindlich

eingeschränkt ist: Die InteressentInnen können nur zwischen den Trägern wählen, die Bildungsziele und damit die Maßnahmen selbst werden ihnen nach wie vor durch das Arbeitsamt vorgegeben. Und, was fast noch wichtiger ist: Sie wissen bis zum Beginn ihrer Qualifizierung nicht, ob die Maßnahme überhaupt zustande gekommen ist und bei welchem Träger sie tatsächlich stattfinden wird.

### **Effizienzorientierung statt Zielgruppenorientierung?**

Die Vergabe von Bildungsgutscheinen ist verknüpft mit der ausdrücklichen Vorgabe, dass möglichst viele TeilnehmerInnen in den 1. Arbeitsmarkt integriert werden.

Der Eingliederungserfolg als Effizienzmaßstab und Qualitätskriterium für Bildungsmaßnahmen soll hier nicht grundsätzlich in Frage gestellt werden. Die geforderte Vermittlungsquote von mindestens 70% ist aber dysfunktional, wenn sie nicht themen- und adressatenspezifisch, weder konjunkturadäquat noch regional differenziert begründet wird. Eingliederungserfolge sind in erster Linie abhängig vom regionalen Arbeitsplatzangebot, aber auch von den Eingangsqualifikationen und Lernerfahrungen der TeilnehmerInnen, der Kompetenz der Lehrenden und einer ausreichenden sächlichen und personellen Ausstattung der Träger, gerade dann, wenn die Qualifizierungsangebote individuelle Zugänge und Wahlfreiheit durch modularisierte Angebote ermöglichen sollen.

Es stellt sich zudem die Frage, was mit den Arbeitslosen geschehen soll, die ab jetzt nicht mehr vom Arbeitsamt gefördert werden sollen, weil die Zielgruppenorientierung weg gefallen ist. Hier ist eine Art politischer Verschiebebahnhof zu befürchten. Die Politik muss Antworten und Programme bereit stellen, wenn die Ankündigung von Minister Schartau nicht ins Leere laufen soll:

*„Es muss sichergestellt sein, dass die Einsparungen bei der Bundesanstalt für Arbeit zu keinem Zeitpunkt so gemacht werden, dass Jugendliche und Benachteiligte dabei durchs Rost fallen.“* (Statement des Ministers für Wirtschaft und Arbeit des Landes NRW, Harald Schartau vom 2.4.03)

### **Qualität wird neu definiert**

Mit der vorgesehenen Zertifizierung der Träger und dem in den §§ 84 und 85 geregelten Zulassungsverfahren werden grundlegende Entscheidungen zur Qualitätskontrolle und -sicherung geregelt. Die Auslagerung der Qualitätskontrolle aus dem Zuständigkeitsbereich der Arbeitsverwaltung ist durchaus nachvollziehbar und schon lange eine der zentralen Forderungen für die Reformen von AFG und SGB III.

Aktuell, und das ist symptomatisch für die übereilte Umsetzung der Neuregelungen, wird jedoch die wesentliche Entscheidung darüber, welche Institution die Zertifizierung übernehmen soll, nach welchen Kriterien Qualität bewertet wird, nicht getroffen. Vielmehr wird die zunächst bis zum 30.6.03 befristete Übergangsregelung (Zertifizierung und Zulassung durch die BA) ohne weitere Debatte einfach fortgeschrieben. Die für die Zukunft der SGB III-geförderten Weiterbildung hoch bedeutsame Frage, wer (welche Institution) nach welchen Kriterien die Zertifizierung übernehmen wird, spielt daher für den derzeit stattfindenden Prozess einer Bereinigung der Trägerlandschaft wegen der Zeitverschiebung keine Rolle! Und es werden durch die geschäftspolitischen Vorgaben der BA Standards gesetzt: Qualität wird gleichgesetzt mit Eingliederungserfolg in den 1. Arbeitsmarkt.

Der "freie" Wettbewerb bei festgelegten Durchschnittskostensätzen zwingt die Träger letztlich zum Unterbieten der Kostensätze und damit zum Abbau von Differenzierungsangeboten, von sozialpädagogischer Begleitung, von anerkannten und meist recht teuren Zertifizierungen und zum Abbau von qualifiziertem Personal. Weniger Qualität ist die zwangsläufige Folge.

### **Arbeitsmarktnahe Qualifizierung durch Modularisierung?**

Modular aufbereitete Angebote mit dem Ziel der Individualisierung und Flexibilisierung des Lernens und Lehrens haben in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen. Insbesondere Träger mit einer deutlichen Zielgruppenausrichtung, z.B. Berufsrückkehrerinnen, MigrantInnen, haben hier Pionierarbeit geleistet. Ein auf Individualisierung ausgerichteter Lern-/Lehrprozess zeichnet sich durch die Anpassung der Lehrangebote an die Voraussetzungen und Lernstrategien der TeilnehmerInnen aus. Flexibilisierung meint den organisatorischen, inhaltlichen und methodischen Umgang mit unterschiedlichen Lernvoraussetzungen, -interessen und -zielen und die situative Anpassung der Angebote an Veränderungserfordernisse unter Beteiligung der Lernenden. Modularisierung von Angeboten bedeutet für die Träger eine sehr grundlegende Umorientierung und Neuorganisation und kann nur als gemeinsamer und langfristiger Prozess der Organisationsentwicklung realisiert werden.

Hingegen zielt Modularisierung in der Interpretation der Arbeitsverwaltung wohl eher auf Kosteneffizienz durch die Zerlegung von Maßnahmen in einzelne Produkte, eine Art Quick-Qualifizierung für den aktuellen betrieblichen Bedarf unter Missachtung der Lernbedürfnisse, der Lernstrategien und Lernziele der TeilnehmerInnen. Durch diese Modularisierung drohen die Segmente von beruflicher Weiterbildung zu entfallen, die auf den Erwerb von

Schlüsselqualifikationen und Persönlichkeitsentwicklung gerichtet sind.

Je stärker im übrigen – unter der Vorgabe einer 70%- oder 75%-igen Vermittlungsquote – die Qualifizierungsmaßnahmen in Einzelteile zerlegt werden, desto schwieriger wird auch die Kooperation verschiedener Einrichtungen, weil die aktive Unterstützung der Vermittlungsfähigkeit nicht von einem einzelnen Träger verantwortet werden kann.

### **Bildungszielplanung – eine neue Herausforderung**

In der Vergangenheit haben Bildungsanbieter Konzepte für Qualifizierungsmaßnahmen und Umschulungen einschließlich der curricularen und zeitlichen Planung für deren Durchführung entwickelt und der Arbeitsverwaltung zur Begutachtung hinsichtlich der arbeitsmarktpolitischen Notwendigkeit und der Kostenübernahme zur Entscheidung vorgelegt. Jeweils im Herbst wurde von der Arbeitsverwaltung die Bildungsplanung für das kommende Jahr verabschiedet.

Wie die Generierung von Bildungszielen und der Planungsprozess nun aussehen sollen, ist noch völlig unklar. Der Hinweis im Rundbrief der BA vom 6. Mai 2003 – „die Arbeitsverwaltung soll einmal jährlich über die Bildungszielplanung informieren“ -, stimmt die Träger eher skeptisch, tatsächliche Beteiligung scheint hier nicht vorgesehen. Also viele Fragen und noch keine Antworten: Wie soll der Qualifizierungsbedarf in der Region erhoben werden? Wer soll in welcher Form an der Zielfindung beteiligt werden? Wird es einen Runden Tisch Weiterbildung geben, zu dem die regionalen Akteure eingeladen werden? Welche Entscheidungskompetenzen werden sie haben?

Dazu kommt die Unsicherheit, ob die Maßnahmen überhaupt so wie geplant stattfinden können. Durch die in Gang gesetzte Konkurrenz der Träger um eine kontingentierte Anzahl ausgegebener Bildungsgutscheine ist längerfristige Planung für sie nicht mehr möglich.

### **Erhalt der Trägervielfalt?**

Solange die Bildungsziele von der Bundesanstalt, konkret den örtlichen Arbeitsämtern definiert und die Bildungsgutscheine dort kontingentiert werden, ist der "freie" Markt sehr einseitig definiert. Einem Monopol der Arbeitsverwaltung stehen viele einzelne Bildungsträger gegenüber, die ohne eigene Möglichkeiten der Angebotssteuerung in einen harten Wettbewerb zueinander treten, in dem letztlich nur noch der Preis entscheidet und dem eine ganze Reihe von Bildungsträgern nicht gewachsen sein wird. Erste Insolvenzen und erhebliche Einbrüche beim Personal sind ja bereits eingetreten.

Vor diesem Hintergrund zeichnet sich ein Trend zur Konzentration auf überregional - resp. international – agierende Bildungskonzerne ab. Das aber widerspricht nicht nur dem politischen Ziel, die Trägervielfalt zu bewahren, sondern zerstört auch Strukturen der Bildungslandschaft, die stark am regionalen Arbeitsmarktgeschehen orientiert waren.

Gegenstrategien der Träger, sich durch partielle Zusammenschlüsse und durch Absprachen stärker am Markt positionieren zu können, scheitern im Moment nicht nur daran, dass bei ihnen noch immer das Konkurrenzverhalten dominiert, sondern auch daran, dass ihnen für die Entwicklung von nach vorne gerichteten Strategien die Handlungsfreiheiten (eine gewisse Planungssicherheit, vorausschauende Informationen, Möglichkeiten der aktiven Einflussnahme auf das Bildungsgeschehen ...) genommen wurden.

### **Mehr Eigenverantwortung, mehr Markt – weniger Kosten?**

Zusammenfassend lässt sich feststellen: Die Kürzung der finanziellen Mittel, die von der Arbeitsverwaltung für berufliche Weiterbildung noch zur Verfügung gestellt werden, verdankt sich nicht dem erhofften Effizienzgewinn durch Einführung eines neuen Verfahrens, sondern sie wurde vorab beschlossen und umgesetzt – mit dem Effekt, dass der „Weiterbildungsmarkt“ zusammen zu brechen droht.

Die weitgehende Unplanbarkeit für Träger, Arbeitsämter und Bildungswillige scheint nicht dazu angetan, die erwünschten, positiven Effekte (mehr Passgenauigkeit, bessere Vermittelbarkeit, mehr Qualität) hervorzurufen, was nicht zuletzt daran liegt, dass es sich hier eben nicht um einen „echten Markt“ handelt. Angesichts der Tatsache, dass alle wesentlichen Elemente dieses Marktes von der Arbeitsverwaltung vorgegeben sind, kann von einem „freien Spiel der Kräfte“ nicht die Rede sein. Dem entsprechend wird sich als Marktmechanismus allenfalls der Verdrängungswettbewerb unter den Trägern durchsetzen.

Um so mehr muss es darum gehen, die politischen Steuerungsmechanismen (wieder) zu aktivieren. Insbesondere muss geklärt werden, wer die Verantwortung dafür übernimmt, auch den großen Teil der Arbeitslosen – nicht nur zu *fordern*, sondern – zu *fördern*, der sich nicht selbst „managen“ kann.

## Anhang

### 1. Chronologie wichtiger Ereignisse in den Jahren 2002 und 2003

#### August 2002

Am 20. August 2002 legt die sog. Hartz-Kommission ihren Abschlussbericht vor. Dort heißt es unter anderem:

„Die aktivierenden Maßnahmen zur Integrationsförderung werden auf diejenigen Arbeitnehmer konzentriert, deren Beschäftigungsfähigkeit und -chancen beschränkt bzw. beeinträchtigt sind. ... Die Intensität der aktivierenden Maßnahmen steigt mit der zunehmenden Betreuungsnotwendigkeit.“ (S. 48f.)

Der Bereich Förderung beruflicher Weiterbildung, FbW, das bisher wichtigste Instrument der aktiven Arbeitsmarktförderung, spielt in den Empfehlungen eine bemerkenswert stiefmütterliche Rolle, was im übrigen für alle klassischen Arbeitsförderungsinstrumente gilt. Eine kurze Abhandlung unter der Überschrift „Den Weiterbildungsmarkt neu ausrichten“ findet sich jedoch in Modul 8 (Personal-Service-Agenturen, PSA, als Business-Unit)<sup>11</sup> (S. 158-160).

Dort wird zunächst auf die Bedeutung der beruflichen Weiterbildung als einem zentralen Instrument aktiver Arbeitsmarktpolitik verwiesen, die „neben dem primären Ziel der Beseitigung qualifikatorischer Defizite auch eine sozialpolitische Komponente“ aufweise (S. 158).

Als zentrale Anforderungen an die – nota bene: von den PSA initiierten! – Qualifizierungsmaßnahmen werden benannt: Markt- und Bedarfsorientierung, zielgruppenspezifische Orientierung am Qualifikationsbedarf des einzelnen Arbeitssuchenden (aufbauend auf dem im JobCenter erstellten individuellen Entwicklungsplan und der Potenzialeinschätzung), stärkere Modularisierung des Bildungsangebots, Vermittlungsorientierung (Realisierung von „entsprechend hohen Vermittlungsquoten“), Evaluation und Erfolgskontrolle (Vorbild: Stiftung Bildungstest),

---

<sup>11</sup> Anzumerken ist allerdings, dass die Vorschläge zur Neugestaltung der AA-geförderten beruflichen Weiterbildung von der Systematik her eigentlich nicht in diesen Kontext gehören, denn die in Modul 8 aufgeführten „betriebsnahen Qualifizierungsmaßnahmen“, die den Klienten der PSA in ihrer „vermittlungsfreien Zeit“ angeboten werden sollen, betreffen ausdrücklich eine andere Personengruppe als die Teilnehmer an FbW-Maßnahmen.

flächendeckende Einführung einer Zertifizierung, Entwicklung von bundeseinheitlichen Durchschnittskostensätzen.

Nach dem Stichwort „Bildungsgutscheine“ sucht man in den Empfehlungen der Hartz-Kommission vergebens.

⇒ Peter Hartz u.a.: Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Bericht der Kommission. Berlin 2002.

### **November 2002**

„Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, sicherzustellen, dass sich bei der Anwendung der neuen Regelungen über die Weiterbildungsförderung, insbesondere bei der Ausgabe von Bildungsgutscheinen und der Zertifizierung durch externe Zertifizierungsagenturen, bewährte Bildungsstrukturen positiv weiterentwickeln können... Die Arbeitsämter sind aufgefordert, bis zu einer endgültigen Zertifizierung möglichst unbürokratisch und marktnah Weiterbildungsmaßnahmen zu bewilligen.“

⇒ Entschließungsantrag vom 15.11.2002 (BT-Drs. 15/25)

### **Dezember 2002/Januar 2003**

Im „ersten und zweiten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ vom Dezember 2002 wird die Novellierung von Teilen des SGB III beschlossen, darunter die Neustrukturierung des Weiterbildungsmarktes (§§ 77 bis 86 des SGB III).

Die Gesetze treten bereits zum 1. Januar 2003 ohne Übergangsregelungen in Kraft.

Die wichtigsten Änderungen betreffen die folgenden Regelungen:

- Maßnahmeauswahl liegt in der Verantwortung des zu Qualifizierenden
- Einführung eines Bildungsgutscheins (§77 Abs. 3 SGB III neu)
- Einführung eines Zulassungsverfahrens für Träger (§84 SGBIII neu) und Maßnahmen (§85 SGBIII neu) durch eine fachkundige Stelle.

### **Dezember 2002**

Die „Geschäftspolitische Zielsetzung der BA im Hinblick auf einen effizienteren Mitteleinsatz des Instrumentes FbW“ legt die neuen Kriterien für die Förderung beruflicher Weiterbildung und Umschulung durch die Arbeitsverwaltung wie folgt fest:

*„- soll die Zulassung von Weiterbildungen sowie die Ausgabe von Bildungsgutscheinen nur für Bildungsziele mit einer prognostizierten Verbleibsquote von mindestens 70% erfolgen,*

- sollen Maßnahmen, die der Eignungsfeststellung dienen, nur noch als Trainingsmaßnahmen durchgeführt werden,
- sollen Anpassungsqualifizierungen vorzugsweise in Modulen gefördert werden,
- soll die Dauer der Maßnahmen (ohne Umschulungsmaßnahmen) auf eine Verkürzungsmöglichkeit hin geprüft werden; als Orientierungsrahmen soll den Arbeitsämtern eine bundesweite bildungszielbezogene Durchschnittsdauer-Datei dienen,
- sollen betriebliche Kapazitäten insbesondere für Umschulungen intensiver genutzt werden.

⇒ BA-Rundbrief 102/2002 vom 23.12.02

### **Arbeitsmarktliche Zweckmäßigkeit**

Für die Beurteilung, ob die Maßnahme nach Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes zweckmäßig ist (§85 Abs. 1 Nr. 1 SGB III neu), sind die Integrationschancen potentieller Teilnehmer auf dem für sie erreichbaren Arbeitsmarkt maßgeblich (Verbleibsprognose mind. 70%). Die Weiterbildungsplanung 2003 ist von den Arbeitsämtern dementsprechend zu überprüfen und anzupassen. Für die Maßnahmen mit überregionaler Bedeutung muss der Bedarf auf dem überregionalen Arbeitsmarkt zu Grunde gelegt werden. Hier kommt der Koordinierungsfunktion der LAÄ besondere Bedeutung zu. Die AA stehen nicht in der Verantwortung, auf ausreichende Teilnehmerzahlen in einzelnen Maßnahmen hinzuwirken.

⇒ Informationen über Änderungen im Bereich der beruflichen Weiterbildung im Zusammenhang mit dem Ersten und Zweiten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt ([www.arbeitsamt.de](http://www.arbeitsamt.de)).

### **Geschäftspolitische Zielsetzung der BA 2003:**

Besinnung auf die „Kernaufgabe“ Vermittlung (kein Defizitausgleich von gesellschaftlichen und schulischen Problemen durch die Arbeitsverwaltung, keine „versicherungsfremden“ Leistungen mehr)

Reduktion der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld um mehr als eine Woche (im bundesweiten Durchschnitt)

Verzicht auf die In-Anspruchnahme von Zuschüssen des Bundes für die BA in 2003 (entsprechende Reduktionen der EGT als Kann-Leistungen)

Strikte Orientierung der Leistungsempfänger auf den 1. Arbeitsmarkt.

### **Februar 2003**

Mit Schreiben vom 06.02.03 wurde dem AA Dortmund vom LAA mitgeteilt, dass keine

weiteren Bundeszuschüsse für aktive Arbeitsmarktpolitik gezahlt werden, bundesweit minus 2,89 Mrd. Euro. Es wird darauf hingewiesen, dass die verbleibenden Mittel vorrangig zur Reduzierung der Ausgaben für Arbeitslosengeld genutzt werden sollen.

⇒ Bericht des DGB beim Strukturpolitischen Arbeitskreis in Dortmund am 13.2.03.

Die örtlichen AÄ werden angewiesen, die Verhängung von Sperrzeiten zu intensivieren und damit den Druck auf Arbeitslose („Verfolgungsbetreuung“) zu verstärken. Bildungsgutscheine sollen vor allem an die „teuren“ Arbeitslosengeld-Bezieher vergeben werden.

⇒ In Team, Mitteilungen der ver.di-Fraktionen im BPR und der BJAV im LAA NRW. März 2003

### **April 2003**

„Erste Erfahrungen mit Bildungsgutscheinen sind ernüchternd“.

Im Ausschuss für Bildung und Forschung legen die Bundesanstalt für Arbeit und die Bundesregierung Berichte über die ersten Erfahrungen mit Bildungsgutscheinen für die Weiterbildung vor: Im April 2003 sanken im Vergleich zum Vorjahresmonat die Zugangsquoten um 59,4% im Westen und um 67,7% im Osten!

„In der Diskussion stellten alle Fraktionen übereinstimmend fest, dass die bisherigen Erfahrungen mit den Ausbildungsgutscheinen negativ seien. So nannte die SPD die Halbierung der Eintritte in Bildungsmaßnahmen der BA im ersten Quartal eine „dramatische Entwicklung“. Die Union sprach von einer „traurigen Zahl“, die FDP von „Enttäuschung“. Dies sahen auch die Grünen so: Über die Konsequenz politischer Ideen werde oft erst später nachgedacht. ...

Übereinstimmung bestand auch darin, dass die neue Regelung von gezielten Beratungs- und Steuerungsmaßnahmen der Arbeitsämter flankiert werden solle. Alle Fraktionen kritisierten darüber hinaus die von der BA festgesetzte so genannte Verbleibsquote von mindestens 70 Prozent. Der Vertreter der BA verteidigte hingegen diese Praxis, da die AÄ unter hohem Legitimitätsdruck der Beitragszahler und der Öffentlichkeit stünden, dem sie Rechnung tragen müssten. Auch begrüßten viele Träger diese Regelung.“

⇒ heute im bundestag, hib, Nr. 070, vom 2. April 2003

### **April 2003**

In NRW wird von der Landesregierung ein Beirat aus dem Bündnis für Arbeit ins Leben gerufen, der die Umsetzung der Hartz-Empfehlungen auf Landesebene begleiten soll. Die Funktion dieses Beirats bestehe darin, eine größtmögliche Information und Transparenz in diesem Feld herzustellen, Problemlösungsprozesse zu initiieren und zu moderieren. Hierfür

sei es unerlässlich, dass die Bündnispartner ihre Kontakte und ihr Wissen einbringen.

„Es gilt jetzt, bei den anstehenden Arbeitsmarktreformen Kurs zu halten. Aber die Reform ist gefährdet, wenn wir nicht folgende Punkte fest ins Auge fassen:

Es muss sichergestellt sein, dass die Einsparungen bei der Bundesanstalt für Arbeit zu keinem Zeitpunkt so gemacht werden, dass Jugendliche und Benachteiligte dabei durchs Rost fallen.

Bei der Umsetzung der Hartz-Reform ist der Dreh- und Angelpunkt das Zusammenwirken der einzelnen Komponenten. Deshalb wird in NRW das Bündnis für Arbeit über einen neuen Beirat dafür sorgen, dass die Reform in ihrer Breite umgesetzt wird.“

Auf Einladung des Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit (MWA) und des Landesarbeitsamtes (LAA) sind am 12. und 13. Juni Workshops in Dortmund und Düsseldorf durchgeführt worden, zu denen ausgewählte bildungspolitische Akteure aus den beiden Landesteilen eingeladen werden.

⇒ „Die Arbeitsmarktreform nicht verwässern – Hartz-Beirat für NRW berufen“ (Statement des Ministers für Wirtschaft und Arbeit des Landes NRW, Harald Schartau vom 2.4.03) ([www.mwa.nrw.de/bibliothek/reden/red030402.htm](http://www.mwa.nrw.de/bibliothek/reden/red030402.htm))

### **Mai 2003**

In einem zweiten Runderlass wird von Seiten der Bundesanstalt für Arbeit noch einmal das neue Vorgehen bei FbW-Maßnahmen präzisiert bzw. modifiziert; implizit enthält dieser Rundbrief auch Hinweise darauf, welche Prioritäten die AÄ vor Ort offensichtlich bei ihren Entscheidungen über die Vergabe von Bildungsgutscheinen bisher gesetzt haben. Unter anderem wird dort festgestellt.

*„... Eine Begrenzung der Ausgabe eines Bildungsgutscheins auf bestimmte Personengruppen ist nicht zulässig (z.B. Leistungsbezieher).*

*Mit der Einführung des Bildungsgutscheins soll die Auswahlfreiheit des Einzelnen gestärkt werden. Durch die Bezeichnung des Bildungsziels/der Qualifizierungsinhalte darf die Auswahlmöglichkeit zwischen verschiedenen Angeboten nicht eingeengt werden.*

*Das AA kann die Gültigkeitsdauer des Bildungsgutscheins auf einen Monat begrenzen, wenn ausreichend geeignete Bildungsangebote im Geltungsbereich des Gutscheins erwartet werden.*

*Außerdem darf die Einlösemöglichkeit innerhalb des Tagespendelbereichs nicht eingeschränkt werden.*

*Beim Umfang der Ausgabe der Bildungsgutscheine ist gegebenenfalls zu berücksichtigen, dass zurzeit ein nennenswerter Teil, z.B. aufgrund nicht durchgeführter Maßnahmen, nicht eingelöst wird. Die Einlösequote ist im AA zu beobachten und bei der Festlegung von Gutscheinkontingenten entsprechend zu berücksichtigen.*

*- Maßnahmezulassung*

*Die Beteiligung von Zielgruppen soll in die Bewertung der Verbleibsquote vorangegangener Maßnahmen einfließen.*

*Generell die Vorlage von Einstellungszusagen als Voraussetzung für eine Zulassung/Förderung einer beruflichen Weiterbildungsmaßnahme zu fordern, ist nicht zulässig.*

Bildungsangebote, die in der Regel überwiegend von nicht aus dem Maßnahmearbeitsamt kommenden Teilnehmern genutzt werden, sind ebenfalls in die Bildungszielplanung des Maßnahmearbeitsamtes aufzunehmen und für die Weiterbildungsförderung zuzulassen. ... (abhängig von Verbleibsprognose)“.

⇒ BA-Rundbrief 57/2003 vom 06.05.03 zur „Förderung der beruflichen Weiterbildung“

## 2. Die Entwicklung von Förderinstrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik seit Anfang der 90er Jahre

### Entwicklung der Ausgaben für berufliche Weiterbildung (in Mrd Euro)\*

### Entwicklung der Teilnehmerzahlen (im Jahresdurchschnitt)\*\*

- Gesamtes Bundesgebiet -

1990: 3,1 Mrd	
1992: 9,0 Mrd	
1994: 6,8 Mrd	
1996: 7,9 Mrd	
1998: 6,4 Mrd	344.713
1999	358.128
2000: 6,8 Mrd	351.960
2001:	344.816
2002: 6,7 Mrd	331.586
2003: 5,3 Mrd (geplant*)	255.266 (Stand: Mai 2003)

Quellen: \*BA-Statistik (FAZ-Grafik in FAZ vom 19.02.2003: Sparkurs der Arbeitsämter trifft die Weiterbildungsträger); \*\* Bundesanstalt für Arbeit, Ref. IIIb4 (www.arbeitsamt.de; 15. Juni 2003); \*\*\*Interview mit Heinrich Alt, Vorstandsmitglied der BA (in: prekär-Gespräch. prekär Nr. 9/2003, S. 6)

Anmerkung: Von den Ausgaben gingen bisher jeweils zwei Drittel der Gesamtsumme an die Teilnehmer (Unterhaltsgeld), jeweils ein knappes Drittel an die Träger (Lehrgangsgebühren). Da sich sowohl die Transferleistungen für die Teilnehmer - für AIG-Empfänger: Anrechnung der Weiterbildungsdauer auf die Bezugsdauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld; für AIH-Bezieher: statt wie bisher Unterhaltsgeld in Höhe des AIG erhalten sie jetzt nur noch ein Unterhaltsgeld in Höhe der zuletzt bezogenen Alhi - als auch die Sätze verringert haben, die den Trägern erstattet werden - die „Bundesdurchschnittskostensätze“ sind auf einem deutlich niedrigeren Niveau angesetzt als die bisherigen Kostensätze der meisten Träger -, könnten sich diese Relationen ab 2003 verändern.

### 3. Übersicht über die ausgegebenen und eingelösten Bildungsgutscheine in Dortmund und Nordrhein-Westfalen

#### Ausgegebene und eingelöste Bildungsgutscheine (Januar bis Mai 2003)

	in NRW		in Dortmund	
	absolut	in %	absolut	in %
ausgegeben	19.449		1.499	
eingelöst	10.736	55,2%	753	50,2%
storniert	1.227	6,3%	238	15,9%
abgelaufen	1.224	6,3%	40	2,7%
offen	6.262	32,2%	468	31,2%

#### Eintritte in AA-geförderte Weiterbildungsmaßnahmen (FbW-Maßnahmen) in Nordrhein-Westfalen (jeweils Januar bis Mai 2003)

Eintritte 2003: 22.057

Eintritte 2002: 39.134

Veränderungen im Vergleich zum Vorjahreszeitraum: -56,4%

Quellen: LAA NRW und AA Dortmund (Stand: Juni 2003)