

Friedrich-Ebert-Stiftung  
Gesprächskreis Arbeit und Soziales

# **Systemqualität in der beruflichen Weiterbildung**

Fragestellungen, Konsequenzen und  
Alternativen nach Hartz

Prof. Dr. Peter Faulstich  
Dr. Dieter Gnahs  
Dr. Edgar Sauter

*Das Diskussionspapier wird von der Abteilung Arbeit und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind von den Autoren in eigener wissenschaftlicher Verantwortung vorgenommen worden.*

ISBN 3-89892-206-5

© 2004 by Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgegeben vom Wirtschafts- und sozialpolitischen  
Forschungs- und Beratungszentrum der Friedrich-Ebert-Stiftung  
Abteilung Arbeit und Sozialpolitik  
D-53170 Bonn

Umschlag: Pellens Kommunikationsdesign GmbH, Bonn  
Druck: Toennes Druck + Medien GmbH, Erkrath

Printed in Germany, März 2004

# Inhalt

Ursula Mehrländer, Ruth Brandherm

<b>Vorbemerkung</b> .....	5
<b>1. Einleitung</b> .....	7
<b>2. Ansatzpunkt Systemqualität</b> .....	8
<b>3. Vom AFG zu den Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt.</b> .....	11
3.1 Übergreifende Entwicklungen .....	11
3.2 Der präventive Ansatz (1969–1975) .....	12
3.3 Der kurative Ansatz (1976–1989) .....	12
3.4 Der sozialpolitische Ansatz im Transformationsprozess/ sozialintegrativer Ansatz (1990–1997) .....	14
3.5 Der arbeitsmarktpolitische Ansatz (1998–2002) .....	15
3.6 Der vermittlungsunterstützende Ansatz (seit 2002) .....	16
3.7 Zwischenresümee .....	18
<b>4. Wirkungen der „Hartz-Reform“</b> .....	20
4.1 Ressourceneinsatz .....	20
4.2 Unmittelbarer Abbau von Arbeitslosigkeit .....	21
4.3 Verbleibsquote .....	22
4.4 Vermittlungsquote .....	23
4.5 Soziale Selektivität .....	23
4.6 Regionale Differenzierung .....	24
4.7 Zugang zur Förderung .....	25
4.8 Trägerstruktur .....	25
4.9 Maßnahmequalität .....	25

<b>5. Alternativen zur „Hartz-Reform“</b> . . . . .	26
5.1 Defizite und Regulationsaspekte der Systemqualität. . . . .	26
5.2 Strategie einer profilorientierten Modularisierung. . . . .	27
5.3 Handlungsinstrumentarien und Regulationsansätze . . . . .	29
5.4 Neuschneidung und -verteilung der Verantwortlichkeiten: Funktionale und institutionelle Kooperation . . . . .	30
5.5 Ein neue Ordnung für die berufliche Weiterbildung . . . . .	32
 <b>Literatur</b> . . . . .	 34
 <b>Autorenverzeichnis</b> . . . . .	 35
 <b>Neuere Veröffentlichungen des Gesprächskreises Arbeit und Soziales zum Themenbereich Beschäftigung, Arbeitsmarktpolitik und Qualifizierung</b> . . . . .	 36

## Vorbemerkung

Mit den Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz-Gesetze“) hat die Bundesregierung eine weitreichende Reform der Arbeitsmarktpolitik eingeleitet. Ein wichtiger Baustein ist dabei die Neuausrichtung der Förderung der beruflichen Weiterbildung. Dieses ehemalige Kerninstrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik war zunehmend in die Kritik geraten: „Ein Milliardengrab“, seien die Maßnahmen – so lautete der Vorwurf. Hohen Ausgaben stünden nur bescheidene, überdies oft nur schwer nachweisbare Eingliederungserfolge gegenüber. Maßnahmen seien nicht selten zu wenig auf die Anforderungen des Arbeitsmarktes ausgerichtet; die Qualifizierung gehe am Bedarf der Unternehmen vorbei.

Die eingeleiteten Veränderungen bedeuten einen radikalen Wechsel der bisherigen Förderpolitik: Durch die Einführung von Bildungsgutscheinen für Weiterbildungswillige soll eine größere Wahlfreiheit und Eigenverantwortung ermöglicht und der Wettbewerb zwischen den Bildungsträgern gestärkt werden. Zur Steigerung der Angebotsqualität und Förderung des Wettbewerbs soll die Anerkennung der Bildungsträger zukünftig über unabhängige Zertifizierungsagenturen erfolgen. Berufliche Weiterbildungsmaßnahmen sollen stärker am tatsächlichen Integrationserfolg ausgerichtet werden.

Bisher wird – insbesondere von den Bildungsträgern – auf die negativen Folgen dieser Neuregelungen die Aufrechterhaltung eines qualifizierten Weiterbildungsangebotes und für das Weiterbildungspersonal und hingewiesen: Bewährte Strukturen würden zerschlagen mit fatalen Folgen für eine qualifizierte und funktionierende Weiterbildungslandschaft.

Die Abteilung Arbeit und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung hat Professor Peter Faulstich, PD Dr. Dieter Gnahn und Dr. Edgar Sauter gebeten, diese Veränderungen und die absehbaren Wirkungen zu analysieren und zu bewerten. Die hier vorgelegte Expertise stellt anschaulich den Wandel der Förderpolitik im Bereich der Fort- und Weiterbildung dar. Die eingetretene Verengung der von der Bundesagentur für Arbeit geförderten Weiterbildung auf vermittlungsunterstützende Funktionen hat aus Sicht der Autoren Folgewirkungen für das gesamte System der beruflichen Weiterbildung. Die Einschnitte müssten deshalb durch nachhaltige Veränderungen auch in den anderen Bereichen der beruflichen Weiterbildung, insbesondere in der betrieblichen Weiterbildung, flankiert werden. Notwendig ist aus Sicht der Autoren „eine Neubündelung der Funktionen und der diese tragenden Institutionen“.

Wir bedanken uns bei den Autoren für die Erstellung der Expertise und möchten mit ihrer Veröffentlichung einen konstruktiven Beitrag zur Umsetzung der Arbeitsmarktreformen in Deutschland leisten.

*Dr. Ursula Mehrländer*  
Leiterin des Gesprächskreises  
Arbeit und Soziales  
der Friedrich-Ebert-Stiftung

*Ruth Brandherm*  
Referentin für Beschäftigung  
Arbeitsmarktpolitik und  
Qualifizierung



## 1. Einleitung

Berufliche Weiterbildung ist direkter als andere Bildungsbereiche einbezogen in ökonomische und gesellschaftspolitische Verwendungszusammenhänge. Insofern sind Fragen nach ihrer Leistungsfähigkeit immer wieder neu gestellt und beantwortet worden. Die Systemqualität beruflicher Weiterbildung hängt ab von ihrer Problemlösungskapazität, die sich anhand angegebener Qualitätskriterien messen bzw. einschätzen lässt (Teil 1).

Diese Anforderungen an berufliche Weiterbildung haben sich im Verlauf der Diskussion über das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) bzw. das Sozialgesetzbuch III (SGB III) verschoben. Es lässt sich zeigen, dass zu unterschiedlichen Phasen je nach der historischen bildungs-, sozial- und arbeitsmarktpolitischen Konstellation unterschiedliche Funktionserwartungen an die berufliche Weiterbildung herangetragen worden sind (Teil 2).

Durch die „Hartz-Gesetze“ sind viele Kritikpunkte, die im Zusammenhang mit der Realität der Förderpraxis laut geworden waren, aufgegriffen worden und haben zu einer Funktionseinengung geführt. Die Aufgaben der Bundesagentur für Arbeit sind auf die unmittelbare Arbeitsvermittlung konzentriert worden (Teil 3).

Es wird dann notwendig, die bildungs- und sozialpolitischen Funktionen, welche vorher mit dem SGB III mitverfolgt worden sind, anders und neu zu verorten. Wenn nicht wichtige gesellschaftspolitische Perspektiven gefährdet und der bisher in der Bundesrepublik Deutschland verfolgte Kompetenzentwicklungspfad und das damit verbundene soziale Sicherungssystem verlassen und zerstört werden sollen, dann muss für bestimmte Zielgruppen und Leistungen nach anderen institutionellen Gewährleistungsformen Ausschau gehalten werden. Dazu muss eine Neubündelung der Funktionen und der diese tragenden Institutionen konzipiert werden (Teil 4).

## 2. Ansatzpunkt Systemqualität

Die Qualität des Partialsystems „Berufliche Weiterbildung“ resultiert aus seinen Leistungen für die gesellschaftliche Entwicklung, im Besonderen für die Entwicklung im Beschäftigtensektor. Die Europäische Kommission (2001) hat dazu einen Entwicklungspfad beschrieben, der vier Hauptzielen verfolgt:

1. Anpassungsfähigkeit an den ökonomischen und technologischen Wandel.
2. Beschäftigungsfähigkeit
3. Stärkung von Initiative
4. Verhinderung sozialer Ausgrenzung und Diskriminierung

Daran kann sich die Diskussion um die Systemqualität beruflicher Weiterbildung orientieren. Es ergeben sich dann Qualitätsanforderungen an Lernsysteme hinsichtlich Zugangschancen und Ressourceneinsatz, Gestaltung interner Prozesse hinsichtlich Träger-/Einrichtungs- sowie Durchführungsqualität bis hin zur Verwendbarkeit und Bedeutsamkeit der Resultate bezogen auf Arbeitsmarktchancen, Berufsperspektiven, soziale Integration, Partizipationsmöglichkeiten und Selektionsausgleich (vgl. Faulstich/Gnahn/Sauter 2003).

Diese Diskussion wird mittlerweile für alle Bildungsbereiche geführt. Im „Bildungsbericht für Deutschland“ zum Beispiel (Avenarius u.a. 2003), der sich lediglich auf den Schulbereich bezieht, sind solche Aspekte systematisiert hinsichtlich Kontextqualität, Prozessqualität und Wirkungsqualitäten. Diese Aspekte der Systemqualität können auch impulsgebend für die Weiterbildung genutzt werden.

Hier ist Evaluation, bezogen auf die Leistungsfähigkeit auf den verschiedenen Ebenen der Lernmöglichkeiten, der Einrichtungen, der Träger sowie regionaler und länderbezogener Systeme, ein Dauerthema. Vor allem bezogen auf Veranstaltungen und Einrichtungen finden regelmäßig derartige Aktivitäten statt, die durch die neuere Qualitätsdiskussion in der Weiterbildung besondere Schubkraft erhalten haben. Systemevaluations, also Bewertungen des Zielerreichungsgrades bei regionalen oder überregionalen Weiterbildungssystemen, sind dagegen eher selten (vgl. Nuissl/Schlutz 2001). Dies mag vor allem auf den damit verbundenen hohen Aufwand zurückzuführen sein, der bedingt, dass Systemevaluations nur bei besonderen Anlässen vorgenommen werden. Anstöße können sein

- die Novellierung von Gesetzen (wie z.B. in Bremen, Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen),
- die Neustrukturierung der Förderlandschaft,
- die Abschätzung der Marktchancen einzelner Einrichtungen,
- Systemvergleiche im Rahmen wissenschaftlicher Untersuchungen wie im Rahmen des Continuing Vocational Training Surveys der Europäischen Union.

Ein solcher Anlass ist mit dem Inkrafttreten des „Ersten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ und der damit verbundenen Neuausrichtung der „Beruflichen Weiterbildung“ gegeben. Es ist zu fragen, wie die Qualität des Systems im Vergleich zu früheren Systemzuständen zu beurteilen ist, und weiter, wie die Leistungen beruflicher Weiterbildung für eine nachhaltige Kompetenzentwicklung gesichert werden können.

Dabei können folgende Qualitätskriterien bezogen auf die berufliche Weiterbildung als relevant angesehen werden (vgl. auch Faulstich/Gnahn/Sauter 2003):

- Ressourceneinsatz (Werden die für „Berufliche Weiterbildung“ mobilisierten finanziellen Aufwendungen effizient eingesetzt?)
- unmittelbarer Abbau von Arbeitslosigkeit (Wie viele Weiterbildungsteilnehmer waren vor Beginn der Maßnahme arbeitslos?)
- Verbleibsquote (Wieviel Prozent der Weiterbildungsteilnehmer sind sechs Monate nach Beendigung der Maßnahme nicht mehr arbeitslos gemeldet?)
- Vermittlungsquote (Wieviel Prozent der Weiterbildungsteilnehmer sind sechs Monate nach Beendigung der Maßnahme in einem sozialversicherungspflichtigem Beschäftigungsverhältnis?)
- soziale Selektivität (Inwieweit werden Problemgruppen des Arbeitsmarktes gefördert?)
- regionale Differenzierung (Inwieweit wird speziellen regionalen Gegebenheiten Rechnung getragen?)
- Zugang zur Förderung (Wie ist der Zugang zur Förderung organisiert, welche bürokratischen Hürden müssen überwunden werden?)
- Trägerstruktur (Welche Auswirkungen sind auf die Zahl und Struktur der Anbieter zu registrieren?)
- Maßnahmequalität (Welche Auswirkungen haben die strukturellen Rahmenbedingungen auf die Maßnahmequalität? Im Besonderen: Inwieweit sind die Maßnahmen modularisiert und somit anschlussfähig bzw. anrechenbar für Abschlüsse der beruflichen Bildung?).

Die Leistungen des Systems „Berufliche Weiterbildung“ sind durch die „Hartz-Gesetze“ massiv verschoben worden. Dies war auch in der dahinter stehenden Strategie einer Neubestimmung der Aufgaben der Bundesagentur für Arbeit so beabsichtigt und hat massive Einschnitte in das bestehende Institutionengefüge erzeugt. Aufgrund der kurzen Laufzeit des reformierten SGB III (neu) können nicht in allen Fällen schon alle Haupt- und Nebenfolgen abgeschätzt bzw. quantifiziert nachgewiesen werden. Insofern sind die folgenden Ausführungen teilweise nur skizzenhafte Darstellungen auf der Basis von Plausibilitätsüberlegungen. Vorab aber ist darauf hinzuweisen, dass eine extrem riskante Strategie ohne Übergangsphase angezogen worden ist, welche ruinöse Konsequenzen für die Einrichtungen und ihr Personal provoziert hat und langfristig notwendige Angebote von Lernmöglichkeiten zerschlägt.

Mit der „Hartz-Reform“ ist ein Systemwechsel in der Arbeitsmarktpolitik eingetreten. Im Mittelpunkt des Arbeitsmarkthandelns der neuen „Bundesagentur für Arbeit“ steht die Arbeitsvermittlung. Zur Zeit des Inkrafttretens des AFG im Jahr 1969 dominierte hingegen ein anderer programmatischer Anspruch: Kernstück des AFG und der mit ihm verbundenen aktiven Arbeitsmarktpolitik war die berufliche Fortbildung und Umschulung. Für das primär an Vollbeschäftigung und wirtschaftlichem Wachstum orientierte AFG ist der aktive und offensive Einsatz beruflicher Bildung Voraussetzung für den seinerzeit propagierten Übergang von einer mehr abwartenden und reaktiven zu einer vorbeugenden und aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Deren Instrumente – neben der beruflichen Bildung sind das vor allem Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Eingliederungsbeihilfen und Kurzarbeitergeld – können den engen

Zusammenhang von sozialen sowie beschäftigungs- und strukturpolitischen Problemen berücksichtigen. Nicht zuletzt diese Verknüpfung von Sozial- und Beschäftigungspolitik war konstitutiv für die aktive Arbeitsmarktpolitik des AFG. Die jetzt stattfindende Rückführung der Weiterbildung zu einer vermittlungsunterstützenden Hilfe in einen neuen Job umfasst radikale Veränderungen in unterschiedlichen Dimensionen und Ebenen:

Auf der Ebene des Gesamtsystems Weiterbildung büßt das Segment der BA-geförderten Weiterbildung – neben betrieblicher Weiterbildung und privat initiiertes Weiterbildung – seinen (quantitativen und qualitativen) Stellenwert ein. Konzeptionell wird aus dem Ansatz einer sozial- und beschäftigungspolitische Aspekte integrierenden Arbeitsmarktpolitik die sozialpolitische Komponente weitgehend getilgt. Auf der (infra-)strukturellen und operativen Ebene ergeben sich schließlich, aber nicht zuletzt gravierende Reduzierungen für alle Beteiligten (Arbeitslose, Anbieter, pädagogisches Personal).

Vor diesem Hintergrund stellen sich die Fragen nach den Folgen und Nebenfolgen sowie den alternativen Lösungen: Was wird aus den bisher geförderten Zielgruppen des Arbeitsmarktes? Welche Einrichtungen können Förderungsfunktionen übernehmen? Wie sind die Folgen einer zerstörten bzw. reduzierten Weiterbildungsinfrastruktur aufzufangen? In welchem Umfang können sich die Betroffenen selbst helfen?

### **3. Vom AFG zu den Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt**

Der kurzfristig eingetretene Systemwechsel in der Arbeitsmarktpolitik hat die Fragen bisher nicht beantwortet. Für die Gestaltung der Alternativen sind deshalb nicht zuletzt die Entwicklungen und Fehlentwicklungen des arbeitsmarktpolitischen Instruments Weiterbildung seit Inkrafttreten des AFG von Bedeutung. Im Folgenden werden deshalb die wichtigsten Ansätze bzw. Phasen dieser Entwicklung skizziert, dabei wird auf die zentralen Merkmale und Dimensionen des arbeitsmarktpolitischen Instruments „Weiterbildung“ wie z.B. Zielgruppen, Struktur, Inhalte und Erfolg der Maßnahmen, Anbieterverhalten, Qualitätssicherung und Geschäftspolitik der Bundesanstalt Bezug genommen. Aufweisbar sind drei durchgängige Merkmale in der Diskontinuität der Förderung, der Übernahme versicherungsfremder Leistungen und deren gleichzeitig fortschreitende Reduzierung. Dies durchzieht die fünf Phasen, in denen zunächst ein „präventiver“, dann ein „kurativer“, ein gewichtiger werdender „sozialpolitischer“, ein sich beschränkender „arbeitsmarktpolitischer“ und zuletzt ein reduzierter „vermittlungsorientierter“ Ansatz vorherrschen. Damit steht dann eine Reorganisation der Funktionen beruflicher Weiterbildung insgesamt an.

#### **3.1 Übergreifende Entwicklungen**

Obwohl die über 30-jährige Geschichte des arbeitsmarktpolitischen Instruments durch den Wechsel von Förderkonzeptionen, Diskontinuität und z.T. springprozessions-ähnlichen Schritten gekennzeichnet ist, gibt es in den unterschiedlichen Ansätzen auch phasenübergreifende Entwicklungen. Hervorzuheben sind insbesondere

##### ***Diskontinuität der finanziellen Förderung***

Die immer wieder durchgeführte Stop-and-go-Finanzierung hängt im Wesentlichen mit der Konjunkturabhängigkeit der überwiegend beitragsfinanzierten Arbeitsmarktpolitik zusammen. Ihre Einnahmequellen gehen dann zurück, wenn ihre Erträge für aktive Maßnahmen am dringlichsten benötigt werden. Zugleich konkurrieren die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik in den Zeiten der Rezession mit den steigenden Lohnersatzleistungen für mehr Arbeitslose.

##### ***Übernahme versicherungsfremder Leistungen***

Die Aufgaben der Bundesanstalt im Bereich der Weiterbildungsförderung sind immer wieder – besonders stark nach der Wiedervereinigung – durch zusätzliche versicherungsfremde Aktivitäten ausgedehnt und belastet worden; nach und nach wurde die Bundesanstalt zum Ausfallbürgen für Defizite im Bildungssystem (z.B. Nachholen von Schulabschlüssen, Sprachkurse für Aussiedler).

##### ***Reduzierung von Leistungen***

Wachsende Teilnahmefälle einerseits hatten einen durchgehenden Trend zur Einsparung von Kosten bzw. Reduzierung von Leistungen zur Folge. Im Einzelnen ging es dabei vor allem um

- die Reduzierung der Aufstiegsfortbildung
- die Konzentration der Förderung auf die Beitragszahler

- die Einschränkung des Rechtsanspruchs auf Förderung
- die Reduzierung der Förderungsansätze (Unterhaltsgeld und Maßnahmekosten)
- die Weiterbildungsteilnahme nur bei günstigen Verbleibsprognosen
- die Konzentration der Förderung auf Arbeitslose und unmittelbar von Arbeitslosigkeit Bedrohte.
- Ausweitung und Differenzierung der Qualitätssicherung und des Qualitätsmanagements

Mit wachsenden Ausgaben für die Weiterbildungsförderung stieg das Interesse an qualitätssichernden Maßnahmen. Wechselnde Förderkonzepte bedingten die Anwendungen unterschiedlicher Instrumente und Ansätze der Qualitätssicherung. Im Mittelpunkt des Interesses standen dabei die Maßnahme-, Anbieter- und Erfolgsqualität, während die Systemqualität nur relativ wenig Beachtung fand.

### **3.2 Der präventive Ansatz (1969–1975)**

Die ersten Jahre nach Inkrafttreten des AFG sind durch einen präventiven Ansatz der Weiterbildungsförderung gekennzeichnet. Dabei wird unter Weiterbildung im Wesentlichen die Aufstiegsfortbildung verstanden, so wie sie im parallel zum AFG entstandenen BBiG bzw. der HwO konzipiert ist. Hauptadressaten der Förderung waren Anfang der 70er Jahre aufstiegsorientierte, motivierte Erwerbstätige, die am Erwerb von öffentlich-rechtlichen (z.B. Meister) oder staatlichen Abschlüssen (z.B. Techniker) interessiert sind. Diese Motivation wurde durch weitere Anreize unterstützt: nämlich Rechtsanspruch auf Förderung, 80 % des Netto-Arbeitsentgelts als Unterhaltsgeld, Erstattung der Maßnahmekosten, Teilnahme auch für Teilnehmer, die bisher noch keine Beiträge zur Arbeitslosenversicherung entrichtet hatten.

Die Förderungsinstanz „Bundesanstalt“ stützte sich in dieser präventiven Phase auf kein explizites Qualitätssicherungsverfahren; sie nutzte jedoch die vorhandenen Input- und Output-Elemente des Weiterbildungsprozesses. Dazu gehören vor allem

- die Standards der Weiterbildungsprüfungen nach BBiG/HwO bzw. nach den gesetzlichen Regelungen für Fachschulen,
- die Anbieter (insbes. HWK/IHK und Schulen) die der Professionalisierung mittlerer Fach- und Führungskräfte verpflichtet sind,
- die individuellen Leistungsnachweise in Weiterbildungsprüfungen und
- der Erfolg der Absolventen am Arbeitsmarkt.

Von daher konnten die Qualitätsanforderungen an die Maßnahme, die vom AFG gestellt wurden („Die Förderung der Teilnahme setzt voraus, dass die Maßnahme nach Dauer, Gestaltung des Lehrplans, Unterrichtsmethode, Ausbildung und Berufserfahrung des Leiters und der Lehrkräfte eine erfolgreiche berufliche Bildung erwarten läßt“) als erfüllt angesehen werden.

### **3.3 Der kurative Ansatz (1976–1989)**

Der Wechsel im Förderungsansatz wurde durch die – seinerzeit beginnende und bis heute anhaltende – negative Arbeitsmarktentwicklung mit Massenarbeitslosigkeit ausgelöst. Quantitativ verlagerte sich damit der Schwerpunkt der Förderung: Weg von der abschluss-

orientierten, langfristig angelegten Aufstiegsfortbildung und hin zu einer arbeitsmarktorientierten Anpassungsfortbildung mit relativ kurzen Kursen (in der Regel zwischen 4 und 12 Monaten) sowie überwiegend ohne anerkannte Weiterbildungsabschlüsse. Ausgangspunkt für den radikalen Umsteuerungsprozess war das „Aktionsprogramm Berufliche Bildung und Beschäftigungslage“ von 1974, das in einem Zeitraum von zwölf Jahren umgesetzt wurde und dann in die „Qualifizierungsoffensive“ von 1987 einmündete.

Hauptadressaten des neuen Förderungskonzepts waren die „Problemgruppen des Arbeitsmarktes“, d.h. Arbeitslose und Langzeitarbeitslose, unter denen rund die Hälfte über keine abgeschlossene Berufsausbildung verfügten. Es wurde sehr rasch deutlich, dass es für die Wiedereingliederung dieses Personenkreises nicht nur auf die fachliche Qualifizierung ankommen konnte. In vielen Fällen musste die Weiterbildung zunächst mehr sozialisierende Funktionen übernehmen. Nicht zuletzt wurde dies durch einen neuen Maßnahmetyp deutlich: Durch Informations- und Motivationskurse nach § 41a AFG, die mit der 5. Novelle zum AFG (August 1975) eingeführt wurden, sollten vor allem Arbeitslose und andere Risikogruppen des Arbeitsmarktes zu einer stärkeren Weiterbildungsteilnahme bewegt werden. Ein Großteil der Maßnahmen entfiel deshalb auf Information und Orientierung sowie auf das Training personaler und sozialer Verhaltensweisen. Der Erfolg dieser Maßnahmen bemaß sich nicht am Wiedereintritt in Arbeit, sondern zunächst „nur“ am Eintritt in eine Weiterbildung. Weiterbildung wurde damit nicht selten zum Surrogat für Arbeit, was sich nicht zuletzt in „Maßnahmekarrieren“ ausdrückte.

Bei den überwiegenden Maßnahmen der kurzfristigen Anpassungsfortbildung konnten Teilnehmer, Anbieter und die finanzierenden Arbeitsämter zudem nicht mehr auf die die Maßnahmen und ihre Inhalte bestimmenden anerkannten Weiterbildungsabschlüsse zurückgreifen, es fehlten die Ordnungsmittel für die arbeitsmarktorientierte Anpassungsfortbildung. Diese „Ordnungslücke“ wurde von den Anbietern auf dem Weiterbildungsmarkt geschlossen, auf deren Angebote die Bundesanstalt zurück greifen konnte; im Rahmen von Auftragsmaßnahmen ergriff sie darüber hinaus die Initiative für die Gestaltung von regional passenden Maßnahmen. In den seinerzeit entstehenden Kooperationen zwischen Arbeitsämtern und „bewährten“ Bildungsträgern ist nicht zuletzt das Fundament für die heute häufig kritisierte „Weiterbildungsindustrie“ gelegt worden.

In dem Maße, in dem die „Problemgruppen“ in den Mittelpunkt der Weiterbildungsförderung rückten, wurde die Aufstiegsfortbildung durch Reduzierung der finanziellen Anreize eingeschränkt. Eine neue Förderungsbegrifflichkeit spiegelte die wachsende soziale Funktion der Weiterbildung wider: Gegenüber der Aufstiegsfortbildung, die nur mehr als arbeitsmarktlich „zweckmäßig“ eingestuft wurde, erhielt die „notwendige“ Förderung von Problemgruppen Priorität.

Der kurative Förderungsansatz wurde auch zur Geburtsstunde für die ersten expliziten Qualitätssicherungsaktivitäten der Bundesanstalt. Mit Unterstützung des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB) wurden in dieser Phase nacheinander zwei Instrumente für die über die Förderung entscheidenden Arbeitsamtsmitarbeiter entwickelt, mit denen eine einheitliche Qualitätsbeurteilung der zu fördernden Weiterbildungsmaßnahmen ermöglicht werden sollte.

- Seit Anfang 1976 wurde von der Arbeitsverwaltung ein „Instrumentarium zur Begutachtung von Erwachsenenbildungsmaßnahmen“ angewendet. Mit Hilfe dieses

Begutachtungskatalogs in Form einer Checkliste konnten die wichtigsten qualitätsrelevanten Faktoren von Maßnahmen und Trägern transparent gemacht und für die Qualitätsbeurteilung genutzt werden. Nach dem Konzept der seinerzeit arbeitenden „Edding-Kommission“ handelte es sich um ein Instrument, das primär auf die vom AFG vorgegebenen Inputgrößen, wie z.B. Dauer, Lehrplan, Unterrichtsmethode und Qualifikation des pädagogischen Personals abstellte. Für die Anbieter stellte die Qualitätsbeurteilung durch die Arbeitsämter keine wirkliche Hürde dar, in der Regel scheiterte kein Angebot. Ganz offensichtlich lag dies im Interesse der Geschäftspolitik der Bundesanstalt, denn sie verzichtete auf die im Instrument angelegte Möglichkeit, das Qualitätsniveau nach und nach anzuheben. Es verwundert deshalb nicht, dass dieses Verhalten Anfang der 80er-Jahre zu massiver Kritik an der Qualität geförderter Weiterbildung führte. Ein Gutachten der Treuarbeit AG bescheinigte der Bundesanstalt, dass die Arbeitsämter von den Bildungsträgern über den Tisch gezogen würden. Die Maßnahmeträger bestimmten nach den Aussagen dieses Gutachtens weitgehend Inhalt und Qualität der Maßnahmen und damit auch die Kosten.

- Angesichts der offensichtlichen Effizienzmängel wurden zusätzliche Anstrengungen für das Förderungs- und Qualitätsmanagement erforderlich. Sie führten 1989 zu den sogen. „FuU-Qualitätsstandards“, durch die vor allem die Qualität der inzwischen rasch expandierenden Auftragsmaßnahmen der Arbeitsämter gesichert werden sollten. In diesem neuen Instrument wurden neben den Anforderungen Maßnahmen und Maßnahmeträger auch Anforderungen an den Erfolg der Maßnahmen sowie an die Zusammenarbeit zwischen Arbeitsamt und Bildungsträger formuliert. Für die Beurteilung der Qualität der Weiterbildung ist die Wiedereingliederungsquote nach Abschluss der Maßnahme ein unverzichtbarer Maßstab. Seit 1983 wird deshalb der Wiedereingliederungserfolg der geförderten Weiterbildungsabsolventen im Rahmen eines Projekts des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) verfolgt.

### **3.4 Der sozialpolitische Ansatz im Transformationsprozess/sozialintegrativer Ansatz (1990–1997)**

Diese Phase ist gekennzeichnet durch die beispiellose Herausforderung und Überforderung der Weiterbildungsförderung in den neuen Ländern nach der deutschen Vereinigung. Im Transformationsprozess vom Plan zum Markt fiel der beruflichen Weiterbildung bei der Anpassung der Qualifikationen und Kompetenzen eine zentrale Rolle zu. Mit rund 900.000 Eintritten in Weiterbildung erreichte die Weiterbildungsoffensive in den neuen Ländern im Jahr 1992 einen Höhepunkt. Mit dieser quantitativen Überforderung wurden die bereits bestehenden Schwachpunkte und Defizite des Instruments Weiterbildung besonders deutlich.

- Das auf Einzelförderung ausgelegte Instrument war der Herausforderung, die Mitarbeiter ganzer Branchen und Krisenregionen zu qualifizieren, nicht gewachsen.
- Die begrenzten Möglichkeiten, betriebliche Weiterbildung zu fördern, beschränkte auch die Möglichkeiten, die vor allem in der betrieblichen Praxisbenötigten und erwerbbareren Kompetenzen zu vermitteln; auf diese Kompetenzen im Sinne marktwirtschaftlicher Einstellungen, Werte und Verhaltensweisen kam es jedoch im Transformationsprozess in besonderer Weise an.
- Bei der Übertragung der westdeutschen Weiterbildungsstrukturen wurden deren Mängel, wie z.B. mangelnder Teilnehmerschutz oder die unzureichende Transparenz des Angebots, besonders virulent für die Qualität.

Im Transformationsprozess wurde insgesamt der quantitativen Expansion auf Kosten der Qualität der Vorzug gegeben. Weiterbildung wurde – ohne viel Rücksicht auf die spezifischen Ziele und qualitativen Ansprüche – zusammen mit den anderen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten, wie z.B. Arbeitsbeschaffung oder Kurzarbeit, überwiegend zur sozialen Abfederung der Umstellungsprozesse genutzt. Insofern wurde das Instrument Weiterbildung für ausschließlich sozialpolitische Ziele missbraucht und damit diskreditiert. Auch die ohnehin schwache Qualitätssicherung geriet damit außer Kontrolle. Sie musste sich in erster Linie darauf beschränken, die zunehmende Anzahl der offensichtlichen Missbrauchsfälle bei den Bildungsträgern („schwarze Schafe“) mit administrativen Mitteln zu bekämpfen.

Vor dem Hintergrund der Erfahrungen im Transformationsprozess war im Rahmen der anstehenden AFG-Reform auch ein Neuanfang bei der Weiterbildungsförderung überfällig. Als Maxime für ein neues Weiterbildungskonzept gilt dabei das „arbeitsmarktpolitisch Notwendige“. Im Vorgriff auf diesen Ansatz werden auf der einen Seite die Informations- und Motivationskurse nach § 41a AFG gestrichen, da sie nach und nach als Ausdruck eines „systemfremden“ Elements angesehen wurden; zum anderen wurde die klassische Aufstiegsfortbildung 1994 aus dem Leistungskatalog des AFG herausgenommen; zwei Jahre später wurde ein eigenständiges steuerfinanziertes „Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz“ (AFBG) in Kraft gesetzt.

### **3.5 Der arbeitsmarktpolitische Ansatz (1998–2002)**

Der Übergang vom AFG zum SGB III war von jahrelangen Diskussionen über eine AFG-Reform begleitet. Durch den Transformationsprozess wurde vor allem für die Weiterbildungsförderung unterstrichen, dass das „Ende der Fahnenstange“ erreicht war. Für einen Neuanfang wurden vor allem vier Problemkreise und Forderungen thematisiert, die sich aus den bisherigen Mängeln ergaben:

- An die Stelle der immer wieder praktizierten Stop-and-go-Finanzierung sollte eine Verstetigung der Förderung treten.
- Durch modular organisierte Weiterbildung sollte die überwiegend außerbetrieblichen Kurse durch wirtschafts- und betriebsnähere Weiterbildungsformen ersetzt werden.
- An die Stelle einer weitgehend zentralisierten Weiterbildungsförderung sollte eine dezentralisierte und strikt am regionalen Bedarf ausgerichtete Weiterbildung treten.
- Qualitätssicherung und -management sollten entwickelt und konsequent gehandhabt werden; nicht einseitig zu Gunsten von Leistungskürzungen und Haushaltskonsolidierung.

Das SGB von 1998 ist insgesamt von den Realitäten des Arbeitsmarktes geprägt. Wollte das AFG noch einen hohen Beschäftigungsstand, so ging es im SGB III nur noch um einen „Arbeitsmarktausgleich“, für dessen Zustandekommen der Staat die „besondere Verantwortung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern“ einfordert.

Mit Inkrafttreten des SGB III setzte sich die Maxime des „arbeitsmarktpolitisch Notwendigen“ für die Weiterbildungsförderung mehr und mehr durch. Indem sowohl auf das bildungspolitische Element der Aufstiegsfortbildung verzichtet wurde als auch auf die sozialpolitischen Varianten der Weiterbildungsförderung, stand das arbeitsmarktpolitisch Notwendige für eine mittlere Linie der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. In diese Richtung wiesen auch die ergänzenden Bestimmungen des SGB III:

- Anstelle des herkömmlichen „Frontalunterrichts“ konnten jetzt auch Selbstlernmaßnahmen eingesetzt werden.
- Maßnahmeteile sollten im Sinne einer modular organisierten Weiterbildung gefördert werden.
- Die Dauer der Weiterbildungsmaßnahmen wurde auf ein Jahr begrenzt. Maßnahmen mit anerkanntem Abschluss mussten im Vergleich zu Erstausbildung um ein Drittel gekürzt werden.

Mit diesen Regelungen wurde das „arbeitsmarktpolitisch Notwendige“ in Richtung eines effizienteren Mitteleinsatzes operationalisiert, wobei jedoch das Kürzungsinteresse überwog; Kürzung wurde z.T. unter dem Etikett Effizienz versteckt.

Flankiert wurden die neuerlichen Konsolidierungs- und Kürzungsbemühungen von einer Aktualisierung der Qualitätssicherung. Wie schon in vorangegangenen Phasen standen Kürzungs- und Kontrollinteressen in einem engen Zusammenhang. Auch das neue Instrument, der „Anforderungskatalog an Bildungsträger und Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung“ steht in der Tradition seiner inputorientierten Vorgänger. Die Diskussion um die Einführung neuer Qualitätsmanagementsysteme nach ISO 9000ff. hatte jedoch seine Spuren hinterlassen: Die Bundesanstalt selbst verzichtete auf eine Zertifizierung der mit ihr kooperierenden Bildungsträger nach ISO 9000 ff. oder anderen Verfahren, wollte jedoch zugleich mit ihrem Anforderungskatalog den Bildungsträgern den Anstoß zu einer eigenverantwortlichen „Festigung und Weiterentwicklung der trägerinternen Qualitätssicherung“ geben. Konkret werden die Anbieter zu einer Erfolgsdokumentation (Abschlussergebnisse und Wiedereingliederungserfolg während der ersten sechs Monate nach Maßnahmeabschluss) und zu einer Abbruchanalyse verpflichtet. Außerdem führte die Bundesanstalt eine eigene Anerkennung bzw. Zertifizierung der mit ihr kooperierenden Bildungsträger ein: Voraussetzung für die Förderung von Maßnahmen ist, dass die Bildungsträger durch die Bundesanstalt gesetzte Anforderungsprofil anerkennen und erfüllen.

Der arbeitsmarktpolitische Ansatz mit seiner Maxime des arbeitsmarktpolitisch Notwendigen war darauf angelegt, die Weiterbildungsförderung mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln einzudämmen, wie z.B. Reduzierung der Maßnahmedauer, Einsatz von Medien, Marktberingung bei den Anbietern durch stärkere Qualitätskontrolle sowie nicht zuletzt durch geschäftspolitische Vorgaben für den Wiedereingliederungserfolg nach Abschluss der Kurse in Höhe von 50 %.

### **3.6 Der vermittlungsunterstützende Ansatz (seit 2002)**

Mit der Novellierung des SGB III durch die Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt ist ein Systemwechsel eingeleitet. Hartz-Konzept und die ersten Regelungen für die administrative Umsetzung zeigen, dass es sich bei dieser Reform der Weiterbildungsförderung nicht mehr nur um eine Stop-Phase in der bisherigen Stop-and-go-Strategie der Bundesanstalt handeln soll.

Rückbesinnung und Konzentration auf das Kerngeschäft „Vermittlung“ bei der Bundesanstalt bedeutet für die Weiterbildungsförderung ein Konzept vermittlungsnaher Qualifizierung, das durch hohe Eingliederungsquoten, geringe Abbruchquoten und rasche Einmündung in möglichst unbefristete und dauerhafte Beschäftigung operationalisiert wird.

Ziel ist eine kurzfristig herzustellende Beschäftigungsfähigkeit für Arbeitsplätze, die von den künftigen Beschäftigten relativ präzise beschrieben werden können. Eine vermittlungsunterstützende Qualifizierung im Sinne einer Integrationshilfe setzt dabei auf eine anschließende berufliche Qualifizierung. Mit dieser Zielsetzung sind auch die Hauptadressaten der Förderung definiert: Arbeitnehmer, die bereits über Qualifikationen und Kompetenzen verfügen, um kurzfristig in einen neuen Job einzusteigen. Grundsätzlich ausgeschlossen sind damit die Problemgruppen des Arbeitsmarktes, deren (Wieder-)Eingliederung nur über einen z.T. längeren Ausgleich von schulischen und sozialen Defiziten zu realisieren ist.

Von daher wird der quantitative Abbau von Weiterbildungsmaßnahmen von Seiten der Bundesanstalt nicht allein mit finanziellen Engpässen begründet, es geht vielmehr um einen qualitativen Umbau der Weiterbildungsförderung im Rahmen einer Neuorientierung der gesamten aktiven Arbeitsmarktpolitik. Dabei sind die vom Bundesrechnungshof festgestellten „Missbrauchstatbestände“ und die mangelnde Transparenz und Korruptionsanfälligkeit des Förderungssystems sicherlich nur „letzte“ Anstöße; entscheidend für das radikale Umdenken sind die zu geringen Eingliederungsquoten in den ersten Arbeitsmarkt bei den Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Im Jahr 2001 lag die Eingliederungsquote bei 35 %, 43 % betrug sie bei den Weiterbildungsmaßnahmen; 21 Mrd. Euro wurden dabei für die gesamte Arbeitsmarktpolitik aufgewendet.

Letztlich hat es aber auch eine kritische Neubewertung des Arbeitsmarktinstrumentes Weiterbildung zu dem Kurswechsel beigetragen. Obwohl spätestens seit Mitte der 70er Jahre im Rahmen des kurativen Ansatzes Zweifel an der Wirksamkeit eines Allheilmittels Weiterbildung deutlich wurden, hatten alle Beteiligten (Sozialparteien, Staat, Weiterbildungsanbieter und -teilnehmer) ein Interesse daran, diese Zweifel mangels Alternativen allzu laut zu äußern. Dies führte auch dazu, dass die Bundesanstalt nach und nach zur ersten Adresse wurde, wenn es um den Ausgleich von schulischen und sozialen Defiziten und Problemen durch Qualifizierung ging.

Es spricht für die Bestimmungen im Ersten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, dass sie bei zwei Kernelementen ansetzen, die in der Vergangenheit Anlass zu Kritik gaben: Die Zulassung von Anbietern und Maßnahmen einerseits und die Maßnahmeauswahl durch die zu Qualifizierenden andererseits.

- Die Verfahren zur Zulassung von Anbietern und Maßnahmen werden aus dem Zuständigkeitsbereich der Arbeitsämter heraus genommen und „fachkundigen Stellen“ übertragen. Damit wird der immer wieder vorgetragenen Kritik entsprochen, die in der Praxis der Arbeitsämter eine Wettbewerbsbeschränkung zugunsten der sogenannten „bewährten“ Bildungsträger sah.
- Mit der Ausgabe von Bildungsgutscheinen soll die häufig angemahnte Eigenverantwortung der potentiellen Weiterbildungsteilnehmer gestärkt werden. Tatsächlich ist diese Wahlfreiheit jedoch eng begrenzt, da sie sich nur auf die Wahl eines Bildungsträgers erstreckt, das Bildungsziel und die Dauer der Maßnahme sind hingegen Ergebnis eines Profiling durch den Arbeitsberater.

Diese Neuerungen sind, wenn sie denn kompetent umgesetzt werden (z.B. Transparenz und Beratung für die Bildungsgutscheininhaber; unbürokratisches Zulassungsverfahren) durchaus wichtige Schritte für die Qualitätssicherung der Weiterbildungsförderung. Es ist

jedoch zu erwarten, dass die neuen Instrumente und Verfahren zur Steuerung und Bewertung der Qualität von Weiterbildung – wie die bisherigen Instrumente – nur von sekundärer Bedeutung sind. Denn entscheidendes Gewicht kommt nach wie vor den geschäftspolitischen Zielvorgaben der Bundesanstalt für die Weiterbildungsförderung zu. Nach der Geschäftsanweisung vom Dezember 2003 „soll die Zulassung von Weiterbildungen sowie die Ausgabe von Bildungsgutscheinen nur für Bildungsziele mit einer prognostizierten Verbleibsquote von mindestens 70 % erfolgen“.

Wenn diese Vorgabe umgesetzt wird, so wird die Weiterbildungsförderung in der Tat nur noch eine vermittlungsunterstützende Funktion erfüllen; an der bisherigen Praxis jedoch – einer Weiterbildungsförderung nach Kassenlage – dürfte sich jedoch trotz aller qualitätsverbessernder Regelungen nichts Wesentliches ändern.

### **3.7 Zwischenresümee**

Die Rückbesinnung auf die Vermittlung als Kernaufgabe der Arbeitsmarktpolitik verdrängt deren einstiges Kernstück, die Weiterbildungsförderung. Die Abfolge der skizzierten Ansätze zeigt, dass dieser Prioritätenwechsel sich seit vielen Jahren angekündigt hat und keinen plötzlichen Bruch in der Entwicklung der Weiterbildungsförderung darstellt (vgl. auch die folgende Übersicht 1). Auch der quantitative Verlauf der Teilnehmer an BA-finanzierter Weiterbildung seit dem Höhepunkt der Förderung im Jahr 1992/93 zeigt einen eher kontinuierlichen Rückgang über 10 Jahre (siehe Übersicht 1). Der Umschlag von Quantität in Qualität ergibt sich aus der signalisierten Unumkehrbarkeit der Entwicklung: Die traditionelle Stop-and-go-Strategie wird durch ein endgültiges Stop abgelöst.

Dies hat kurzfristig zu einer erheblichen Verunsicherung bei allen Beteiligten geführt, zumal Alternativen nicht deutlich sind: Bildungsträger haben keine Planungssicherheit mehr und bangen um ihre Existenz; ein großer Teil der Arbeitslosen hat kaum noch Chancen für eine Weiterbildung; die Bildungsgutscheininhaber sind durch die neuen Wahlfreiheiten verunsichert; Lehrkräfte werden entlassen oder leiden unter Arbeitsplatzunsicherheit; nicht zuletzt sind die Sozialparteien betroffen, weil die Weiterbildungsförderung nicht selten tarifvertragliche Regelungen erübrigte. Angesichts der noch nicht übersehbaren Folgen der ausgelösten Krise sind alternative Lösungsansätze bisher kaum thematisiert.

## Übersicht 1: Ansätze der Beruflichen Weiterbildung und Funktionserwartungen

<b>ANSATZ</b>	<b>BILDUNG</b>	<b>ARBEITS- MARKT</b>	<b>ZIEL- GRUPPEN</b>	<b>RELATION ARBEITSAMT- TEILNEHMER</b>
<b>präventiv</b>	Aufstiegsfortbildung/ anerkannte Abschlüsse	Verhinderung von Arbeits- losigkeit	beschäftigte Fachkräfte	finanzielle Unterstützung zur Selbsthilfe in Eigenverant- wortung
<b>kurativ</b>	Anpassungs- fortbildung/ Motivations- kurse	Entlastung des Arbeitsmarktes/ Abbau von Arbeitslosigkeit	Problem- gruppen des Arbeits- marktes	zur Teilnahme motivieren
<b>sozialpoli- tisch/sozial- integrativ</b>	Nachqualifizie- rung/marktwirt- schaftliche Orientierung	Transformation vom Plan zum Markt , Entlastung des Arbeitsmarktes	Beschäftigte/ Arbeitslose im Beitrittsgebiet (vorwiegend)	Beraten Betreuen Sozialisieren
<b>arbeitsmarkt- politisch</b>	arbeitsmarkt- nahe Qualifi- zierung	Wiederein- gliederung	Arbeitslose	Zuweisung zu notwendigen Maßnahmen
<b>vermittlungs- stützend</b>	betriebsnahe Qualifizierung	rasche Ver- mittlung in den ersten Arbeitsmarkt	leistungsfähige Arbeitslose	Unterstützung der Eigeninitiative

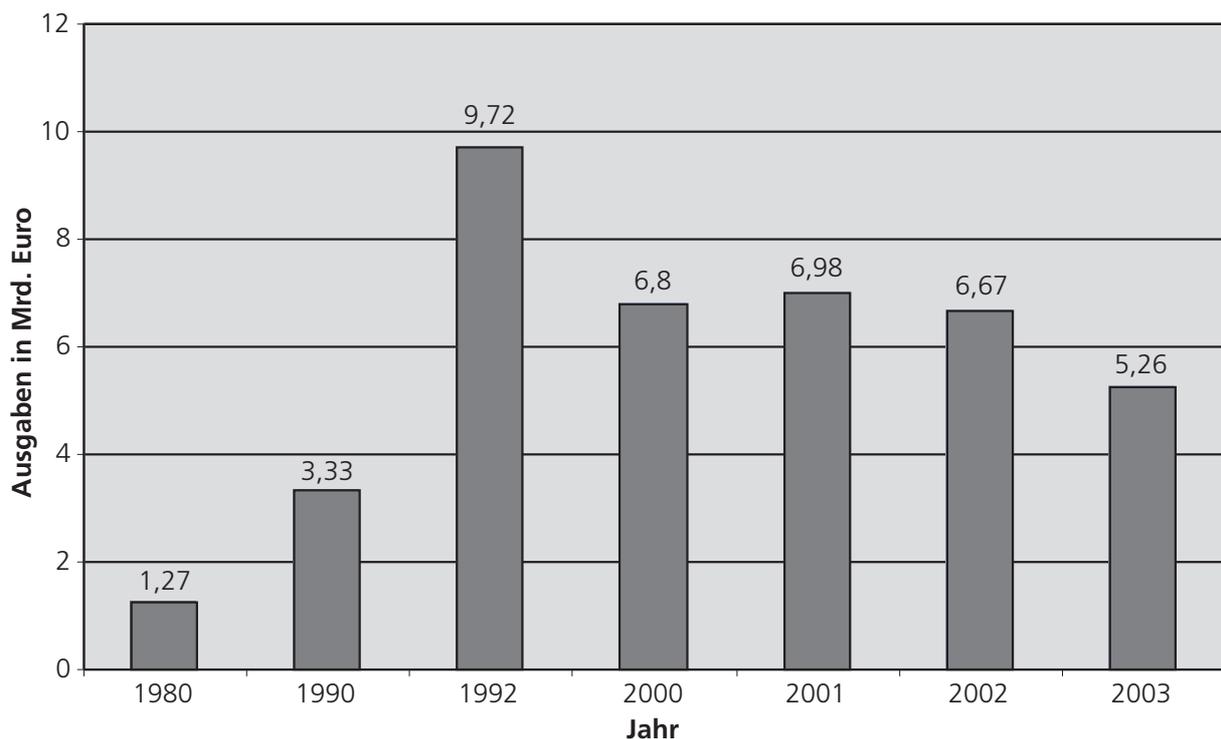
## 4. Wirkungen der „Hartz-Reform“

Es ist schon einleitend darauf hingewiesen worden, dass die Wirkungen der „Hartz-Reform“ mit Blick auf die Neuausrichtung der beruflichen Weiterbildung zur Zeit noch nicht vollständig abgeschätzt werden können. Zu einigen Aspekten der Systemqualität lassen sich schon Zahlen nennen, zu anderen müssen Plausibilitätsüberlegungen oder erste, noch unsystematische Eindrücke herangezogen werden. Geprüft werden können Ressourceneinsatz, direkter Erwerbslosigkeitsabbau, Verbleibsquote, Vermittlungsquote, Selektivität, Regionale Differenzierung, Zugang zur Förderung, Konsequenzen für die Trägerstruktur und die Maßnahmequalität.

### 4.1 Ressourceneinsatz

Der Haushalt der BA stellt nach wie vor nach der betrieblichen Weiterbildung den größten Anteil der Finanzressourcen, die in die berufliche Weiterbildung fließen. Eine prozyklische Tendenz der Weiterbildungsausgaben setzt sich nicht nur in den Budgets der Unternehmen, sondern auch in den öffentlichen Haushalten durch. Dies lässt sich bei den Ressourcen für die „Fortbildungs- und Umschulungspolitik“ der BA deutlich belegen.

**Abbildung 1: Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit für  
„Berufliche Weiterbildung“ (in Mrd. Euro)**



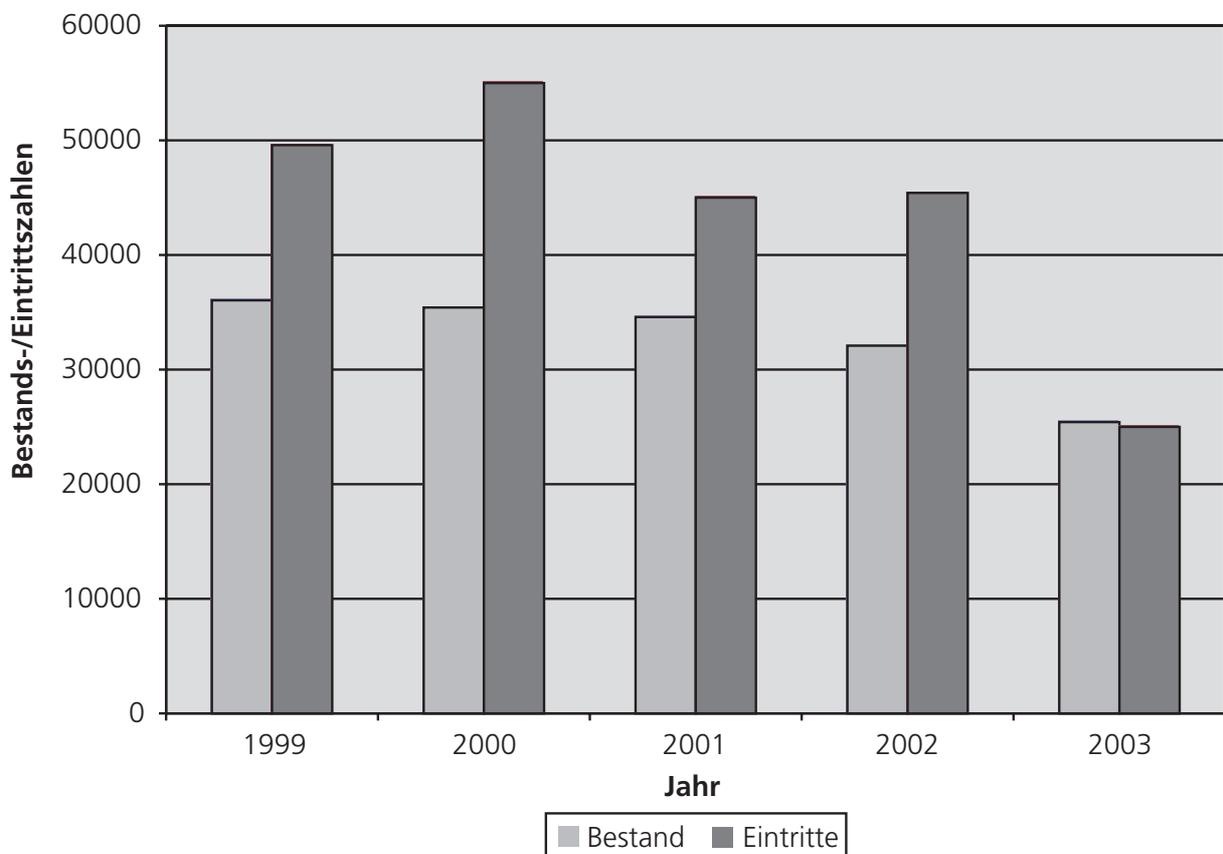
Für 2002 betrug der gesamte Eingliederungstitel 14,2 Milliarden € davon 47 %, d.h. 6,67 Mrd. für Förderung der beruflichen Weiterbildung (2001: 6,98) – mehr als 4 Mrd. davon sind Unterhaltsgeld. Für 2003 stehen nur noch 13,5 Mrd. € zur Verfügung, 39 %, d.h. 5,26 Mrd. für die Förderung der beruflichen Weiterbildung, also wieder 1,4 Mrd. € weniger. Da der Eingliederungstitel noch nicht mal ausgeschöpft wird, fordern die Arbeitgebervertreter entsprechend eine Kürzung der Beiträge – womit die Abwärtsspirale weiter fortgesetzt würde.

Die Effizienz der eingesetzten Mittel lässt sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt schwer beurteilen, da das Wirkungsgefüge zu komplex ist. Auffällig ist indes, dass die Ausgaben pro neuen Eintritt in eine Maßnahme der beruflichen Weiterbildung starken Schwankungen unterliegen. Dieser Wert lag 1980 bei ca. 6.000 €, 1992 bei ca. 6.650 €, 2000 bei rund 12.300 € und 2003 bei rund 21.400 €. Relativiert werden müssen diese Ausgabenhöhen durch die Verschiebung der Maßnahme-Typen und die Teilnehmerzusammensetzung.

#### 4.2 Unmittelbarer Abbau von Arbeitslosigkeit

Teilnahme an beruflicher Weiterbildung hat zunächst unmittelbare Absorptionseffekte. Der Jahresdurchschnittsbestand an Teilnehmenden an BA-finanzierter Weiterbildung liegt 2003 um rund 80.000 Teilnehmende unter dem Vorjahresstand.

**Abbildung 2: Teilnehmerbestände und Eintritte in Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung**



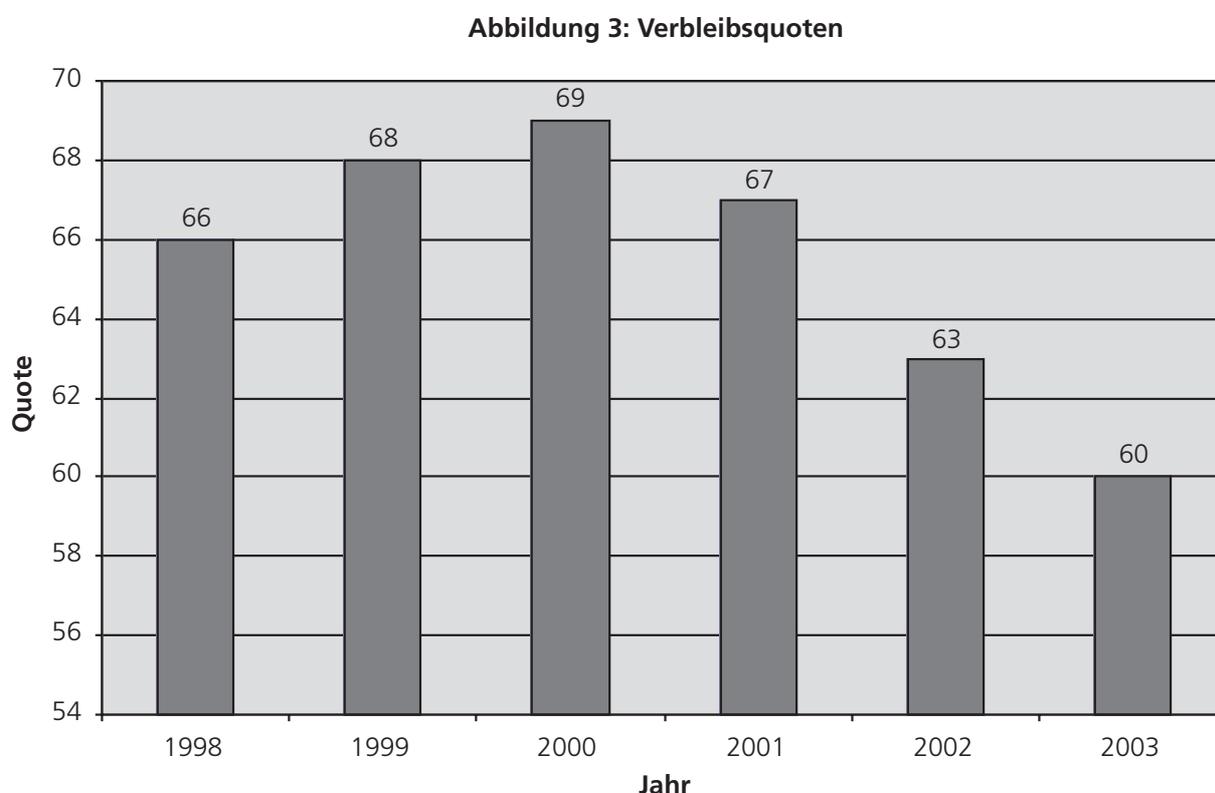
Noch ausgeprägter wird der Rückgang, wenn der Fokus auf die Neueintritte gerichtet wird: 2003 traten 246.000 Personen in BA-finanzierte Weiterbildung ein, das ist ein Minus von 46 %. Dies bedeutet im Klartext, dass rund 210.000 Arbeitslose weniger in den Genuss einer Weiterbildungsmaßnahme gekommen sind. Die Frage ist aufzuwerfen, ob andere Maßnahmen an die Stelle der Weiterbildung getreten sind und welche zusätzlichen Kosten durch den Verbleib in der Arbeitslosigkeit entstanden sind.

Summa summarum hat die Entlastungswirkung der Weiterbildung für den Arbeitsmarkt deutlich nachgelassen: ein durchaus politisch gewollter Effekt. Dennoch ist bei der Betrachtung der Systemqualität zu beachten, ob die vermutliche höhere Fördereffizienz kompensiert wird durch soziale Kosten höherer Arbeitslosigkeit.

### 4.3 Verbleibsquote

Eine zentrale Zielsetzung der Förderung der beruflichen Weiterbildung besteht darin, die Teilnehmenden nach der Maßnahme aus der Arbeitslosigkeit zu lösen. Die Verbleibsquote gibt an, wieviel Prozent der Absolventen sechs Monate nach Beendigung der Maßnahme nicht mehr arbeitslos gemeldet sind. Der Erfolgsfall tritt ein bei Aufnahme einer Beschäftigung, beim Weg in die Selbständigkeit, aber auch beim Eintritt in den Ruhestand, bei Auswanderung oder Tod.

Es zeigt sich rückblickend, dass die Verbleibsquote in den letzten Jahren immer über 60 %, oft sogar nahe an 70 % gelegen hat (vgl. Abbildung 3).



Jenseits dieser Durchschnittswerte gibt es erhebliche gruppenspezifische und regionale Unterschiede. So liegt die Verbleibsquote im Jahre 2003 für ältere Arbeitslose (50 Jahre und älter) bei 47 %, bei Berufsrückkehrerinnen bei 61 %, bei Schwerbehinderten bei 54 % und bei Langzeitarbeitslosen bei 44 %. In Ostdeutschland liegt die Verbleibsquote mit 53 % deutlich niedriger als in Westdeutschland mit 65 %.

Es ist zu erwarten, dass die Vorgabe einer Mindestverbleibsquote und die durch die Hartz-Reform ausgelösten Effekte (betriebsnahe Qualifizierung, Profiling etc.) zu einer Erhöhung der Verbleibsquote führen. Dies ist bisher empirisch nicht nachweisbar.

#### 4.4 Vermittlungsquote

Die Vermittlungs- oder Eingliederungsquote gibt den Prozentsatz an Teilnehmenden an, der sechs Monate nach Beendigung der Maßnahme eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufgenommen hat. Die Vermittlungsquoten für 2001 belaufen sich auf 43,2 % und für 2002 auf 38,6 %. Steigende Vermittlungsquoten, die ähnlich wie bei den Verbleibsquoten erwartet werden könnten, sind bisher nicht eingetreten bzw. bisher nicht empirisch zu belegen.

#### 4.5 Soziale Selektivität

Mit der BA-finanzierten Weiterbildung ist in der Vergangenheit – wie gezeigt – auch kompensatorisch gearbeitet worden. Benachteiligte Gruppen sind in die Förderung miteinbezogen worden, obwohl ihr Anteil an den Bildungseintritten meist unter dem Anteilswert bei den Arbeitslosen lag. Dieser Repräsentationsfaktor (Anteil an den FbW-Teilnehmenden-Beständen im Verhältnis zum Anteil an den Arbeitslosenbeständen) ist im Jahre 2003 für einige Gruppen indes weiter gesunken. Das bedeutet, dass die ergriffenen Maßnahmen besonders zu Lasten der Schwächsten am Arbeitsmarkt gehen (vgl. Tabelle 1). Für einige der genannten Gruppen hat sich die Lage allerdings kaum verändert oder sogar geringfügig verbessert: Berufsrückkehrerinnen, unter 25-Jährige, Personen ohne Berufsausbildung, Ausländer/innen.

**Tabelle 1: Soziale Selektivität der Weiterbildungsteilnahme**

<b>Personengruppe</b>	<b>Repräsentationsfaktor 2002</b>	<b>Repräsentationsfaktor 2003</b>
<b>Frauen</b>	115	118
<b>Langzeitarbeitslose</b>	70	63
<b>Schwerbehinderte</b>	69	55
<b>Ältere über 50 Jahre</b>	30	24
<b>Berufsrückkehrer/innen</b>	217	227
<b>Unter 25-jährige</b>	82	91
<b>Ohne Berufsausbildung</b>	87	92
<b>Ausländer/innen</b>	73	74

Die Entwicklung ist besonders gravierend bei den Langzeitarbeitslosen, den Schwerbehinderten und den Älteren. Insgesamt verschärft die Reform offenbar die soziale Selektivität in beide Richtungen: Die Weiterbildungsteilnehmer werden mehr zu einer Positivauswahl, der am ehesten zugetraut wird, den Wiedereintritt in den Ersten Arbeitsmarkt zu schaffen (Creaming-Effekt).

#### 4.6 Regionale Differenzierung

Neben den gruppenspezifischen Entwicklungen lassen sich auch regionalspezifische Wirkungen der Hartz-Reformen ausmachen. Dominant ist die Tatsache, dass die von vergleichsweise geringer Arbeitslosigkeit belasteten Länder Bayern und Baden-Württemberg unterdurchschnittliche Rückgänge bei den Eintritten in FbW-Maßnahmen im Jahresvergleich 2003 zu 2002 verzeichnen. Bayern weist im Übrigen das geringste Minus aus, während die arbeitsmarktlich stark belasteten Länder Sachsen, Sachsen-Anhalt und Berlin die stärksten Rückgänge verkraften müssen. Insgesamt läuft der Vergleich auf eine Verschärfung Ost-West-Unterschiede hinaus. Innerhalb dieser beiden Ländergruppen ist die Entwicklung aber keinesfalls linear, hohe Arbeitslosigkeit geht nicht immer einher mit einem starken Abbau von FbW-Eintritten (vgl. Tabelle 2).

**Tabelle 2: Entwicklung der Eintritte in Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung nach Bundesländern (2002/2003)**

Land	Rückgang der Eintrittszahlen in %
Schleswig-Holstein	41
Hamburg	48
Mecklenburg-Vorpommern	42
Niedersachsen	36
Bremen	42
Nordrhein-Westfalen	44
Hessen	40
Rheinland-Pfalz	46
Saarland	41
Baden-Württemberg	44
Bayern	29
Berlin	56
Brandenburg	51
Sachsen-Anhalt	55
Thüringen	52
Sachsen	60
Bundesgebiet	46
Westdeutschland	40
Ostdeutschland	53

## **4.7 Zugang zur Förderung**

Während in früheren Förderperioden ein nicht unerheblicher Prozentsatz der Teilnehmenden eher zur Teilnahme gedrängt werden musste, gibt es nunmehr selbst für motivierte Interessierte hohe Förderungshürden: ein ausführliches Profiling, eine strenge Abschätzung der Erfolgsaussichten und die Suche nach einem geeigneten Träger, der den Gutschein in Empfang nehmen darf. Eng gefasste Förderungsbedingungen und geringe Ermessensspielräume, der Arbeitsberater sind weit entfernt vom Rechtsanspruch auf Weiterbildung im frühen AFG.

Auch für die Weiterbildungseinrichtungen erhöhen sich die bürokratischen und die marktlichen Hürden erheblich. Sie müssen sich und alle ihre Angebote, die für BA-finanzierte Teilnehmende in Frage kommen, von einer fachkundigen Stelle regelmäßig prüfen lassen. Zudem werden ihnen die Teilnehmenden nicht mehr zugewiesen, sondern sie müssen um die Gutscheininhaber in Wettbewerb treten, was erhöhten Werbungs- und Akquiseaufwand bedeutet.

Insgesamt wird zwar erklärt, dass mehr Marktnähe gewünscht sei, praktisch wird diese Absicht aber nicht eingelöst. Es wird mehr reguliert, nicht dereguliert.

## **4.8 Trägerstruktur**

Die finanziellen Einschnitte und die Verschärfung der Förderrichtlinien haben zu Entlassungen bei den Anbietern und auch zu Schließungen von Einrichtungen geführt. Dieser Effekt wird von den politisch Verantwortlichen als gewünscht beschrieben.

Die ersten Analysen ergeben, dass vor allem kleine Einrichtungen schließen müssen. Die Großen „überleben“, wenn auch kapazitativ verkleinert. Dies kann einen Rückgang an Vielfalt und Leistungsfähigkeit bedeuten, muss es aber nicht zwingend. Bei den anstehenden Entlassungen werden die Einrichtungen bemüht sein, sich nicht von den Leistungsträgern, sondern von den leistungsschwachen Mitarbeitern zu trennen, so dass am Ende zumindest ein Zuwachs an Produktivität stehen könnte. Auf der anderen Seite stehen unter Umständen Kündigungsschutz und Sozialplanerfordernisse dieser Bestenauslese gegenüber. Schließlich ist zu bedenken, dass Massenentlassungen für alle Beteiligten nicht gerade motivationssteigernd sein dürften, weil die Energien sich zu einem großen Teil auf die Sicherung des Arbeitsplatzes konzentrieren.

Ob die Leistungsfähigkeit des Systems der beruflichen Weiterbildung letztlich geschwächt wird und auch strukturelle Verluste hingenommen werden müssen, kann bisher noch nicht exakt abgeschätzt werden. Zu erwarten ist aber, dass leistungsfähige und entbehrliche Teile der Trägerlandschaft gleichermaßen wegbrechen.

## **4.9 Maßnahmequalität**

Auf die Maßnahmequalität wirken Faktoren mit unterschiedlicher Wirkrichtung. Zum einen wird durch die Qualitätskontrolle der Einrichtungen und der Maßnahmen ein Qualitätsanstieg erwartet. In die andere Richtung wirkt – so weit das absehbar ist – die Absorption von Kräften für mehr Bürokratie und Marketing sowie die durch die Bildungsgutscheine ausgelöste Tendenz zu kleineren Teilnehmerzahlen und damit zu ungünstigeren Kostenrelationen.

## 5. Alternativen zur „Hartz-Reform“

Die Neufassung des SGB III durch die Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt konzentriert die Aktivitäten der neuen Bundesagentur für Arbeit auf die Vermittlungsaufgaben. Andere Funktionen, die bisher zusammen mit der Weiterbildung wahrgenommen wurden, wie z.B. soziale Integration, Motivieren für Weiterbildung, Nachholen von Abschlüssen, werden nicht oder nur noch in vermindertem Umfang ausgefüllt. Es ist ungeklärt, wie, in welchem Umfang und von welchen Institutionen diese Funktionen künftig übernommen werden (können).

### 5.1 Defizite und Regulationsaspekte der Systemqualität

Es muss deutlich gemacht werden, dass auch in der vorher vorhanden Systemstruktur erhebliche Probleme bezogen auf die Interessen der Lernenden, die Bedarfe der Unternehmen und die Anforderungen nachhaltiger Arbeitsmarkt- und Gesellschaftsentwicklung aufgetreten sind. Die vorhandenen Strukturprobleme werden indes durch einen enormen und bisher anhaltenden quantitativen Niveauanstieg verdeckt. Trotz aller Skepsis dokumentiert das „Berichtssystem Weiterbildung“ langfristig steigende Zahlen. Weiterbildung ist gemessen an Teilnahmezahlen und Finanzen der größte Bildungsbereich (Faulstich/Zeuner 1999). Dieser wächst aber andererseits ausgehend von der Erwachsenenbildungslandschaft der siebziger Jahre in zunehmende Strukturlosigkeit. Die berufliche Weiterbildung ist Hauptträger dieses Expansionsprozesses.

Die SGB III-geförderte Weiterbildung stellt zwar nur ein Segment der beruflichen Weiterbildung dar, sie hat jedoch nicht unerheblich zu dem „Wildwuchs“ beigetragen: Ursprünglich als rein finanzielle Förderungsinstanz vorgesehen, wurde die BA auf der Bundesebene – in Ermangelung eines adäquaten Ordnungsrahmens – in die Rolle eines umfassenden Ordnungsgebers für die berufliche Weiterbildung gedrängt. Für diese umfassenden Aufgaben war sie, auch in Zusammenarbeit mit den Weiterbildungseinrichtungen, nicht ausgestattet; es fehlte sowohl das Know-how (z.B. bei der Qualitätssicherung) als auch das kompetente Personal, dass das gesamte Weiterbildungsgeschehen angemessen steuern konnte.

Aus der langfristigen Weiterbildungsentwicklung haben sich bezogen auf Qualitätsfragen deutliche **Problemlagen** entwickelt. Diese werden durch die Wirkungen der Hartz-Gesetze verschärft, werden aber auch neu gefasst. Defizitaspekte bezogen auf die Systemqualität sind gemessen an den Interessen der Lernenden:

- **Partialisierung** der Lernziele und –inhalte: Es besteht eine juristisch aufgrund der Zuständigkeiten von Bund und Ländern fixierte und finanziell durch unterschiedliche Fördertöpfe differenzierte Desintegration. Durch die Übernahme der außerbetrieblichen beruflichen Weiterbildung durch die BA wurde die **Aufspaltung von „beruflicher“ und „allgemeiner“, besonders „politischer“ Bildung** festgeschrieben.
- **Fragmentierung** der Lernorte und Lernwege: Die Förderung durch die BA hat den „Wildwuchs“ in der Trägerlandschaft mit erzeugt. Es gibt zehntausende Anbieter von Weiterbildung in unterschiedlichen Segmenten öffentlicher, partikularer, kommerzieller und betrieblicher Trägerschaft. Diese Vielfalt zerbricht, und die Träger müs-

sen ihre Weiterbildungsangebote neu zuschneiden und vermarkten. Die **Trägerstruktur** befindet sich in einem Umbruch.

- **Interne Qualitätsdefizite:** Es gibt immer noch keine bundeseinheitlich verbindliche Mindeststandards und Kontrollverfahren, um für die Lernenden Entscheidungshilfen zu geben. Für den einzelnen Interessierten ist die Vielzahl und Vielfalt der Angebote kaum zu überblicken. Die Diffusität wirkt teilnahme- und lernverhindernd. Die Frage, auf was man sich bei Weiterbildungsteilnahme einlässt, ist hochgradig ungeklärt. Mit dem für die Aktivitäten der BA zu entwickelnden **Qualitätssicherungssystem** (Faulstich/Gnahs/Sauter 2003) könnten Regelungen für den Gesamtbereich der Weiterbildung gefunden werden. Die Maßnahmequalität könnte damit verbessert werden.
- **Verwendbarkeitslücke:** Es ist nicht gewährleistet, dass Lernbemühungen auch entsprechende Erfolge und Nutzen bringen. Die **Verbleibs- und Vermittlungsquoten** sind konjunkturabhängig, zielgruppenbezogen und regionalspezifisch. Eine **Anschlussfähigkeit** der Lernerfolge ist nicht gesichert. Dies gilt zum einen für die Anrechenbarkeit von Weiterbildungszertifikaten auf berufliche und schulische Abschlüsse und damit auch für die Anschlüsse an weitere Lernprozesse; zum anderen gilt dies auch für die Anerkennung von Weiterbildungszertifikaten bei den Betrieben.
- **Selektivität:** Weiterbildung kompensiert keineswegs vorgängige soziale Auslese, sondern verstärkt sie hinsichtlich aller diskriminierenden demographischen Merkmale: Alter, Schulabschluss, Stellung im Beruf. Die Repräsentationsfaktoren belegen dies in erschreckender Weise für die FbW „nach Hartz“. Die Zugänglichkeit zur Förderung wird eingeschränkt.

Aus diesen Problemen und Defiziten resultieren Gestaltungsoptionen und -notwendigkeiten hinsichtlich:

- Integration der institutionellen Strukturen
- Funktionsintegration beruflicher, allgemeiner und politischer Bildung
- Beratung und Information, Qualitätssicherung
- Zertifizierung
- Zugangssicherung.

## 5.2 Strategie einer profilorientierten Modularisierung

Kern der Diskussion um die Zukunft beruflicher Weiterbildung ist die Qualität der Lernmöglichkeiten, welche eine nachhaltige Kompetenzentwicklung sichern und entfalten. Nicht die Institutionen oder das Personal der Weiterbildungsanbieter, sondern Aneignungschancen von Wissen und Können für die Lernenden stehen im Vordergrund. Primäre Funktion beruflicher Weiterbildung ist die Vorbereitung auf sich in der Erwerbstätigkeit ergebende Anforderungen. Wir gehen davon aus, dass die Erwerbsform von Arbeitstätigkeit – allen Erosionstendenzen zum Trotz – für unsere und auch die nächste Generation strukturierendes Prinzip gesellschaftlicher Teilhabe bleiben wird. Der Einbezug in Erwerbstätigkeit sichert Einkommensmöglichkeiten, soziales Prestige und Sicherheit, Interaktions- und Kommunikationschancen, die aktive Teilhabe an der gesellschaftlichen Arbeitsteilung und wird so zum zentralen Moment für die Entfaltung der Person. Dies gilt auch – quasi reziprok – für die wachsende Gruppe der Ausgeschlossenen. Die Exklusion aus

Erwerbstätigkeit bedroht nicht nur die Einkommensmöglichkeiten und soziale Sicherheit, sondern führt zu einem dramatischen Persönlichkeitsverfall. Insofern ist Erwerbslosigkeit das zentrale Problem unserer Gesellschaft.

Es wäre aber eine Überforderung beruflicher Weiterbildung, ihr allein die Lösung des Problems der Erwerbslosigkeit zuzuschieben. Da dies nicht unmittelbar lösbar ist, wäre die zynische Konsequenz, die Erwerbssuchenden vor die Mauer der Erwerbslosigkeit laufen zu lassen. Berufliche Weiterbildung kann nur ein Strategieelement im Rahmen einer personalorientierten Unternehmensentwicklung (vgl. Faulstich 1998) und eines arbeitsmarktpolitischen Kompetenzentwicklungspfades sein. In einem solchen Kontext allerdings, weil damit die Bargaining-Potentiale der Arbeitskräfte verstärkt werden, kann ein Beitrag zur Bekämpfung der Erwerbslosigkeit geleistet werden.

Es geht also um Kompetenzentwicklung, welche die Erwerbstätigen und -suchenden mitnimmt in die „Wissensgesellschaft“. Dabei ist das Spektrum der konkreten Lernmöglichkeiten, der Programme und Kurse resultierend aus der Vielfalt der Lernanlässe breit gestreut und unterschiedlich systematisiert:

- Kurzfristige, unmittelbar verwendbare „passgenaue“ Qualifikationen, die durch betriebliche Anforderungen technisch-organisatorischer Umstellungen ausgelöst werden.
- Bausteine, welche typische Anforderungen und Lernaufgaben zusammenfassen in curricularisierten Angeboten als Module.
- Über formale (Aus-)Bildungsgänge bzw. -abschlüsse erreichbare Berufe, wie z.B. staatlich anerkannte bzw. schulische Ausbildungsberufe, Fortbildungsberufe, Fachschulberufe.

Die erste Anforderungstypik ist vorrangig Aufgabe der Unternehmen, die letzte ist dem Bildungsbereich zuzuordnen. Zentral für die Weiterentwicklung Beruflicher Weiterbildung ist eine profilorientierte Modularisierungsstrategie, welche Optionen für zentrale Reformimpulse liefern kann:

- Flexibilisierung im Verhältnis von Beschäftigungs- und Bildungssystem
- Horizontale Durchlässigkeit zwischen Bildungsgängen
- Vertikale Einheit von Aus- und Weiterbildung
- Berücksichtigung individueller Lerninteressen und -voraussetzungen
- Verbindung der Lernorte
- Regionalisierung und Spezialisierung von Entwicklungsmöglichkeiten

Profilorientierte Modularisierung hat demnach eine organisatorische, eine curriculare und eine abschlussbezogene Dimension. Wir haben in unserem Gutachten „Qualitätsmanagement in der beruflichen Weiterbildung“ (vgl. Faulstich/Gnahn/Sauter 2003) diese Strategie aufgegriffen. Über die Einsatzfähigkeit an konkreten Arbeitsplätzen hinaus geht es um die betriebsübergreifende Übertragbarkeit für sich dynamisch entwickelnde Erwerbstätigkeiten. „Insofern müssen über spezifische Qualifikationen hinaus systematische Lerninhalte und -formen gesichert werden. Angesichts der gleichzeitigen Anforderungen an Flexibilisierung und Standardisierung ist eine profilorientierte Modularisierung angemessen“. (ebenda, S. 41)

„Module sind auf einen Arbeitszusammenhang bezogene Aus- und Weiterbildungsabschnitte mit einem bewerteten Abschluss in Form eines Zertifikates; sie können wie Bausteine zu einem Gesamtabschluss zusammengesetzt werden. Anforderung an Module sind:

- **Organisiertheit:** Über informelles Lernen hinaus ist es notwendig institutionelle Angebote vorzuhalten, welche Lernen als Tätigkeitsform unterstützen.
- **Systematisiertheit:** Aufeinander aufbauende Lerninhalte müssen curricular **bezogen auf Intentionen und Themen geklärt werden.**
- **Zertifizierbarkeit:** Es müssen abschlussbezogene Kompetenzen festgelegt werden.
- **Kontinuität des Angebots:** Die Lernmöglichkeiten müssen regelmäßig gesichert werden.
- **Profiliertheit:** Die einzelnen Module müssen als Bausteine in einem Gesamtsystem, welches sich an Beruflichkeit orientiert und entsprechende Ansprüche sichert, orientiert sein.
- **Dokumentation:** Die Module sind in einem Rahmen zu präsentieren (z.B. Weiterbildungs-Pass), der die Anrechenbarkeit bzw. Kumulation der erworbenen Qualifikationen verdeutlicht bzw. erleichtert.“ (ebenda, S. 41/42).

Dabei geht der vorgeschlagene Weg davon aus – das meint „Profilorientierung“ –, dass entgegen allen Erosionstendenzen in der Berufsausbildung am Prinzip der Beruflichkeit festgehalten wird. Demnach bleiben bestimmte Qualifikationskombinationen relativ stabil und orientieren die beruflichen Karrieren und auch die Identität. Wenn dem so ist, wird weiterhin in der Regel ein Nachweis der für die Arbeitstätigkeiten erforderliche Qualifikationen in Form von Zertifikaten erwartet. Zunehmend wird aber ein Großteil der Tätigkeitsbündel flexibel. Weiterbildung könnte zu einer Dynamisierung eines verkrusteten Zuweisungssystems beitragen. In einem Reformkonzept, das zentral auf Flexibilisierungsstrategien setzt, kommen dann mit der wachsenden Verzahnung von Ausbildung und Weiterbildung die Verteilungen von Erst- und Weiterbildungszeiten, ebenso wie von Lern- und Erwerbszeiten ins Schwingen.

Allerdings kommt es eben darauf an, Module als Bausteine eines ganzen Hauses, nicht als Schutthaufen zu entwickeln. Damit wird auch der Weg frei für Durchlässigkeit zwischen Erstausbildung und Weiterbildung und zur Hochschule. Auch die Anwendung von Bildungsgutscheinen ist u.a. an die Voraussetzung gebunden, dass Module nach den o.g. Kriterien verfügbar sind. Für potentielle Teilnehmer, Berater und Anbieter gehört die Transparenz über die vorhandenen Module zu den Bedingungen für einen erfolgreichen Einsatz von Gutscheinen. Abstriche am Modulkonzept dürfte sich auf die Anwendung von Bildungsgutscheinen kontraproduktiv auswirken.

### 5.3 Handlungsinstrumentarien und Regulationsansätze

Die genannten Probleme sind nicht durch einzelne Akteure aufzulösen. Entsprechend muss überlegt werden, welche politischen **Handlungsinstrumentarien** im Spektrum von Recht und Geld Gestaltungschancen im Sinne der Lerninteressen bieten. Möglich sind:

- **Institutionelle Gewährleistung:** Keiner in der Debatte um die Gestaltung von Weiterbildung vertritt noch ein Verschulungsmodell. Nichtsdestoweniger müssen Institutionen gesichert werden, welche verlässliche Grundstrukturen des Weiterbil-

dungssystems bereitstellen. Dies gilt besonders da, wo ein hohes Gemeinwohlinteresse vorliegt, z.B. beim Zweiten Bildungsweg, der Alphabetisierung, Migrantenintegration und der politischen Bildung. Gestärkt werden muss die Wettbewerbsfähigkeit der Institutionen und gleichzeitig ihre Zukunftsfähigkeit.

- **Infrastrukturelle Unterstützung:** Unter dem Stichwort Supportstrukturen hat eine Begrifflichkeit theoretische Konjunktur, die ein real verändertes Politikmodell anzeigt. Information, Beratung, Qualitätssicherung und Kooperationsverbünde sind Partialstrategien, welche hohen Konsens finden.
- **Finanzielle Förderung:** Angesichts des Finanzniveaus der Weiterbildungskosten kann der Staat sich nicht in die Zwangslage bringen lassen, alles bezahlen zu sollen. Die fortdauernde Klemme der Staatshaushalte macht es notwendig, durchaus vorhandene Mittel gezielter einzusetzen. Strukturinvestitionen können dann durchaus effizienter sein als die sporadische Finanzierung von Projektkosten.
- **Juristische Absicherung:** Durch rechtliche Regelungen können die Rahmenbedingungen für die Handlungsspielräume der Lernenden, der Beschäftigten und der Institutionen geklärt werden. Dies betrifft vor allem Zugangsmöglichkeiten, Berechtigungen durch Zertifizierung und Lernzeitanprüche.

#### **5.4 Neuschneidung und -verteilung der Verantwortlichkeiten: Funktionale und institutionelle Kooperation**

Durch die „Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ ist eine grundsätzlich neue Konstellation der beteiligten Institutionen (BA einerseits, Weiterbildungsanbieter und -akteure andererseits) und der ihnen verfügbaren Instrumente hergestellt worden.

Die Rolle der BA ist reduziert worden auf unmittelbare Arbeitsmarkteingliederung, bildungs- und sozialpolitische Funktionen werden ausgeblendet. Wenn dies nicht zum Wegfall dieser Leistungen führen soll, müssen sie von anderen Institutionen übernommen werden. Es kommen also neue Anforderungen auf die Unternehmen, sowie auf öffentliche Akteure zu.

Für die von der BA nicht mehr wahrgenommenen Aufgaben und Förderungsfelder wird eine Neuverteilung bzw. Neuschneidung der (finanziellen) Verantwortlichkeiten erforderlich (vgl. Sauter 2003, S. 22). Dazu gehört vor allem, kurzfristig die Weichen dafür zu stellen, dass

- insbesondere die berufliche Erstausbildung, die beruflichen Schulen und der tertiäre Bereich ihren Verpflichtungen für ihre Klientel nachkommen, sodass die BA nicht länger Ausfallbürge für die Defizite dieser Bildungsbereiche aufkommen muss;
- die betriebliche Weiterbildung stärker aktiviert wird; dies bedeutet vor allem, dass die Betriebe auf ein „Qualifikationsrecycling“ auf Kosten der öffentlichen Kassen verzichten und zum Beispiel im Rahmen tarifvertraglicher Regelungen den Qualifikationsverpflichtungen für ihre Mitarbeiter/-innen nachkommen;
- die steuerfinanzierte Weiterbildung, wie bereits die nach dem AFBG geförderte Aufstiegsfortbildung, auf mehr Weiterbildungsbereiche ausgedehnt wird; dies gilt zunächst vor allem für die sogenannten versicherungsfremden Leistungen, wie z.B.

Nachholen von Schulabschlüssen, Sprachkurse für Aussiedler, die bisher von der BA wahrgenommen wurden.

In der folgenden Übersicht 2 wird die Verlagerung von Weiterbildungsaufgaben, die bisher von der BA wahrgenommen wurden, auf neue Akteure und Zuständigkeiten skizziert. Von daher wird es erforderlich, einen neuen Ordnungsrahmen für die berufliche Weiterbildung zu entwickeln, der die Zusammenführung der unterschiedlichen Akteure, Verantwortlichkeiten und Finanzierungsmodalitäten im Rahmen eines Konzepts für das lebenslange Lernen organisiert. Dieser Ordnungsrahmen ist konstitutiv für die hier reklamierte Systemqualität der Weiterbildung.

### **Übersicht 2: Berufliche Weiterbildung: Neuer Ordnungsrahmen (nach der Hartz-Reform)**

<b>Bisheriger Rahmen</b>	<b>Neuer Rahmen mit neuen Akteuren und Zuständigkeiten</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>vermittlungunterstützende Maßnahmen</b></li> <li>● <b>Trainingsmaßnahmen</b></li> <li>● <b>Maßnahmen der PSA</b></li> </ul>	<b>Bundesagentur für Arbeit mit Weiterbildungseinrichtungen, Betrieben und PSAen (beitragsfinanziert)</b>
<b>Qualifizierungsmaßnahmen mit betrieblichem Charakter (z.B. Zusatzqualifikationen)</b>	<b>Betriebe/Sozialpartner (z.B. Weiterbildung auf der Grundlage tarifvertraglicher Regelungen) (betrieblich finanziert)</b>
<b>Bildungsmaßnahmen aufgrund von Defiziten in der Erstausbildung und dem tertiären Bereich (z.B. Berufsvorbereitung)</b>	<b>Betriebe/Berufsschulen/berufliche Vollzeitschulen/Einrichtungen des quartären Bereichs (steuerfinanziert)</b>
<b>Bildungsmaßnahmen im Rahmen „versicherungsfremder“ Aufgaben (z.B. Sprachkurse für Ausländer/innen)</b>	<b>Schulen und Weiterbildungseinrichtungen (steuerfinanziert)</b>
<b>Aufstiegsfortbildung (bis 1994)</b>	<b>Schulen und Weiterbildungseinrichtungen (seit 1996 auf der Grundlage des AFBG zum Teil steuerfinanziert, zum Teil privat finanziert)</b>

Eine Kombination der Leistungen setzt eine Kooperation der Institutionen voraus. Dazu kann angeknüpft werden an Erfahrungen kooperativer Kompetenzentwicklung, wie sie in der Vergangenheit immer wieder durch regionale oder sektorale Krisensituation ausgelöst worden sind, z.B.:

- Die Qualifikationsstrategien angesichts der Werftenkrise in Bremen und Hamburg.
- Die regionalen Aktivitäten ausgelöst durch die Strukturkrise im Ruhrgebiet.
- Die Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften in den „neuen Ländern“.

Vorentscheidung dabei ist, dass festgehalten werden muss an einem Kompetenzentwicklungspfad, der die Stärken des deutschen Modells des Arbeitskräfteeinsatzes weiter-

entwickelt. Dieses Modell besteht aus einer Kombination von Erwerbstätigkeit – als zentralem Integrationsmodus – mit Einkommen, Sozialer Sicherheit und Qualifikations- und Persönlichkeitsentwicklung. Angesichts der Gefahr des Auseinanderdriftens dieser Leistungen müssen Formen gefunden werden, um die Funktionen zu rekombinieren.

Wenn nicht einzelne Institutionen (Unternehmen, öffentliche Akteure, BA) das Funktionspektrum abdecken können, muss eine verbindliche Kooperation hergestellt werden. Die gegenwärtige Diskussion um Netzwerke und Verbünde liefert Ansatzpunkte in diese Richtung.

Um die Funktionen aufzunehmen, welche hinsichtlich der Systemqualität beruflicher Weiterbildung ausgefüllt werden müssen, reichen aber lose Netze nicht aus, sondern sie müssen überführt werden in festere, juristisch und institutionell gesicherte Verbünde. Es kommt darauf an, dass ökonomische, politische und juristische Rahmenbedingungen gesichert werden, unter denen sich Lernmöglichkeiten entfalten können. Dazu müssen Kooperationsverbünde verbindlich Abstimmungs- und Unterstützungsaufgaben übernehmen:

- **Entscheidungs- und Abstimmungsaufgaben:** Bedarfsklärung, Planung und Empfehlungen für Schwerpunktsetzungen, Abstimmung der Angebote und Erstellung regionaler Programme, Anregungen zur Kooperation und zur Sicherung der Kontinuität von Angeboten, Beratung über die öffentliche Weiterbildungsinfrastruktur, Mittelbeantragung, Vergabe öffentlicher Initiativprojekte, Verknüpfung mit der Wirtschaftsförderung.
- **Unterstützungsaufgaben:** Information, Beratung, Werbung, gemeinsames Marketing für die Weiterbildung, Curriculum- und Materialerstellung, Qualifizierung des Personals, Bereitstellung dezentraler Ressourcen, Koordination gemeinsamer Projekte, Qualitätssicherung und Evaluationsansätze.

Kooperationsaktivitäten müssen also ausgeweitet und auf Dauer gestellt werden. Weiterbildung wird damit einbezogen in andere Politiksektoren. Sie wird zu einem Fokus von Arbeitsmarkt-, Standort-, Wirtschafts-, aber auch Kultur-, Bildungs- und Regionalpolitik.

## 5.5 Eine neue Ordnung für die berufliche Weiterbildung

Die Funktionsreduktion der Leistungen der BA für die berufliche Weiterbildung macht es nötig, grundsätzlich neu organisierte Institutionenstrukturen mit verändertem Funktionspektrum zu entwickeln. Um eine solche Neuordnung zu etablieren, kann zurückgegriffen werden auf die Forderung nach einer Bundesrahmenordnung (GEW/IG Metall/ver.di 2002). So kann gewährleistet werden, dass die Aufgaben der beruflichen Weiterbildung auf dem Kompetenzpfad in Richtung einer wissensbasierten Gesellschaft nicht verloren gehen. Möglich sind gegenwärtig vier Szenarien für die Entwicklung der Weiterbildung:

- **„Augen-zu-und-durch“:** Angesichts einmal gefallener politischer Entscheidungen kann zumindest kurzfristig der eingeschlagene Weg der Funktionsreduktion bei der BA weiterverfolgt werden, dabei würden die Bildungsaufgabe und die Integrationsfunktion riskiert, weil dafür keine Alternativen entwickelt worden sind.

- **„Rückfall“:** Die schon feststellbaren Fehlentwicklungen könnten eine Zurücknahme der Funktionsreduktion und eine „Wiederaufrüstung“ der BA befördern. Damit wären die alten Probleme reaktiviert.
- **„Übernahme“:** Die öffentliche Verantwortung für die Weiterbildungsleistungen könnten als Aufgabe des Staates und als über Steuern zu finanzieren bestimmt werden: Angesichts der Finanzkrise der Haushalte wird allerdings eine solche Lösung auf Schwierigkeiten stoßen.
- **„Verbünde“:** Möglich ist ein korporatistisches Modell, dass die Verantwortung für die Weiterbildungsleistungen verteilt zwischen öffentlichen Aufgaben, Aufwendungen der Unternehmen und Leistungen der Lernnachfragenden. Wie dies aussehen kann, ist abhängig von Aushandlungen.

Wahrscheinlich ist, dass ein Mischmodell entsteht. Angesichts der unabwiesbaren Aufgaben für die berufliche Weiterbildung wäre eine angemessene Strategie, in Richtung eines **„Verbunds-Übernahme“-Modells** zu gehen und die institutionellen und ressourcen Rahmenbedingen dafür ordnungspolitisch zu sichern. Ziel ist, die Systemqualität für die berufliche Weiterbildung deutlich zu verbessern.

## Literatur

- Avenarius, H. u.a. (2003): Bildungsbericht für Deutschland. Opladen.
- Europäische Kommission (2001): Ein europäischer Raum lebenslangen Lernens. Brüssel.
- Faulstich, P. (1998): Strategien der betrieblichen Weiterbildung. München.
- Faulstich, P./Gnahn, D./Sauter, E. (2003): Qualitätsmanagement in der beruflichen Weiterbildung: ein Gestaltungsvorschlag. Gutachten im Auftrag der gewerkschaftlichen Initiative von ver.di, IG Metall und GEW für Bundesregelungen in der beruflichen Weiterbildung. Berlin.
- Faulstich, P./Zeuner, Chr. (1999): Erwachsenenbildung. Weinheim.
- GEW/IG Metall/ver.di (2002): Vorschläge für Bundesregelungen in der beruflichen Weiterbildung. In: Faulstich, P. (Hrsg.): Lernzeiten. Hamburg , S. 187–199.
- Nuissl, E./Schlutz, E. (Hrsg.) (2001): Systemevaluation und Politikberatung. Bielefeld.
- Sauter, E. (2003): Strukturen und Interessen. Auf dem Weg zu einem kohärenten Berufsbildungssystem. Bielefeld.

## **Angaben zu den Autoren**

### **Prof. Dr. Peter Faulstich**

Professor für Erwachsenenbildung/Weiterbildung  
Universität Hamburg, Fachbereich Erziehungswissenschaft

### **PD Dr. Dieter Gnahs**

Deutsches Institut für Erwachsenenbildung, Lehrbeauftragter an den Universitäten  
Hannover und Duisburg-Essen

### **Dr. Edgar Sauter**

Ehemaliger Leiter der Abteilung Struktur und Ordnung der beruflichen Bildung  
im Bundesinstitut für Berufsbildung, Bonn

## **Neuere Veröffentlichungen des Gesprächskreises Arbeit und Soziales zum Themenbereich Beschäftigung, Arbeitsmarktpolitik und Qualifizierung – eine Auswahl**

Drei Menüs – und kein Rezept? Dienstleistungen am Arbeitsmarkt in Großbritannien, in den Niederlanden und in Dänemark, Matthias Knuth, Oliver Schweer, Sabine Siemes, März 2004

„Alle mit ins Boot nehmen“. Berufliche Qualifizierung für Jugendliche mit besonderem Förderbedarf, Dokumentation der Fachkonferenz der Friedrich-Ebert-Stiftung, Gesprächskreis Arbeit und Soziales und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung am 10. Juli 2003

Gering Qualifizierte – Verlierer am Arbeitsmarkt?! Konzepte und Erfahrungen aus der Praxis, Gesprächskreis Arbeit und Soziales Broschüre Nr. 101, März 2003 (*vergriffen*)

Förderung von gering Qualifizierten – Kombilöhne als Dreh- und Angelpunkt? Dr. Claudia Weinkopf, Oktober 2002 (*vergriffen*)

Kombilöhne im internationalen Vergleich, Dr. Bruno Kaltenborn, Lars Pilz, 2002 (*vergriffen*)

Qualifikation und Beschäftigung – Jobrotation als Instrument der Weiterbildung und Integration von Arbeitslosen, Heidi Oschmiansky, Prof. Dr. Günther Schmid und Bettina Uhrig, unter Mitarbeit von Thomas Heitmann, August 2001 (*vergriffen*)

*Die Expertisen und Tagungsdokumentationen sind kostenlos zu beziehen bei:*

Friedrich-Ebert-Stiftung  
Abt. Arbeit und Sozialpolitik  
D-53170 Bonn  
Fax: 0228/883-398

*Bereits vergriffene Veröffentlichungen finden Sie im Internet unter: [www.fes.de](http://www.fes.de) – Bibliothek – Digitale Bibliothek – Reihe: Gesprächskreis Arbeit und Soziales*

Informationen zur Abteilung Arbeit und Sozialpolitik und zum Gesprächskreis Arbeit und Soziales finden Sie im Internet: [www.fes.de/aspol](http://www.fes.de/aspol)