

Peter Faulstich

Weiterbildungsarmut und Sozialstaatserosion



BBB-Schriftenreihe Band 6

Bundesverband der Träger beruflicher Bildung
(Bildungsverband) e. V.

BBB

Zum Autor:

Prof. Dr. Peter Faulstich ist Universitätsprofessor für Erziehungswissenschaft mit Schwerpunkt Erwachsenenbildung an der Universität Hamburg.

Seine Arbeitsbereiche sind Erwachsenenbildung, berufliche und betriebliche Weiterbildung, Personalentwicklung, kulturelle Bildung und Bildungspolitik.

Herausgeber:

Bundesverband der Träger beruflicher Bildung
(Bildungsverband) e. V.

Alter Teichweg 19
22081 Hamburg

www.bildungsverband-online.de

Verantwortlich: Rudolf Helfrich
Gestaltung und Redaktion: Peter Rother

Hamburg 08/05

Peter Faulstich

**Weiterbildungsarmut
und Sozialstaatserosion**



Bundesverband der Träger beruflicher Bildung
(Bildungsverband) e. V.



Vorwort

Mit der Reform der Arbeitsmarktpolitik im Jahre 2002 wurden neue, mit vielen Vorschusslorbeeren ausgestattete arbeitsmarktpolitische Instrumente eingeführt, deren Erfolge aus heutiger Sicht im besten Falle als mäßig einzustufen sind. Gleichzeitig aber wurden bewährte Instrumente massiv zurückgefahren, deren Effizienz offenbar viel besser ist als ihr Ruf.

Letzteres trifft nachweislich auf die berufliche Weiterbildung zu. So meldete die Regionaldirektion Nordrhein-Westfalen der Bundesagentur für Arbeit (BA) am 4. Juli 2005: *„71,3 Prozent der Absolventen sind nach der Qualifizierung nicht mehr arbeitslos!“* Und das IAB (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der BA) erkennt in einer Studie: *„Mittel- bis langfristige zeigen sowohl kurzfristige als auch langfristige Weiterbildungsprogramme einen positiven Brutto- als auch Nettoeffekt.“* (IAB-Forschungsbericht 09/2005 S. 38)

Entgegen der ständigen Behauptung der Bundesagentur für Arbeit, kurze Fortbildungen seien wesentlich billiger aber genau so effektiv wie längere, kommt das BA-eigene Forschungsinstitut zu der Erkenntnis: *„Langfristige Qualifizierungsprogramme steigern durch eine nachhaltige Verbesserung des Humankapitals langfristig auch die Beschäftigungsrate der Teilnehmer gegenüber Nicht-Teilnehmern.“*

So überrascht das Fazit des IAB-Kurzberichtes vom Juni 2005 nicht: *„Bildungsförderung bleibt - langfristig - die beste Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik.“* (IAB-Kurzbericht 09/2005 S. 1)

Arbeitsmarktpolitische Instrumente auf den Prüfstand

Bereits Ende 2002 hatte der Deutsche Bundestag die Bundesregierung aufgefordert, die Umsetzung der Hartz-Vorschläge zeitnah evaluieren zu lassen. Neben der Neuorganisation der Bundesanstalt für Arbeit müsse auch die Weiterentwicklung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente umfassend untersucht werden. Erste belastbare Ergebnisse der Untersuchungen sollten nach drei Jahren, also Ende 2005, vorliegen. In einem Ge-

spräch mit Gewerkschaftsvertretern und dem Vorsitzenden des Bildungsverbandes am 6. Mai dieses Jahres kündigte Bundesminister Clement die Vorlage eines Evaluierungsberichtes für September 2005 an.

Der Bildungsverband hält es nur für konsequent, dass aufgrund einer solchen Evaluierung weniger effiziente Maßnahmen abgeschafft oder zumindest in ihrer Bedeutung relativiert werden müssen. Der Umfang der nach BA-Darstellung 76 arbeitsmarktpolitischen Instrumente muss auf ein überschaubares, handhabbares Maß effektiver Maßnahmen - und zwar sowohl unter Integrationsaspekten wie unter gesellschaftlicher Nutzenentfaltung - reduziert werden.

Und noch ein letzter Punkt: Wenn Konsens darüber besteht, den Beitragsatz zur Arbeitslosenversicherung deutlich zu reduzieren, und dann für Arbeitsmarktpolitik kein finanzieller Spielraum mehr vorhanden ist, müssen sich die politisch Verantwortlichen eindeutig entscheiden, ob sich der Staat auch zukünftig arbeitsmarktpolitisch engagieren will (Zielsetzung, Art und Umfang) und sodann eine klare und verlässliche Finanzierungsregelung schaffen.

Der Bildungsverband hat es sich zur Aufgabe gemacht, die Diskussion über wesentliche bildungs- und arbeitsmarktpolitische Themen durch Veranstaltungen und Veröffentlichungen anzuregen. Ich danke Herrn Professor Dr. Faulstich dafür, dass er ein zweites Mal eines seiner Referate für einen Sonderdruck innerhalb der BBB-Schriftenreihe zur Verfügung gestellt hat.

Hamburg, im August 2005

Rudolf Helfrich

Vorsitzender
Bundesverband der Träger beruflicher Bildung
(Bildungsverband) e. V.

Inhalt

Einleitung	9
1. Strategiebündel der Hartz-Konstellation	10
2. Erosion des Sozialen	13
3. Weiterbildungsarmut	16
4. Alternative Entwicklungspfade	24
Literatur	28



Einleitung

Über Weiterbildung zu reden, fällt derzeit schwer. Man kommt mit den Katastrophenmeldungen kaum noch hinterher. Jeder Monatsbericht der Bundesagentur für Arbeit belegt neue Schreckenszahlen. „Die Hiobsbotschaften aus Nürnberg nehmen kein Ende“, überschrieb der Bundesverband der Träger beruflicher Bildung im März 2005 seine monatliche Pressemitteilung.

Das gilt nicht nur für die Arbeitslosenzahlen, sondern auch – reziprok dazu – für die Weiterbildungsmöglichkeiten: Die Erwerbslosigkeit steigt, die Teilnahme an SGB III-geförderter Weiterbildung sinkt. Als Heilmittel gegen die soziale Erosion setzt die Bundesregierung auf die „agenda 2010“. Zur Belebung der anhaltenden Wirtschaftsflaute und zur Lösung der langandauernden Arbeitsmarktkrise werden tiefe Einschnitte in das System sozialer Sicherung und Gestaltung, wozu auch Weiterbildungsmöglichkeiten gehören, vorangetrieben. Unterstellt wird, dass die Maßnahmen zwar schmerzhaft, aber unverzichtbare Voraussetzungen für den Abbau der Erwerbslosigkeit seien.

Impliziert ist die in der Erwerbslosigkeitsdebatte grassierende „Faulenzerpolemik“ (Faulstich 2002 b) mit der immer schon problematischen These, dass Sozialtransfers für Aufnahme von Erwerbsarbeit eher demotivieren, weil sie „produktive Ungleichheiten“ (Meyer 2004, 181) schwächen, und dass umgekehrt mehr Druck auf die Erwerbslosen diese „aktiviere“ und so zu mehr Beschäftigung führe. Gleichzeitig sollen durch Entlastung der Unternehmen deren Investitionsbereitschaft erhöht und so neue Arbeitsplätze geschaffen werden.

Diese trotz der anhaltenden Erfahrungen des jobless-growth im Kern wachstumspolitisch angelegte Arbeitsmarktstrategie – nach der kurzschlüssigen Devise: Wirtschaftswachstum

schafft Arbeitsplätze – bewirkt fatale soziale Konsequenzen. Alle Felder von Sozialpolitik (Überblick schon: Achinger 1958) werden umgebrochen: Der Schutz vor sozialen Risiken, an vorderster Stelle Erwerbslosigkeit und Armut, wird abgebaut; Kompensationsleistungen gegen Selektivität und fehlende Gerechtigkeit, wie z.B. Weiterbildungsmöglichkeiten, werden eingeschränkt.

Die negativen Folgen ökonomischer Entwicklung werden den Betroffenen angelastet. Ihre Chancen zu gesellschaftlicher Teilhabe sinken. „Prekarität“, die permanente Gefahr dauernder Exklusion, wird zum neuen Modus sozialer Ungleichheit.

Um angesichts der hochdiffusen Nebeldiskussion wenigstens einigermaßen Klarsicht zu behalten, müssen erstens die aktuellen Konzepte des Hartz-Policy-Mixes, zweitens dessen langfristige Verortung, drittens die konkrete Situation der beruflichen Weiterbildung geklärt werden, um (viertens) zu Einschätzungen möglicher Perspektiven zu kommen.

1. Strategiebündel der Hartz-Konstellation

Als Startsignal für die vorerst letzte Phase der weitgehendsten Umsteuerung der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik seit Gründung der Bundesrepublik im Jahr 1949 können die Empfehlungen der Hartz-Kommission von 18. August 2002 (Hartz u.a. 2002) gewertet werden. Die schon Anfang des Jahres 2003 in Kraft getretenen ersten Teile der „Hartz-Reformen“ und das Mitte Dezember 2003 im Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat ausgehandelte „Reformpaket“ ergeben eine brisante Mischung von Finanz-, Ordnungs-, Arbeitsmarkt- und Tarifpolitik mit gravierenden sozialpolitischen Konsequenzen auch für die Weiterbildung.

Der heterogene policy-Mix der „Hartz-Konstellation“ versucht Handlungsoptionen aufzunehmen, welche letztlich darauf

zielen, die Spielräume unternehmerischer Investitionsentscheidungen zu vergrößern. Es geht im wesentlichen um:

- Steuersenkungen,
- Schwächung des Kündigungsschutzes und der Zumutbarkeitsregeln,
- Erleichterung von Leiharbeit,
- Zusammenlegung und Verkürzung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe,
- Vermittlung statt Weiterbildung,
- Zuzahlungen in der Krankenversicherung,
- Absenkung des Rentenniveaus.

Kompensierend dafür werden Erhöhung der Ausgaben für Bildung sowie für Forschung und Entwicklung versprochen. Erfasst sind fast alle Politikfelder:

Finanzpolitisch ist ein weiterer Schritt in Richtung auf Steuersenkungen in erster Linie für Unternehmen und Bezieher höherer Einkommen gemacht worden. „Steuerentlastungen“ können nach „herrschender Meinung“ der Volkswirtschaftslehre zu mehr Wirtschaftswachstum führen, weil die verfügbaren Einkommen der Haushalte und die Gewinne der Unternehmen steigen und damit die private Neigung zu Investitionen sich erhöhen kann. Gleichzeitig sinken aber reziprok die Steuereinnahmen und das öffentlich verfügbare Finanzvolumen für Ausgaben – u.a. für Bildung und Weiterbildung.

Ordnungspolitisch dereguliert wurden die Handwerksordnung durch weitgehende Abschaffung des „Meisterzwangs“ und das Arbeitsrecht durch Niedriglöhne, Abbau des Kündigungsschutzes und von Befristungsregelungen sowie Öffnung für Leiharbeit. Individuelle Freiheit zu „unternehmerischem“ Umgang mit dem eigenen Arbeitsvermögen wird z.B. mit dem Stichwort „Ich-AG“ den Arbeitskräften

selbst zugewiesen und macht Kompetenzentwicklung zur „Bringschuld“ der einzelnen Beschäftigten.

Arbeitsmarktpolitisch sehen die „Hartz-Reformen“ und der „Agenda-Prozess“ ein ganzes Bündel von Maßnahmen zur Reform der Arbeitsmarktpolitik vor. Im Einzelnen geht es um einen optimierten Mitteleinsatz durch eine verbesserte Organisation der BA und wirksamere Instrumente, um Einschränkungen bei den Lohnersatzleistungen (z. B. durch eine verkürzte Bezugsdauer des Arbeitslosengelds, durch die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe oder durch verschärfte Zumutbarkeitsbedingungen) und um ein verändertes Zusammenspiel von „Fördern und Fordern“ (z. B. im Rahmen verbindlicher Wiedereingliederungspläne oder durch den Einsatz von Maßnahmen als Test für die Arbeitsneigung). Gravierend ist die Einschränkung der „Förderung der beruflichen Bildung“ (Faulstich u.a. 2004; Schuldt/Troost 2004), indem „aktive Arbeitsmarktpolitik“, welche eine präventive Kompetenzentwicklung umfasste, auf direkte Vermittlungsstrategien für bestehende Arbeitsplätze reduziert wird.

Tarifpolitisch wird ein gesamtwirtschaftliches Lohnwachstum angepeilt, das unter dem Anstieg der Arbeitsproduktivität liegt. Neben dem Niveau der Lohnabschlüsse bestimmen die Differenzierungsmöglichkeiten in den Tarifverträgen die Beschäftigungswirkungen. Tarifpolitische Regelungen für Lernzeiten (Faulstich 2002) sind aber bisher die Ausnahme. Allerdings ist staatliche Reformpolitik gerade in diesem Bereich weitgehend auf Appelle beschränkt.

Verteilungspolitisch werden die massiven Umverteilungseffekte ausgeblendet. Versucht wird „soziale Gerechtigkeit“ schlechthin mit Maßnahmen zur Senkung der Erwerbslosigkeit gleichzusetzen unter der Devise: „Sozial gerecht ist, was Arbeitsplätze schafft oder bewahrt!“ Bezogen auf die Verteilung gesellschaftlichen Reichtums wird die Verteilung ungerechtigkeit erhöht und so der langfristige Trend fortgesetzt.

2. Erosion des Sozialen

Die „agenda 2010“ verschärft dies. Belegbar und gewollt sind scharfe Einschnitte in das in Deutschland gewachsene System der sozialen Sicherung, Förderung und Umverteilung. Dieses sollte nicht erst bei existenzbedrohenden Notlagen und Bedürftigkeit fürsorglich eingreifen, sondern Einkommens-, Versorgungs- und Lebenslagen präventiv und umfassend sichern. Dies wurde gefasst in einem Begriff des „Sozialpolitischen“, bei dem es nicht nur um Hilfe für die Schwächeren geht, sondern umfassend um „Schutz und Förderung des arbeitenden Menschen“ (Bönisch 1999, 47). Er umfasst: „Hilfe gegen Not und Armut und ein menschenwürdiges Existenzminimum für jedermann; mehr Gleichheit durch Abbau von Wohlstandsdifferenzen und die Kontrolle von Abhängigkeitsverhältnissen; mehr Sicherheit gegenüber den ‚Wechselfällen des Lebens‘; und schließlich Hebung und Ausbreitung des Wohlstandes“ (Zacher 1993, 3).

Der Sozialstaat in seiner deutschen Form stellt, sowohl historisch als auch international, ein spezifisches Muster der Institutionalisierung des „Sozialpolitischen“ dar. Die Frage, die sich zuspitzt, ist, ob ein aktiv gestaltender Sozialstaat angesichts der geänderten Machtverhältnisse, welche die „Integrationsbalance“ eindeutig in Richtung Kapital verschoben haben, überhaupt noch als realistisch denkbar ist. Der Sozialstaat ist zunehmend in die Zwickmühle von Rationalisierung der Arbeit und Globalisierung des Kapitals geraten. Daraus resultiert die anhaltende Finanzkrise angesichts der Entwertung des Faktors Arbeit einerseits und der Verantwortungslosigkeit des global entbundenen Kapitals andererseits.

Die sozialstaatliche Verfasstheit der deutschen Industriegesellschaft war gebunden an die Organisationsstärke der Arbeiterbewegung. Ursprünglich war die Einführung der Systeme sozialer Sicherung im wilhelminischen Obrigkeitsstaat

eine Strategie gegen Sozialdemokratie und Gewerkschaften. Zur Durchsetzung trugen wesentlich auch Einflüsse der christlichen Soziallehre und konservativer Ständeideologien, die auf Zugewinn nationaler Integration abstellten, bei. Resultat war eine spezifische, historisch institutionelle Ausformung eines sozialpolitischen Vergesellschaftungs- und Gestaltungsprinzips das die ökonomische Dynamik des Kapitalismus politisch zu bändigen und zu überformen versuchte. Das deutsche Sozialstaatsmodell verbindet das Sozialversicherungssystem mit Selbstverwaltungselementen, der Tarifautonomie und Mitbestimmungsrechten. Diese Tradition von sozialen Rechten und damit legitimiertem Anspruch und regulierter Zumutbarkeit kontrastiert mit einem patrimonialen Verständnis US-amerikanischer Prägung von Wohltätigkeit und Spende. Sie hat sich mehr als hundert Jahre als Erfolgsmodell erträglicher sozialer Sicherheit und sozialen Ausgleichs bewährt.

Legitimatorischer Kern der Sozialpolitik ist der Gerechtigkeitsbegriff. In der Tradition des frühen Bürgertums wurde dieser pointiert als gleiche Freiheit. Es geht umfassend um juristische Gleichheit, politische und soziale Teilhabe, ökonomische Einkommens- und Eigentumsgleichheit, Zugang zur Bildung und Kultur sowie soziale Sicherheit. Dieser emphatische egalitäre Gerechtigkeitsbegriff hat immer nur labile Konstellationen von Akzeptanz gefunden. Die Erosion der tragenden Machtkonstellation hat das komplexe und sensible Konsensgefüge des Sozialstaats langfristig und seit spätestens 1989 zunehmend gefährdet. Es resultiert eine Bestandskrise der bisherigen Sozialverfassung der Bundesrepublik.

Das Ansteigen der Massenarbeitslosigkeit hat die Verhandlungspositionen dramatisch verschoben und wird genutzt zum Ausweiten ungesicherter Arbeitsvertragsverhältnisse, zum Absenken von sozialen Leistungen bis zum Gefährden des Tarifvertragssystems. Dies untergräbt die Hoffnung über

Sozialpolitik die Risiken und negativen Konsequenzen im Kapitalismus beseitigen zu können. Die „Sozialstaatsillusion“ (Müller/Neusüss 1970) bricht neu auf und die Kritik kehrt sich um: „Die Grundsatzkritik lautet, dass die für die soziale Marktwirtschaft charakteristische Verbindung von marktwirtschaftlicher Dynamik und sozialpolitischer Gestaltung in den zurückliegenden Dekaden zwar außerordentlich erfolgreich war, unter dem Eindruck anhaltender Krisen aber nicht mehr fortgeschrieben werden könne. Denn es sei der ausgebaute Sozialstaat, der für die Krisenerscheinungen in Wirtschaft und Gesellschaft verantwortlich zeichne. Sozialpolitik habe sich damit vom Problemlöser zum Problemverursacher entwickelt und gefährde die Zukunftschancen“ (Bäcker u.a. 2000, 40).

Leitend ist ein individualistisches Gesellschaftsmodell, das das Konzept der Solidargemeinschaft auflöst und den einzelnen die Hauptverantwortung für ihre eigene soziale Sicherung und ihre Einkommens- und Lebenslage zuweist. „Die Hinnahme eines höheren Maßes an Unsicherheit und Ungleichheit gilt als unabdingbar, um über diesen Weg die Leistungs- und Konkurrenzfähigkeit der Volkswirtschaft zu verbessern, das dynamische Entwicklungspotential der Marktkräfte zu mobilisieren und die Arbeitslosigkeit abzubauen“ (ebd. 41).

Die „Bienenfabel“ vom Vorteil privater Laster und des Eigennutzes für den öffentlichen Wohlstand, die Mandeville 1714 erzählt hatte, wird neu aufgelegt. Das isolierte, egoistische Individuum, der „Homo oeconomicus“, taucht als Leitfigur wieder auf. Das „Selbst“ macht Karriere. Es gibt eine Invasion von Selbst-Begriffen: Selbstorganisation, Selbststeuerung, Selbstbestimmung, Selbstmarketing, Selbstmanagement, usw. Von Selbstmord ist weniger die Rede. Da dies aber zu vielfältigen Widersprüchen führt, verbleibt die Hoffnung, dass der soziale Entbettungsprozess nicht grenzenlos weiterlaufen kann, angesichts der Gefahr, dass das Gemisch von öko-

nomischer Destruktion und sozialer Desintegration sich so verdichten kann, dass das ökonomische System selbst bedroht ist.

Damit wäre dann doch ein Irrleuchten am Horizont des „Sozialpolitischen“ erzeugt. Es ist zumindest denkbar, dass die Sozialpolitik ein alternatives Profil neu herausbildet, um soziale Desintegrations- und Exklusionstendenzen zu verhindern. „Sozial“ als Sicherungs- und Umverteilungspolitik ist die Art und Weise, wie ein Gemeinwesen Solidarität bewahrt, auch um eines kollektiven Nutzens willen, der durch private Raffgier bedroht wird.

3. Weiterbildungsarmut

Im Kontext des „Sozialpolitischen“ wird meist nicht von Weiterbildung geredet, sondern diese wird in einem Extradiskurs behandelt. Eine kollektive Strategie des Sozialen muss aber die „Investitionen in Humankapital“ also die Bereitstellung und Sicherung von Bildungs- und Weiterbildungsmöglichkeiten als Beitrag zu Sicherheit und Gerechtigkeit mit umfassen. Die Um-, Ein- und Zusammenbrüche der Weiterbildung sind im sozialpolitischen Kontext eingebunden. Mit dem „Arbeitsförderungsgesetz“ (AFG) von 1969 und dem anschließenden Sozialgesetzbuch III (SGB III) war die durch die BA geförderte berufliche Weiterbildung zum wichtigsten Sektor nach der betrieblichen Weiterbildung geworden. Große Weiterbildungsunternehmen waren entstanden und das Weiterbildungspersonal wurde auf 60. bis 80.000 Personen geschätzt. Dies wird nun liquidiert mit verheerenden Folgen für die Bildungsmöglichkeiten.

Der Anschluss der Weiterbildung an die Sozialpolitikdiskussion macht die „neue soziale Frage“ deutlicher. Bei gesellschaftlichen Distributionsproblemen spielen nicht mehr nur Einkommen oder Sicherheit, sondern zunehmend Wissen eine

Rolle. Armut bestimmt sich nicht mehr allein über materielle, sondern über die Teilhabe an sozialen und kulturellen Ressourcen (Allmendinger 1999; vgl. auch die „Kapitalsorten bei Bourdieu). Zwar werden Sozial- und Bildungspolitik immer noch getrennt verhandelt, obwohl dies der Logik der „Wissensgesellschaft“ widerspricht und sich beide policy-Felder ineinanderschieben. Dies wird besonders deutlich bei der Weiterbildung.

Mit den „Gesetzen über moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ und den damit beschlossenen Änderungen des Sozialgesetzbuches III hat die Diskussion um Perspektiven der Weiterbildung eine veränderte Ausgangslage und einen durchaus problematischen Impuls erhalten. Mit dem „Ersten Gesetz“, das am 1. Januar 2003 in Kraft getreten ist, wird ausdrücklich eine „Neuorientierung der beruflichen Weiterbildung“ verfolgt.

Negative Konsequenzen, wie sie besonders durch die begleitende Geschäftspolitik der Bundesagentur für Arbeit und die Kürzungen der Etats provoziert werden, sind belegbar:

- auf eine langfristige und nachhaltige Kompetenzentwicklung,
- für die Planungssicherheit der Weiterbildungsträger,
- und die beruflichen Perspektiven des Personals.

Demgegenüber findet eine Leistungsreduktion der Aufgaben der Bundesagentur für Arbeit statt, welche das durch berufliche Weiterbildung ausgefüllte Funktionsbündel auflöst.

Die potentielle Breite des Leistungsspektrums umfasst:

- möglichst unmittelbare Vermittelbarkeit herzustellen,
- für unmittelbar verwertbare Qualifikation bezogen auf Arbeitstätigkeiten zu sorgen,
- langfristige verwendbare Beruflichkeit zu entwickeln,

- persönlich Entfaltung und Bildung zu ermöglichen,
- soziale Integration und Teilhabe zu sichern.

Dieses Leistungsspektrum wird zerlegt. Die Bundesagentur reduziert ihr „Kundenspektrum“ durch sechs „Handlungsprogramme“ (BA: Beratungsunterlage 19/2005) auf Vermittlung und eng gefasste Qualifizierung:

1. Vermittlung,
2. Perspektivenänderung,
3. Abbau von Beschäftigungshürden,
4. Qualifizierung,
5. Erhalt von Marktfähigkeit,
6. Aktivierende Beratung.

Vermittlung ist „Kerngeschäft“; wo diese eingeschränkt ist, gilt es Perspektiven zu ändern oder Hürden abzubauen. Qualifizierung greift nur als besondere Förderung. Beruflichkeit, Bildung und soziale Integration werden ausgegliedert, ohne dass gleichzeitig alternative Institutionen geschaffen werden.

Vielmehr folgt der Ressourceneinsatz der BA unmittelbar den Vorgaben. Das Finanzvolumen schlägt direkt durch auf Teilnahmezahlen, Weiterbildungsträger und -personal.

Der Förderumfang für Fortbildung und Umschulung hatte 1992 einen Höchststand von 21,0 Milliarden DM (entsprechend mehr als 10 Milliarden €) erreicht. 1998 war mit 6,4 Milliarden € ein (vorläufiger) Tiefststand zu verzeichnen. Für 2002 hatte sich der Haushalt mit 6,7 Milliarden € zunächst konsolidiert. Der gesamte Eingliederungstitel betrug 14,4 Milliarden €. Mit der Neufassung des SGB III nach den „Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, die am 1. Januar 2003 in Kraft getreten sind, sind die Mittel erheblich gekürzt worden – 2004 auf 3,8 Mrd. €, was zu einem Zusammenbruch vieler Weiterbildungsträger geführt

hat. Dies setzt sich fort: Nach einer Beratungsunterlage der Bundesagentur für Arbeit sind für die Weiterbildungsförderung nach SGB III im Jahre 2005 insgesamt rund 709 Mio. Euro vorgesehen (ohne Lohnersatzkostenanteil). Dabei wird über den Anteil der Förderung der beruflichen Weiterbildung am Eingliederungstitel auf der Ebene der einzelnen Agenturen entschieden, sodass das Finanzvolumen wieder wie z.B. in 2004 möglicherweise nicht einmal vollständig ausgeschöpft wird.

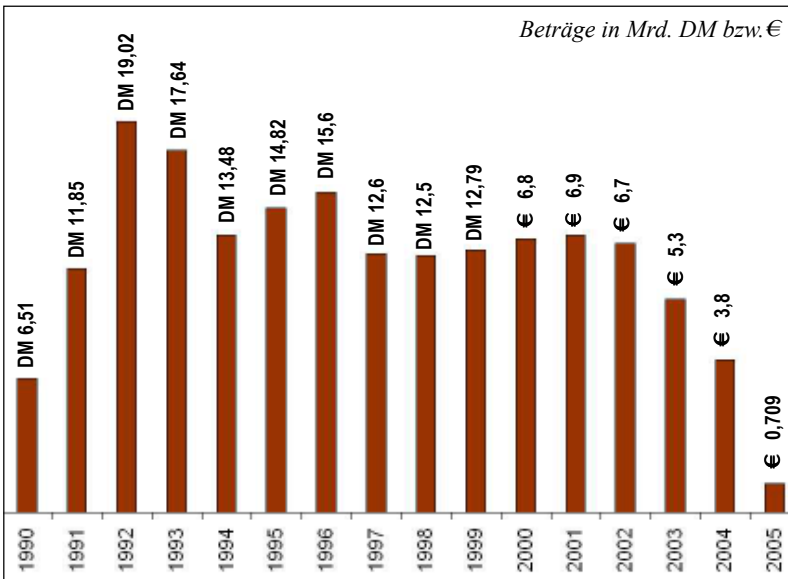


Abb. 1: Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit für Berufliche Weiterbildung (für 2005 ohne Lohnersatzleistungen)

Es werden sowohl der Umfang beruflicher Weiterbildung reduziert als auch ihre Selektivität erhöht. Die Folgen sind belegbar in Insolvenzen und Konkursen von Weiterbildungsträgern und Entlassungen beim Personal. Die Sorge ist berechtigt, dass Angebotsstrukturen zusammenbrechen, die,

wenn keine alternativen politischen und finanziellen Absicherungen greifen, für die Möglichkeiten „lebenslangen Lernens“ auf dem Weg zur „Wissensgesellschaft“ unersetzbar sind.

Nach drei Jahren Hartz-Reform werden die Weiterbildungsunternehmen mehr als die Hälfte der Arbeitsplätze abgebaut und weitere prekariert haben. Werden diese Daten auf die Branche insgesamt hochgerechnet, so sind bereits jetzt etwa 30.000 Arbeitsplätze bundesweit verloren gegangen, Ende 2005 werden es ca. 40.000 Arbeitsplätze sein.

Nun kann man gegenhalten: Die Einschnitte bei den Trägern waren gewollte Bereinigung einer Fehlentwicklung. Aber: Aufgrund der letzten Einschränkungen der Förderung von fast 7 (2001) auf knapp 4 Milliarden € (2003) sinken die Teilnahmekancen. Die Möglichkeit der Weiterbildungsbeteiligung für Erwerbslose sinken drastisch.

Begründet werden die Einschnitte mit mangelnder Effektivität des Mitteleinsatzes, belegt z.B. durch zu geringe Verbleibsquoten. Dabei lag die Verbleibsquote der Teilnehmenden an „Maßnahmen“ (d.h. der Anteil der Personen, die 6 Monate nach Austritt nicht mehr arbeitslos gemeldet sind) langfristig immer unter der von der durch die Geschäftspolitik der BA seit 2003 geforderten Mindestquote von 70% und schwankte zwischen 69,4% im Jahr 2000 und 63,1% im Jahr 2002. Abgesehen davon, dass dies thematisch, regional und zielgruppenspezifisch immens variiert, ist immer schon umstritten gewesen, ob dies Ausweis von Erfolg oder von Misserfolg sei. Die Betrachtung der Verbleibsquote ist nur dann aussagekräftig, wenn sie mit der Arbeitsmarktlage abgeglichen wird. Gegen die massenmedial gestützte Stimmung die Förderung beruflicher Weiterbildung durch die BA sei ein Milliardengrab, kann eine Erfolgsquote von über 60% angesichts von Massenarbeitslosigkeit durchaus auch als positiv gewertet werden. Der Nachweis besserer Alternativen steht aus.

An Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung nahmen im Juni 2005 nur noch 111.333 Personen teil. Das waren mehr als 10 Prozent weniger als noch im Januar, mehr als 40 Prozent weniger als im Vorjahresmonat und 60 % weniger als 2003. Damit hat sich die seit Anfang 2003 rückläufige Entwicklung bei der Förderung der beruflichen Weiterbildung fortgesetzt (vgl. Abb. 2).

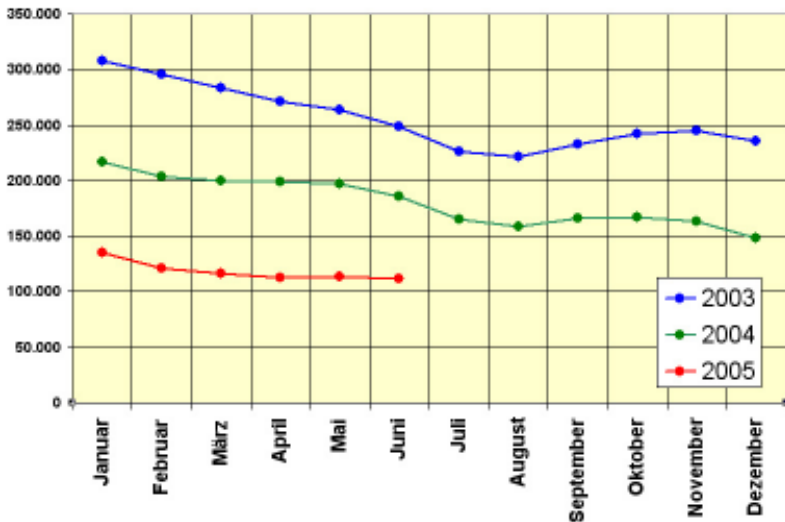


Abb. 2: Teilnahmeentwicklung (Bestand jeweils Mitte des Monats) an Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW) (Quelle: BBB 7/2005)

Die Teilnehmerzahl wird weiter zurückgehen, wenn sich die Geschäftspolitik der Bundesagentur nicht ändert. Die sinkenden Teilnahmechancen werden gruppenspezifisch verschärft durch soziale Selektivität. In der Vergangenheit ist mit der BA-finanzierten Weiterbildung auch zielgruppenbezogen kompensatorisch gefördert worden. Benachteiligte Gruppen sind durchaus in die Förderung miteinbezogen worden, obwohl ihr Anteil an den Bildungseintritten meist unter

dem Anteilswert bei den Arbeitslosen lag. Dieser Repräsentationsfaktor (Anteil der Bildungseintritte im Verhältnis zum Anteil an den Arbeitslosen) ist im Jahre 2003 weiter gesunken. Das bedeutet, dass die ergriffenen Maßnahmen besonders zu Lasten der Schwächsten am Arbeitsmarkt gehen (Abb. 3)

Personengruppe	Repräsentationsfaktor 2002 (Jahreswerte)	Repräsentationsfaktor 2003 (Jahreswerte)
Langzeitarbeitslose	79	63
Schwerbehinderte	69	55
Ältere (ab 50)	36	24

Abb. 3: Anteile ausgewählter Personengruppen an den registrierten Arbeitslosen und an Neueintritten in berufliche Bildungsmaßnahmen (Quelle: Faulstich u.a. 2004, 23)

Die Entwicklung der Ausgrenzung ist besonders gravierend bei den Langzeitarbeitslosen, den Schwerbehinderten und den Älteren. Insgesamt verschärft die „Reform“ die soziale Selektivität: Die Weiterbildungsteilnehmer werden durch Vorabselektion einer Positivauswahl unterworfen. Adressaten der „Maßnahmen“ werden diejenigen, von denen zu erwarten ist, dass sie die geringsten Schwierigkeiten bei der Wiedereingliederung haben werden.

Die BA macht ein „Vier-Klassenrecht“ durch die in der „Beratungsunterlage 19/2005“ festgelegte neue Einteilungsstrategie bei Erwerbslosen, die in betriebswirtschaftlich überformter Blödsinnsbegrifflichkeit „Kunden“ genannt werden, zum Prinzip. In einem ersten Schritt sollen die Vermittler die Erwerbslosen in einer Art Portfolio einteilen (Abb. 4). Die Dimensionen sind mit „Fordern“ und „Fördern“ beschrieben, die jeweilige Ausprägung variiert von schwach hin zu stark. Auf diese Weise erhält der Vermittler ein Raster von 4 Feldern, denen jeweils eine „Kundengruppe“ zugeordnet ist:

Abb. 4:
„Kunden-Typen“

Für jede dieser "Kunden-
gruppen" wird in einem
zweiten Schritt ein vorge-
gebenes Handlungs-
programm entworfen.
Die BA versteht unter ein-
em starken Förderungs-
bedarf nicht unbeding-
t den Einsatz von
Qualifikationsmaßnahmen.
Diese sind hauptsächlich der
Gruppe der "Beratungskunden
Fördern" vorbehalten.

Fördern	stark	Beratungs- kunde - Aktivieren	Betreuungs- kunde
	schwach	Markt- kunde	Beratungs- kunde - Fördern
		schwach	stark
		Fördern	

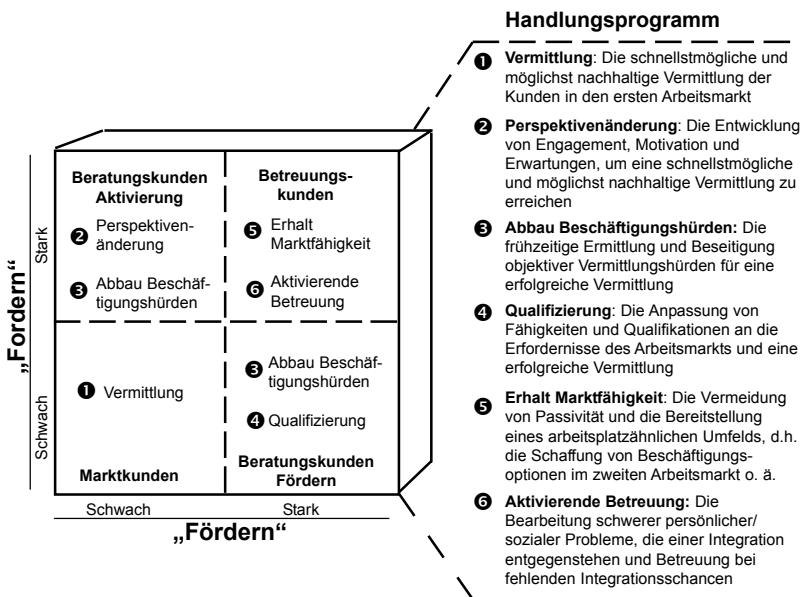


Abb. 5: Handlungsprogramme nach „Kunden-Typen“
(Quelle: Referat Gawellek (BA) 13.01.2005)

In der Beratungsunterlage 19/2005 des Verwaltungsrates der BA werden auch die „Betreuungskunden“ von Qualifizierungsmaßnahmen ausgeschlossen, sofern sie nicht als Pflichtleistungen erbracht werden müssen.

Berufliche Weiterbildung wird also im Kontext der „agenda 2010 - Strategie“ reduziert und so verstärkt selektiv. Ihre Funktionserfüllung bezogen auf soziale Teilhabe besonders an Erwerbstätigkeit wird zurückgefahren und die eigene Problemlösung bezogen auf Bildungschancen wird eingeschränkt.

4. Alternative Entwicklungspfade

Was Hilflosigkeit und Resignation erzeugen kann, ist die scheinbare Alternativlosigkeit dieser Zukunftsperspektiven. Die Kernargumentation, dass der deutsche Sozialstaat schlichtweg zu teuer sei und deshalb um- bzw. eigentlich abgebaut werden müsse, wird als national notwendig im Kontext von Globalisierung und Standortsicherung dargestellt.

Weiterbildungsperspektiven sind eingebunden in Gestaltungsoptionen der Zukunft der Arbeit. (Diese sind kontrastiv zugespitzt, es gibt immer auch Mischverhältnisse.)

Option 1	Option 2
Senkung der Lohnnebenkosten	Verteilung der Arbeitszeit
Globalisierung	Regionalisierung
Technisierung	Ökologisierung
Niedriglöhne	Grundsicherung
Bürgerarbeit	Dritter Sektor
Lückenbüßerfunktion	Kompetenzentwicklungspfad

Abb. 6: Alternativen der Zukunft der Arbeit und des Sozialen

Je nach strategischem Kontext erhält die Weiterbildung entweder eine Lückenbüßerfunktion zur kurzfristigen Anpassung – „passgenau“ an technische Umstellungen – und als sozialpolitisches Befriedungsinstrument, oder aber als Option für einen Kompetenzentwicklungspfad, der auf hochqualifizierte Arbeitskräfte und entsprechend auf ein personalorientiertes Produktionsmodell setzt. Wenn wir davon ausgehen, dass Erwerbstätigkeit weiterhin zentrales gesellschaftliches Strukturprinzip und individueller Identitätsaspekt bleibt, entscheiden sich hier unser aller Perspektiven.

Verrückterweise wird die Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland – und das angesichts einer seit über einem Vierteljahrhundert andauernden Massenarbeitslosigkeit – weiter und sogar verstärkt von der Faulenzerdebatte bestimmt. Die längst widerlegte Fehlannahme einer wesentlich individuell verschuldeten Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt nach der uralten Devise „Die Arbeitslosen sind selber schuld!“ wird weiter unterstellt: Demzufolge konzentriert sich Arbeitsmarktpolitik auf „Aktivierung“ der Betroffenen d.h. Druck auf die Erwerbslosen – nach der ebenso uralten und auch immer schon falschen Devise „Wer arbeiten will, findet auch Arbeit“.

Es resultieren letztlich grundlegende Veränderungen des Sozialstaats hin zu einem Workfare-Staat, der nur noch das gelten lässt und fördert, was Arbeitsplätze im „Ersten Arbeitsmarkt“ schafft. Direkte Vermittlung soll Kompetenzentwicklung ersetzen.

Dies steht im Gegensatz zu mittlerweile vorliegenden, international vergleichenden Ergebnissen über die Wirksamkeit „aktiver Arbeitsmarktpolitik“: War man in den Angriffen gegen die berufliche Weiterbildung bislang davon ausgegangen, dass kurzfristige Qualifizierungsprogramme generell wirksamer sind als längere, formaler ausgerichtete Maßnahmen, zeigen neuere, auf umfangreicheren Datengrundlagen

basierenden und längere Zeiträume betrachtende Evaluierungsstudien, dass kurz- und langfristige Qualifizierungsprogramme zwar negative Anfangseffekte (Lock-in-Effekt) auf die Beschäftigungsraten von Teilnehmern haben, aber mittel- und langfristig positive Resultate aufweisen. Zudem steigern langfristige Weiterbildungsprogramme mit zertifiziertem Abschluss durch eine nachhaltige Verbesserung des Humankapitals langfristig auch die Beschäftigungsrate der Teilnehmer gegenüber Nicht-Teilnehmern (Konle-Seidl 2005).

Bei genauerem Hinsehen bleiben also die unterschiedlichen Entwicklungsoptionen bestehen. Wenn man für das Weiterbildungssystem begründet festhält an der Option „Kompetenzentwicklungspfad“ muss man die gegenwärtigen Entwicklungen mit großer Sorge betrachten. Resultat ist: Kurzfristige Haushaltssicherung zerstört langfristige Entwicklungsmöglichkeiten in der Weiterbildung und erzeugt negative soziale Konsequenzen. Es geht demgegenüber darum, gegen Versuche, Weiterbildung auf eine „Lückenbüßerfunktion“ zu reduzieren, langfristig die Bedeutung von Bildung und besonders Weiterbildung für die Gesellschaftsentwicklung und für die Sicherung des Sozialen festzuhalten. Dies geht über Beruflichkeit hinaus und umfasst Perspektiven der Lebensweise, der Sinnhaftigkeit persönlicher Entfaltung und gesellschaftlicher Strukturen. Insofern müssen alternative Institutionalisierungs- und Finanzierungsformen entwickelt werden (Faulstich u.a. 2004), welche die Zugänge zu Weiterbildung und sozialer Teilhabe insgesamt sichern. Die Finanzkrise der öffentlichen Haushalte ist primär nicht durch zu hohe Ausgaben, sondern durch zu niedrige Einnahmen verursacht. Es geht um die Mittelaufbringung.

Der Entwicklungsweg, den die Sozialpolitik in Deutschland einschlagen wird, ist nicht vorgezeichnet. Er hängt ab von der Bereitschaft, die hohen Lasten, die ein ausgebautes Sozialsystem unweigerlich verursacht, mit den entsprechen-

den Einbußen im verfügbaren Einkommen auch zu tragen. „Nicht nur die Schwächeren, sondern auch die Stärkeren müssen das System stützen. Die Frage nach der Verlässlichkeit und Zukunftsfähigkeit eines Sozialstaates wird damit zu der Frage nach seiner politischen Akzeptanz“ (Bäcker u.a. 2000, 45).

Literatur

Achinger, H.: Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik. Hamburg 1958

Allmendinger, J.: Bildungsarmut: Zur Verschränkung von Bildungs- und Sozialpolitik. In: Soziale Welt (1999) 35-50

Arbeit und Leben DGB/VHS-Landesarbeitsgemeinschaft NRW: Die Rückkehr der sozialen Frage. Schwalbach/Ts. 1998

Bäcker, G. u.a.: Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland. Wiesbaden 2000. 3. Aufl.

Böhnisch, L. u.a.: Sozialpolitik. Weinheim 1999

Faulstich, P.: Weiterbildung. Grundlagen lebensentfaltender Bildung. München 2003

Faulstich, P.: Zukunftsperspektiven aus der Weiterbildungsmisere. Hrsg.: Bundesverband der Träger beruflicher Bildung, Hamburg 2003b

Faulstich, P. (Hrsg.): Lernzeiten. Hamburg 2002

Faulstich, P.: Ein Mammut wird gejagt. Zur Zukunft der „Maßnahmen“ zur beruflichen Weiterbildung der Bundesanstalt für Arbeit. In: Gewerkschaftliche Bildungspolitik (2002 b) H.7/8, 21-22

Faulstich, P./Gnahn, D./Sauter, E.: Qualitätsmanagement in der beruflichen Weiterbildung: Ein Gestaltungsvorschlag. Berlin 2003

Faulstich, P./Gnahn, D./Sauter, E.: Systemqualität beruflicher Weiterbildung. Berlin 2004

Forrester, V.: Der Terror der Ökonomie. Wien 1997

Hartz, P. u.a.: Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Bericht der Kommission. Berlin 2002

Kaufmann, F.-X.: Sozialpolitisches Denken. Frankfurt/M. 2003

Koch, S./Walwei, U.: Arbeitsmarkt-Reformen – Per Paket aus der Krise? In: IAB – Materialien Nr. 4/2003, 1-3

Konle-Seidl, R.: Lessons learned. Internationale Evaluierungsergebnisse zu Wirkungen aktiver und aktivierender Arbeitsmarktpolitik. IAB-Forschungsbericht Nr. 9/2005. Nürnberg 2005

Meyer, Th.: Die Agenda 2010 und die soziale Gerechtigkeit. In: PVS (2004) H.2, 181-190

Müller, W./Neusüss, Chr.: Die Sozialstaatsillusion und der Widerspruch von Lohnarbeit und Kapital. In: Sozialistische Politik 2 (1970) 4-67

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: agenda 2010. Berlin 2004

Schuldt, K./Troost, A.: Förderung der beruflichen Weiterbildung – quo vadis? Hrsg.: Bundesverband der Träger beruflicher Bildung, Hamburg 2004

Zacher, H. F.: Abhandlungen zum Sozialrecht. Heidelberg 1993



Der **Bundesverband der Träger beruflicher Bildung**, kurz Bildungsverband, ist ein Zusammenschluss maßgeblicher Anbieter von Bildungsprogrammen in Deutschland. In seinen Mitgliedsverbänden helfen jährlich Tausende von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Menschen mit qualitätsgeprüften Aus- und Weiterbildungen bei der Verbesserung ihrer beruflichen Chancen.

Ziel des Bildungsverbandes ist es, die gemeinsamen Interessen der Träger und deren Teilnehmer zu wahren und in ihrem Sinne aktiv auf die Bildungs- und Sozialpolitik in Deutschland Einfluss zu nehmen.

Der Bildungsverband versteht sich auch als ein „Qualitätsverbund“ der beruflichen Weiterbildung und hat sich und seine Mitgliedsunternehmen auf Qualitätsgrundsätze festgelegt. Darüber hinaus hat der Bildungsverband ein eigenes Qualitäts-Management-System (BQM) entwickelt.

BBB-Schriftenreihe

- Bd. 1: R. Helfrich/P. Rother: Berufliche Weiterbildung - der Beitrag der Bildungsträger zur aktiven Arbeitsmarktpolitik (06/03)
- Bd. 2: Peter Faulstich: Zukunftsperspektiven aus der Weiterbildungsmisere (12/03)
- Bd. 3: Karsten Schuldt/Axel Troost: Förderung der beruflichen Weiterbildung - quo vadis? - Evaluierungsergebnisse, Entwicklungstendenzen und Perspektiven (03/04)
- Bd. 4: Henning Schierholz: Perspektiven einer Reform des Vergaberechts unter besonderer Berücksichtigung einer sachgerechten Erbringung von Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (01/05)
- Bd. 5: Bernhard Nagel: Weiterbildung als Zukunftsinvestition (06/05)
- Bd. 6: Peter Faulstich: Weiterbildungsarmut und Sozialstaatserosion (08/05)

Bundesverband der Träger beruflicher Bildung
(Bildungsverband) e. V.

