

Peter Faulstich

Zukunftsperspektiven aus der Weiterbildungsmisere

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

BBB

Wir danken dem Forschungsinstitut Arbeit, Bildung, Partizipation (Recklinghausen) für die Möglichkeit eines Vorabdrucks des Vortrages von Peter Faulstich.

Der Text wird im **Jahrbuch Arbeit, Bildung, Kultur**, Bd. 21 (2003) veröffentlicht.

Herausgeber:

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

Holstenwall 5
20355 Hamburg

www.bildungsverband-online.de

Verantwortlich: Rudolf Helfrich
Gestaltung und Redaktion: Peter Rother

Hamburg 12/03

Vorwort

Mit dem Inkrafttreten des ersten Hartz-Gesetzes im Januar 2003 wurden neue Instrumente der Arbeitsmarktpolitik eingeführt, vor allem die Personal-Service-Agenturen (PSA) und die Ich-AGs. Außerdem wurden die so genannten Mini-Jobs wieder eingeführt.

Dagegen wurden die Mittel für die bisherigen zentralen Instrumente der Arbeitsmarktpolitik, ABM und die berufliche Weiterbildung erheblich gekürzt. Insbesondere für die Weiterbildung wurden neue Rahmenbedingungen verordnet – teils durch das „Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ selbst, teils durch Anweisungen des Vorstandes der Bundesanstalt für Arbeit -, die die Wirkung der Kürzungen noch drastisch verschärfte.

Bis zum Sommer 2002 war es unstrittig, dass die berufliche Weiterbildung das erfolgreichste Instrument bei der Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit war. Dennoch spielte die Weiterbildung bei der Formulierung des Hartz-Konzeptes keine wesentliche Rolle. Einige Anmerkungen unter der Überschrift „Den Weiterbildungsmarkt neu ausrichten“ finden sich lediglich im Kapitel über die Personal-Service-Agenturen.

Eine weitere Verschärfung droht mit der Verabschiedung des vierten Hartzgesetzes sowie mit der geschäftspolitischen Zielsetzung der Bundesanstalt für Arbeit für 2004.

Es stellt sich angesichts dieser Entwicklung die Frage, wie denn in Zukunft die berufliche Weiterbildung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in unserem Lande gewährleistet werden soll. Ein Bedarf in dieser Hinsicht steht außer Frage. Das IAB, das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, mahnt in einer Veröffentlichung vom Juli 2003, dass Deutschland mittelfristig auf einen Fachkräftemangel zusteuert. Das BA-Forschungsinstitut belegt dies an der demographischen Entwicklung und fordert eine neue Bildungsexpansion, die „das vorhandene

Bildungsreservoir ausschöpft und dazu beiträgt, Zukunft sicherer zu machen”.

Wie aber soll berufliche Weiterbildung in Zukunft organisiert und finanziert werden, wenn ihre Funktion als arbeitsmarktpolitisches Instrument immer stärker eingeeengt wird?

Antworten auf diese Frage sind zur Zeit Mangelware. Da ist es umso wichtiger, dass sich die Wissenschaft zu Wort meldet, die Situation unabhängig analysiert und mögliche Wege aufzeigt. Ich bin Herrn Prof. Dr. Peter Faulstich von der Universität Hamburg sehr dankbar, dass er bereit war, uns seine Analyse für diesen Sonderdruck zur Verfügung zu stellen. Ich wünsche mir, dass wir hiermit das Bewusstsein für die bedrohliche Situation stärken und eine zukunftsorientierte Diskussion anregen.

Hamburg, im Dezember 2003

Rudolf Helfrich

Vorsitzender

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

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.

Peter Faulstich:

Zukunftsperspektiven aus der Weiterbildungsmisere

Wir gewöhnen uns mitten im Reformpathos daran, in Paradoxien zu leben. Nirgendwo ist das im Bildungsbereich so deutlich wie in der Weiterbildung. Realität und Postulate, langfristige und kurzfristige Perspektiven stehen in Kontrasten, welche verunsichern und desorientieren. Langfristig wird der Weiterbildung eine leuchtende Zukunft versprochen; kurzfristig erleben wir Einbrüche. Die Programme zum „Lebenslangen Lernen“ machen große Entwürfe nach vorn in eine „Wissensgesellschaft“; die Umsetzung der Hartz-Module macht Schritte zurück in die Zeiten des Manchester-Liberalismus. Es kommt deshalb, wenn man nicht resignieren will, darauf an, die aktuelle Misere und resultierende Desaster erstens vor den Hintergrund langfristiger Perspektiven zu stellen, um zweitens ihre Ausprägungen zu begreifen und drittens hartnäckig nach Gestaltungsmöglichkeiten zu fragen.

1. Bedeutungszuwachs und Umfangwachstum der Weiterbildung

Es sieht so aus, wenn man die langfristigen Trends analysiert, als entstehe eine „Weiterbildungsgesellschaft“ (Arnold/Gieseke 1999). Teilnahme an Weiterbildung ist selbstverständlich geworden, Nichtteilnahme begründungspflichtig.

Mittlerweile wird fast die Hälfte der Deutschen im Alter zwischen 19 und 64 Jahren in gezielte Lernaktivitäten einbezogen. Der Weiterbildungsumfang expandiert. Die Teilnahme an Weiterbildung stieg – belegt durch die Repräsentativumfragen von Infratest zum Weiterbildungsverhalten – von 23 % der 16 bis 84jährigen im Jahre 1979 auf 48 % im Jahr 1997 und ist im Jahr 2000 etwas zurückgegangen auf 43 Prozent (Kuwon u.a. 2003). „In der längerfristigen Betrachtung“

tung ist Weiterbildung dennoch ein stark wachsender Bereich“ (Kuwan u.a. 2003). Seit 1979 hat sich die Teilnahmequote verdoppelt.

Zwar gab es immer wieder Einbrüche, z. B. durch das Schwanken der Förderung nach dem Sozialgesetzbuch III und der damit finanzierten „Maßnahmen“ der Arbeitsverwaltung – wie gegenwärtig wieder durch die sogenannten Hartz-Gesetze, wobei die gravierenden Änderungen für die berufliche Weiterbildung keineswegs den Hartz-Vorschlägen zuzurechnen sind. Bisher kehrte sich aber der langfristige Expansionstrend nicht um. Mittlerweile ist Weiterbildung, was die Teilnehmezahlen angeht – fast unbemerkt von der Öffentlichkeit – mit 20 Millionen Lernenden der größte Bildungsbereich – allerdings gilt dies nicht, wenn man Teilnahmestunden rechnet.

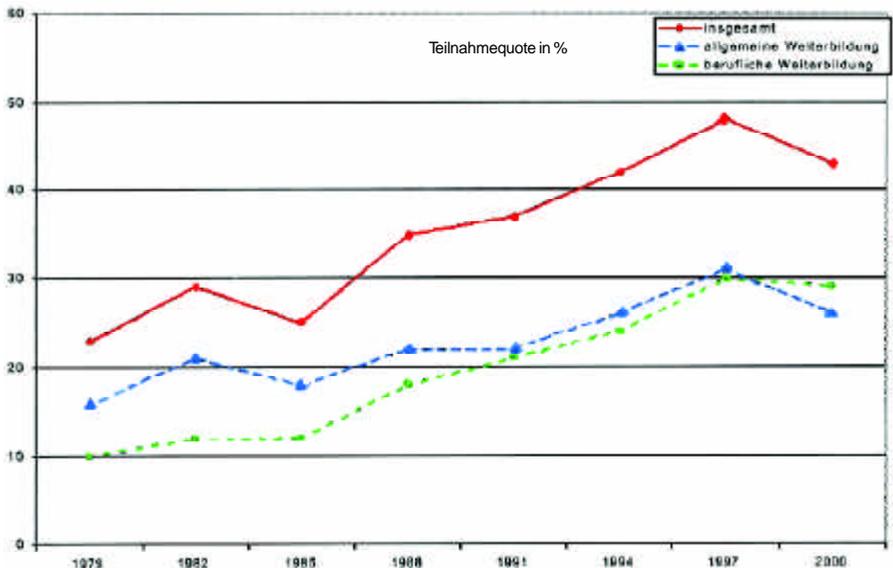


Abb. 1: Weiterbildungsbeteiligung 1979-2000



Mehr als 20 Millionen Erwachsene – hier statistisch gefasst nach Lebensalter zwischen 19 und 64 Jahren – beteiligen sich jährlich an institutionellen Lernaktivitäten.

Auf den ersten Blick kann dies interpretiert werden als Explosion des Weiterbildungsbedarfs. Permanenz und Totalität von Lernerfordernissen werden in Sachzwangthesen geschlossen aus einer als weiter beschleunigend unterstellten Dynamik technisch-ökonomischer Entwicklung. Deshalb ist die Wandelmetapher zur zentralen Legitimationsfigur „lebenslangen Lernens“ geworden (Faulstich 2003).

Bei genauerem Hinsehen erweisen sich aber die „Bedarfe“ keineswegs als interessenneutral als Konsequenz technischer Sachzwänge, sondern als Resultat dahinterstehender Modernisierungsimpulse der Kapitalverwertung und entsprechender Innovationsstrategien.

Die aktuellen Konflikte um die Entwicklung der Weiterbildung sind untrennbar verknüpft mit der Gestaltung gesellschaftlicher Zukünfte. Sie dramatisieren sich angesichts des zentralen gesellschaftlichen Skandals: der Erwerbslosigkeit. Der eigentliche Skandal ist die Erosion der Erwerbsarbeit. Seit mehr als 10 Jahren haben wir uns damit abgefunden, mit einer Zahl von mehr als 3 – aktuell 4,7 – Millionen registrierten Erwerbslosen zu leben, wobei die tatsächliche Zahl um die – immer noch – „stille Reserve“ erhöht, mittlerweile bei über 7 Millionen liegen dürfte. Illusion ist die Fiktion von Vollbeschäftigung, die real in den nächsten Jahrzehnten nicht mehr erreicht werden dürfte. Vor diesem Hintergrund resultieren Verschiebereaktionen, welche, da das zentrale Problem nicht beseitigt werden kann, zu Ersatzstrategien drängen.

Die Mauer der Erwerbslosigkeit versperrt alle Zukunftsaussichten und alle Gestaltungsmöglichkeiten werden durch sie begrenzt. Die Perspektiven von Weiterbildung sind eingebunden in Gestaltungsoptionen der Zukunft der Arbeit.

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

Abb. 2: Alternativen der Zukunft der Arbeit

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 individuelles Identitätsaspekt bleibt, entscheiden sich hier unser aller Perspektiven.

2. Hartz Gesetze – Konsequenzen und Alternativen

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 neuen, durchaus problematischen Antrieb erhalten. Mit dem „Ersten Gesetz“, das am 1. Januar 2003 in Kraft getreten ist, wird ausdrücklich eine „Neuausrichtung der beruflichen Weiterbildung“ verfolgt. Allerdings lassen die Bestimmungen der §§ 77-86 zur Neufassung „Sechster Abschnitt: Förderung der beruflichen Weiterbildung“ des SGB III (nF) die Durchführung weitgehend offen und erfordern die Umsetzung in einer entsprechenden Rechtsverordnung.



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

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

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.

Die sogenannte „**Modernisierung der Sozialpolitik**“, die durch das Hartz-Konzept und seine Umsetzung vehement vorangetrieben wird (Däubler 2002), verlässt den Kompetenzentwicklungspfad. Dies ist über die kurzfristigen Konsequenzen hinaus das eigentliche Desaster. Verfolgt wird eine grundlegende Umsteuerung der deutschen Arbeitsmarktpolitik, welche durch Anspruchabbau bei den Beschäftigten und durch verstärkten Druck auf die Erwerbslosen, der vermehrten Arbeitszwang und die unmittelbare und andauernde Nützlichkeit in Erwerbstätigkeit erzeugen soll.

Verrückterweise wird die Arbeitsmarktpolitik – und das angesichts einer seit über einem Vierteljahrhundert andauernden Massenarbeitslosigkeit – 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!“ und demzufolge die Konzentration der Arbeitsmarktpolitik auf eine Aktivierung der Betroffenen – nach der ebenso uralten und auch immer

schon falschen Devise „Wer arbeiten will, findet auch Arbeit“ – wird sträflicherweise weiter unterstellt. Der resultierende Fokus auf Effektivierung der Vermittlung führt letztlich zu einer grundlegenden Veränderung des Sozialstaats hin zu einem Workfare-Staat, der nur noch das gelten lässt und fördert, was Arbeitsplätze im „Ersten Arbeitsmarkt“ schafft oder auf langfristig verwertbare Erwerbsarbeit zentriert ist. Direkte Vermittlung soll Kompetenzentwicklung ersetzen.

Diese Gesamtstrategie findet sich wieder in der Kombination neuer juristisch vorgegebener Verfahrensregeln im SGB III (neue Fassung), einer erheblichen Leistungskürzung und der Geschäftspolitik der BA. Es sind nicht nur die Harzt-Gesetze, welche die Optionen umsteuern, sondern ein Strategiebündel von juristischen und finanziellen Instrumenten und Teilpolitiken.

Ein kurzer Rückblick: Die berufliche Fortbildung war Kernstück des im Jahre 1969 in Kraft getretenen **Arbeitsfördergesetzes (AFG)**. Perspektive war eine „aktive Arbeitsmarktpolitik“, welche das Entstehen von Erwerbslosigkeit präventiv verhindern wollte. Angesichts übervoller Kassen der BA dienten diese dem Staat als Steuerersatzfonds. Die Arbeitsmarktpolitik bediente sich zunächst aus der Versicherungskasse und war dann ab Mitte der 1970er Jahre zu Zuschüssen gezwungen. Im weiteren Verlauf wurden auch die Wiedereingliederungsstrategien immer problematischer. Unter sich durch die ansteigende Massenarbeitslosigkeit verändernden ökonomischen und arbeitsmarktlichen Rahmenbedingungen ist Qualifizierung als arbeitsmarktpolitisches Instrument seither sehr unterschiedlich angewendet und als Allheilmittel systematisch überfordert worden. Als das AFG 1969 verabschiedet wurde, betrug die Erwerbslosenzahl so viel, wie die BA jetzt selbst Beschäftigte hat: Um die 90.000.

Die erste Phase der Weiterbildungsförderung (von 1969 - 1975) war noch durch einen präventiven Ansatz gekennzeichnet. Unter Weiterbildung wurde im wesentlichen Auf-



stiegsfortbildung verstanden, die an den im BBiG/HwO vorgesehenen öffentlich-rechtlichen Abschlüssen orientiert (z.B. Meister) oder auf staatlich anerkannte Prüfungen (z.B. Techniker) ausgerichtet ist. In der Folgezeit ist die finanzielle Förderung für dieses Segment der Weiterbildung immer weiter reduziert worden. Konsequenterweise wurde diese Form beruflicher Weiterbildung schließlich mit dem **Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG)** aus der Arbeitsmarktförderung herausgelöst und in ein steuerfinanziertes Element des Bildungssystems („Meister-Bafög“) überführt.

In der Weiterbildungsförderung kam es vor diesem Hintergrund – einer Stop-and-go Politik abhängig von der jeweiligen Haushaltslage der BA – immer wieder zu wechselnden Förderungsstrategien und -niveaus: Zum einen wurde das „arbeitsmarktpolitisch Notwendige“ zur alleinigen Maxime für die Qualität der geförderten Weiterbildung. Diese Strategie war angesichts unlösbarer Bedarfsfragen in vielen Fällen kontraproduktiv: weder mit den Anforderungen an den betrieblichen Arbeitsplätzen noch mit der Arbeitsmarktentwicklung übereinstimmend, zumal für die Teilnehmenden in ihrer Zielsetzung häufig völlig intransparent. Sparsamkeit unter der Devise Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen schlägt dann in Ineffizienz um. Eigentlich geht es gar nicht um Sparen sondern um Kürzen.

Zum anderen kann Weiterbildung diskreditiert werden, wenn sie unspezifisch als Allheilmittel für alle Arbeitsmarktprobleme eingesetzt wird. Hoher finanzieller Aufwand und Lernanstrengungen der Teilnehmenden stehen dann in einem Missverhältnis zu den arbeitsmarktpolitischen Erfolgen. Es war immer schon problematisch, strukturelle Erwerbslosigkeit als individuellen Unglücksfall der Arbeitslosenversicherung zuzuweisen.

Das Dilemma der „Maßnahmen“ zur beruflichen Weiterbildung besteht darin, dass sie eine Lösung versprechen, welche sie überhaupt nicht erreichen können. Es ist rechnerisch absurd, mehr als 4 Millionen Erwerbslose auf 300.000

gemeldete Arbeitsplätze unterzubringen. Es war lange bekannt, dass für mehr als ein Drittel der Teilnehmenden an „Maßnahmen“, das waren im Jahr 2002 berechnet nach Eintritt insgesamt 456.301 (BA Ref IIIb4), die Beschäftigungsperspektive auf einer „Wiedereingliederungssillusion“ beruht.

Es sollte allerdings angesichts der scharfen Auseinandersetzung um die „modernen Dienstleitungen am Arbeitsmarkt“ nicht vergessen werden, dass die vorherige Realität der Fortbildung und Umschulung keineswegs den Anforderungen zukunftsfähiger Weiterbildung entsprach.

Besonders die Qualität war immer schon umstritten. Es gab, seit die FuU-Maßnahmen zu einer Massenbewältigungsfrage gewuchert waren, massive Kritik. Was Insidern schon seit langem bekannt war, wurde im Februar 2002 mit einem Bericht des Bundesrechnungshofes und dem Ergebnis der Innenrevision der BA in die Öffentlichkeit gespült:

- Der Wiedereingliederungserfolg der „Maßnahmen“ ist begrenzt,
- die Prüfungsergebnisse nach Abschluss oft schlecht,
- Kurse werden abgebrochen, Bildungseinrichtungen geschlossen,
- Teilnehmende unter Druck gesetzt,
- es gibt dominante Marktführer und gefestigte Trägerstrukturen,
- es fehlen hinreichende Qualitätssicherungs- und Kontrollmechanismen.

Ausgelöst wurde die Treibjagd auf die BA durch den Bundesrechnungshofbericht, dass 70% der Arbeitsvermittlungen zu Unrecht als Erfolg der „Maßnahmen“ beansprucht würden. Der „Stern“ hat dies in einem Bericht vom 14. März 2002 unter der Überschrift: „Die Anstalt: Deutschlands teu-



erstes Spielzeug“ aufgegriffen. Seitdem häufen sich die Skandale um die „Arbeitsverwaltung“. Die Innenrevision kam in der Tendenz zu gleichen Ergebnissen. Die Frankfurter Rundschau schrieb am 23. März 2002 von „Kampagnenjournalismus“. Ein Mammut – die BA – wird gejagt. Großwildjäger waren die Mitglieder der Hartz-Kommission, die am 16. August ihren Bericht vorlegte und 13 Innovationsmodule vorschlug.

Die schnellen, voreiligen Umsetzungen der sogenannten **Hartz-Gesetze** verschieben die Prioritäten in der beruflichen Weiterbildung von langfristig angelegter Kompetenzentwicklung hin zu kurzfristigen Wiedereingliederungseffekten. Es gibt zwei zentrale Instrumente – allerdings findet man diese gerade nicht in den Hartz-Modulen (Fuchsloch 2003):

- mit der Vergabe von Bildungsgutscheinen nach § 77 (3) ist ein grundsätzlich verändertes Finanzierungsmodell angelegt, das auf individuelle, kurzfristige Kalküle setzt; in der Begründung des Gesetzes heißt das, es werden „die Entscheidungs- und Wahlrechte der Arbeitnehmer deutlich gestärkt“
- das Gesetz macht in den §§ 84, 85 und 86 Vorgaben für die Qualitätsentwicklung der Institutionen sowie der Angebote in der beruflichen Weiterbildung.

Diese Eingriffe haben in der „Weiterbildungsszene“ massive Befürchtungen und angesichts der absehbaren und belegbaren Umbrüche berechnete Kritik provoziert. Dabei ist es symptomatisch für die Weiterbildungsentwicklung, dass Finanz- und Qualitätsprobleme immer zusammen auftauchen.

Angesichts der allgemeinen Debatte um Bildungsfinanzierung verwundert es nicht, dass das „Erste Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ zum Vorreiter eines **Gutscheinmodells** wird. In § 77 (3) wird – fast nebenbei – geregelt: „Dem Arbeitnehmer wird das Vorliegen der Voraussetzungen für eine Förderung bescheinigt (Bildungsgutschein)“.

Dies ist keineswegs so neu wie manchmal unterstellt. Die „Bildungsgutschein“-Strategie, nachdem sie bereits in den fünfziger Jahren von Milton Friedman, einem der Väter des Neoliberalismus, unter dem Stichwort „education voucher“ als individualistische Alternative zu einer staatlichen Finanzierung von Bildungsträgern ins Spiel gebracht worden war, ist reanimiert worden (Mattern 1979). Dies geistert durch die Diskussion, ohne dass wirklich begründet oder gar empirisch belegt worden wäre, dass damit Effizienzprobleme im Bildungsbereich zu beseitigen sind oder ein höheres Niveau der Mittelaufbringung induziert würde. Vielmehr ist zu befürchten, dass negative Effekte monetärer Regulation sich noch verstärken. Negative Konsequenzen eines reinen Marktmodells sind bereits in der bildungsökonomischen Diskussion der sechziger Jahre aufgedeckt worden:

- **Kurzfristigkeit der Planungshorizonte** angesichts eines erst mittel- und langfristig resultierenden Nutzens von Bildungsaufwendungen,
- **fehlende Information über die Konsequenzen**, weil die positiven Effekte nicht transparent sind,
- **Beschränktheit individueller Kosten-Nutzen-Kalküle** gegenüber den gesellschaftlichen Anforderungen an Kompetenzentwicklung,
- **Vernachlässigung sozialer Aspekte**, weil diese bei individuellen Teilnahmeentscheidungen ausgeblendet bleiben,

- **Unterversorgung mit Kompetenzen**, da eine ausreichende Ressourcenaufbringung nicht aktiviert wird,
- **fehlende Bildungsangebote**, weil eine entsprechende Infrastruktur nicht kontinuierlich gesichert wird.

Mit den Erwerbslosen wird ausgerechnet die schwächste Gruppe von Weiterbildungsnachfragern zu Versuchskaninchen für ein neues Finanzmodell gemacht, das m. E. angesichts der Intransparenz der Entscheidungsmöglichkeiten scheitern muss. Das Konzept setzt einen umfassend informierten, rational planenden und handelnden „Arbeitskraftunternehmer“ voraus. Entscheidungen über Art, Dauer und Träger müssten im Anschluss an die Einschätzung der eigenen Fähigkeiten und Entwicklungsmöglichkeiten kalkuliert getroffen werden können. Genau das ist nicht der Fall. Wenn wie in einigen Regionen belegt (Kühnlein/Klein 2003) nur 50% der Gutscheine eingelöst werden, wird damit die Abwärtsspirale der Mittelaufbringung ausgelöst.

Auch für Fragen der **Qualität** sind einige Grundsatzentscheidungen festgeschrieben worden, welche Vorgaben liefern: Gemäss § 77 (neu) können Arbeitnehmer gefördert werden, wenn „4. die Maßnahme und der Träger für die Förderung zugelassen sind“. Es wird also ein doppeltes Zulassungsverfahren festgelegt: Geregelt werden in § 84 „Anforderungen an Träger“ und in § 85 „Anforderungen an Maßnahmen“.

Diese Verfahren werden aus dem Zuständigkeitsbereich der Arbeitsämter herausgenommen und „fachkundigen Stellen“ übertragen. Diese Auslagerung ist nach der langjährigen Kritik am bisherigen Prüfverfahren nachvollziehbar. Verbesserung und Sicherung der Qualität der beruflichen Weiterbildung waren schon lange eine der zentralen Forderungen für die Reform des AFG und des SGB III (Faulstich u.a. 2003).



Allerdings läuft die in § 86 wieder allein den Arbeitsämtern zugewiesene „Qualitätsprüfung“ einer Eigenständigkeit der Akkreditierungs- und Zertifizierungsverfahren entgegen und reduziert Qualitätsfragen auf den Eingliederungserfolg. Hier erhält die zu erstellende Eingliederungsbilanz zentrales Gewicht gegenüber allen anderen Kriterien.

So wie z.B. im BA-Rundbrief vom 23. Dezember 2002 festgelegt („prognostizierte Verbleibsquote von mindestens 70%“), ist sie willkürlich nach Maßgabe des BA-Haushalts gesetzt. Die der Geschäftspolitik der BA unerliegende Verbleibsquote ist disfunktional, wenn sie nicht themen- und adressatenspezifisch, und auch nicht konjunkturadäquat begründet wird, und sie ist absurd, wenn man sie mit der letzten Verbleibsuntersuchung der BA vergleicht, die für die Austritte auf 62,7% nach 6 Monaten nicht mehr Arbeitslose kam. Alle bisherigen Evaluationsstudien belegen, dass der Eingliederungserfolg wesentlich vom regionalen Arbeitsmarkt, der angestrebten Qualifikation und der Teilnehmerzusammensetzung abhängt.

Angesichts der absehbaren Arbeitsmarktlage zwingt dies die Weiterbildungsanbieter zur „Bestenauslese“, erhöht sowohl sozialstrukturell als auch regional Selektion und Exklusion und zerschlägt die Weiterbildungslandschaft, indem zahlreiche Träger in Konkurs getrieben werden. Dies wiederum reduziert langfristig die Lernmöglichkeiten in Bildungseinrichtungen. Vor allem die Förderung von Langzeitarbeitslosen (Wiedereingliederungsquote 46,2%) und andern Risikogruppen ist dann kaum noch möglich. Die im Gesetz durchgängig angelegte Priorität der Kurzfristigkeit des Vermittlungserfolgs gefährdet angesichts einer sich rapide verändernden technologischen und qualifikatorischen Basis der Beschäftigungsfähigkeit langfristig das Niveau des Arbeitseinsatzes und eine entsprechende Kompetenzentwicklung. Was als Adressaten übrigbleibt, sind hochmotivierte, hochkompetente fast schon wieder vermittelte – employable-high-potentials.



Die in § 85 (3) und (4) erfolgte starke Betonung der Beruflichkeit durch Ausschluss „nicht berufsbezogener Inhalte“ übersieht, dass eine solche Engführung angesichts der Diskussion um „Schlüsselqualifikationen“ und „berufliche Kompetenzentwicklung“ inhaltlich kaum möglich ist.

„Soziale Kompetenz“ ist mittlerweile eine für alle Arbeitstätigkeiten erforderliche Fähigkeit. Es müssen Möglichkeiten gegeben werden, das scheinbar direkt Verwertbare durch Grundlagen und übergreifende Kompetenzen zu ergänzen. Hier stößt man allerdings wieder auf die grundlegende Problematik, die schon im AFG und dann auch im SGB III angelegt war, dass nämlich das in der Beitragsfinanzierung unterstellte Versicherungskonzept gegen individuelle Erwerbslosigkeit letztlich eine steuerfinanzierte Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik nicht ersetzen kann.

Die möglichst blitzschnelle **Vermittlung** steht im Vordergrund der neuen, sogenannten „modernen“ Arbeitsmarktstrategie. Diese Aufgabe wird den **Personal-Service-Agenturen (PSA)**, in der Regel private Dienstleistungsfirmen, übertragen. Die PSAs operieren als Arbeitskräftepools und Zeitarbeitsfirmen. Primär sollen sie kurzfristig nicht vermittelbare Erwerbslose als Leiharbeiter in Betrieben unterbringen. Durch den erhofften „Klebeffekt“ soll beim Entleiher ein dauerhaftes Arbeitsverhältnis entstehen. In den „vermittlungsfreien Zeiten“ sind die PSAs Weiterbildungsträger. Stichwort für die Aktivitäten ist die verhängnisvolle Formel von der „employability“, die den Menschen nur noch daran misst, ob er arbeitsfähig ist.

Der Haushalt der BA stellt nach wie vor den größten Anteil der Finanzressourcen, die in das Segment 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 der „Fortbildungs- und Umschulungspolitik“ der Bundesanstalt für Arbeit deutlich belegen.

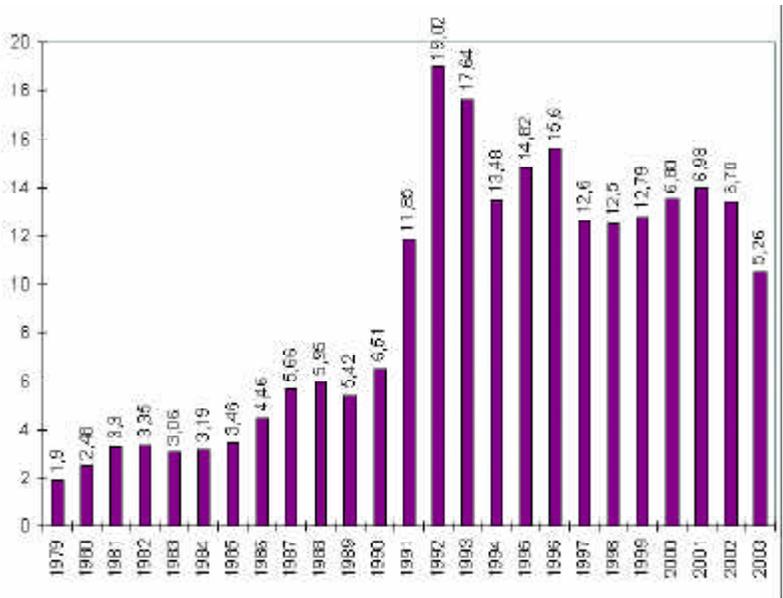


Abb. 3: Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit für „Berufliche Weiterbildung“ (ab 2000 in Mrd. €)

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. FbW, also wieder 1,4 Mrd. weniger. Neueste Meldungen der Financial Times vom 26.9. gehen davon aus, dass der Eingliederungstitel noch nicht mal ausgeschöpft wird. Die Arbeitgebervertreter fordern entsprechend eine Kürzung der Beiträge – womit die Abwärtsspirale weiter fortgesetzt würde.

In der Folge dieser Ausgabenpolitik sinken die Teilnehmezahlen. Dies war schon langfristig angelegt, hat sich aber 2003 rapide beschleunigt. Der Bestand an Teilnehmenden ist bisher gegenüber dem Vorjahr um 33,5%,

die Eintritte um 53,1% gesunken. Dramatisch ist die Betroffenheit einzelner Personengruppen:

Der Repräsentationsfaktor – d.h. der Vergleich der gruppenspezifischen Erwerbslosenquote mit der Eintrittsquote im ersten Halbjahr 2003 betrug für „über ein Jahr Arbeitslose“ 61, für Schwerbehinderte 49, für „Ältere ab 55“ 10.

Schon das bisherige Finanzierungskonzept war durchaus problematisch. Die Umstellung auf Gutscheine verschärft noch die fatalen Konsequenzen für die Institutionen. Es entzieht aufgrund der Unkalkulierbarkeit und Kurzfristigkeit der Teilnahmeentscheidungen den Weiterbildungsträgern die Planungsgrundlagen. Dies ist eingeplant. Die Pressemitteilung der BA vom 6. März 2003 stellte dazu lakonisch fest: „Für Arbeitslose, Fortbildungsinstitute und Arbeitsämter ist das ein Paradigmenwechsel und führt in der Startphase zu Planungsunsicherheit“. „Marktberreinigung“ ist ausdrücklich gewollt.

Die Weiterbildungsanbieter müssen ihre „Marktgängigkeit“ erhöhen und es kommt zu einem Verdrängungswettbewerb:

- Durch verstärktes Marketing beim Wettbewerb um die „Bildungsgutscheine“.
- Durch Aufbau von Beratung, um „geeignete“ Bewerber auszuwählen: „creaming“ durch „profiling“.
- Durch entsprechende „passgenaue“ Maßnahmen.
- Durch interne Qualitätsmanagementsysteme.
- Durch rigide Kalkulation der Weiterbildungskosten.

Die Weiterbildungsträger müssen sachliche und personelle Ressourcen vorhalten, um überhaupt „Maßnahmen“ anbieten zu können von denen dann nicht sicher ist, ob sie mit den erforderlichen Mindestteilnahmezahlen stattfinden

können, weil das Wahlverhalten der Gutscheinbesitzer kaum zu antizipieren ist. Wenn man bedenkt, wie knapp die Kapitaldecke vieler Weiterbildungsorganisationen ist, sind langfristige Ausstattungsinvestitionen und arbeitsrechtlich kontinuierliche Personalbindung kaum noch möglich. Konsequenz sind Insolvenzen und Konkurse – zu rechnen ist mit über 40%, sowie Entlassungen.

Die negativen Konsequenzen für das **Personal** liegen auf der Hand: Gefährdet – zum Teil schon verloren – sind zehntausende von Arbeitsplätzen. Darüber hinaus verschiebt sich die Struktur des Arbeitseinsatzes weiter in Richtung auf prekäre Beschäftigungsverhältnisse.

Schon lange gilt, dass die Masse des Unterrichts von Lehrkräften abgedeckt wird, die in ungeschützten Beschäftigungsverhältnissen arbeiten, sodass bezogen auf das Unterrichtsvolumen eine „faktische Hauptberuflichkeit“ ohne gesicherte Beschäftigung vorherrscht. Strukturell ergeben sich negative Konsequenzen aus der Honorarsituation für die Institutionen, das Personal und letztlich für die Teilnehmenden:

- Fehlende Kündigungsfristen und mangelnde Arbeitsplatzsicherung verhindern oder erschweren zumindest eine Identifikation mit der auftraggebenden Einrichtung.
- Die juristische Konstruktion schließt eine Einbindung in die Organisationsstrukturen und internes Engagement aus
- Erzwungen wird eine Mehrfachbeschäftigung bei verschiedenen Auftraggebern. Es resultieren zersplitterte Arbeitszeiten und Terminstress.
- Da nur der gehaltene Unterricht bezahlt wird, werden Vor- und Nachbereitung eingeschränkt. Die Betreuung der Teilnehmenden über das Kursgeschehen hinaus wird nicht honoriert.



- Aus der fehlenden Arbeitsplatzsicherheit ergibt sich eine hohe Personalfluktuaton. Häufiger Personalwechsel bedeutet Vergeudung von Kompetenz für die Einrichtungen und für die Teilnehmenden unabgesicherte Lernsituationen bis hin zum Kursabbruch.
- „Selbständigkeit“ bedeutet für das Honorarpersonal, dass die Sicherung und Weiterentwicklung der eigenen Kompetenz ihnen zeitlich und finanziell selbst überlassen bleibt.

In der Realität der Weiterbildung greift der sich insgesamt verstärkende Trend zu einem „dualen Arbeitsmarkt“. Das Erwerbepersonenpotential wird aufgespalten in kleiner werdende Stammebelegschaften mit dauerhaften Beschäftigungsverhältnissen und in wachsende Randbelegschaften. Dazu gehören Zeitverträge, Probearbeitsverträge, geringfügig Beschäftigte, Jobber, „freie“ Mitarbeiter auf Honorarbasis.

Das Honorarpersonal in der Erwachsenenbildung spielt also eine meist unfreiwillige Vorreiterrolle in „neuer Selbständigkeit“ in „Ich-AGs“. Sie stellen einen Beschäftigungspuffer dar, der einen flexiblen Personaleinsatz ermöglicht. In fast allen Arbeitsmarktsegmenten findet sich eine Auflösung des Normalarbeitsverhältnisses – die Weiterbildung ist ein Vorreiter.

Dies alles könnte man abtun als interessenorientiertes Geschrei der Betroffenen. Wenn es so wäre, dass nur eine Marktberreinigung nach einer jahrzehntelangen Fehlentwicklung im Filz von Arbeitsverwaltung und Weiterbildungsträgern korrigiert werden müsste, hätte dies zwar eine zynische Brutalität, wäre letztlich aber notwendig. Dem ist aber nicht so: Probleme der Institutionen und des Personals haben langfristig fatale Konsequenzen für die **Lernmöglichkeiten**. Nachhaltige und zukunftsfähige Weiterbildungsangebote sind nicht ad-hoc aus dem Boden zu stampfen, sondern brauchen verlässliche Institutionen, welche diese bereitstellen: Qualität von Weiterbildungseinrichtungen kann nur gesichert werden, solange es diese noch gibt.



3. Gestaltungsmöglichkeiten und strategische Optionen für die Weiterbildung

Wenn man nun nicht im Lamento über das nicht zu leugnende Desaster in der beruflichen Weiterbildung verharren will, müssen trotz alledem Strategien entwickelt werden in der Perspektive auf ein zukunftsfähiges System „lebensentfaltender Bildung“: Ich weigere mich Katastrophen-Szenarien zu entwerfen, in Untergangsgesänge einzustimmen. Es müssen also weiter Strategien entworfen, gestärkt und umgesetzt werden, welche Lernmöglichkeiten erhalten, sichern und ausbauen. Diese setzen an den Defiziten der Weiterbildungslandschaft an und suchen nach Optionen, um den Qualifikationspfad offen zu halten.

Daraus resultiert eine erste Frage: Was sind die Probleme? **Defizitaspekte** sind gemessen an den Interessen der Lernenden:

- *Fragmentierung* der Lernorte und Lernwege: Es gibt – dokumentiert in der Datenbank KURS – über 30.000 Anbieter von Weiterbildung in unterschiedlichen Segmenten öffentlicher, partialer, kommerzieller und betrieblicher Trägerschaft.
- *Partialisierung* der Lernziele und –inhalte: Es besteht eine juristisch aufgrund der Zuständigkeiten von Bund und Ländern fixierte und finanziell durch unterschiedliche Förderöpfe differenzierte Desintegration besonders von beruflicher und politischer Bildung.
- *Intransparenz*: Für den einzelnen Interessierten ist die Vielzahl und Vielfalt der Angebote kaum zu überblicken. Die Diffusität wirkt Teilnahme- und Lernverhindernd.
- *Qualitätsdefizite*: Es gibt keine bundeseinheitlich verbindlichen Mindeststandards und Kontrollverfahren, um für die Lernenden Entscheidungshilfen zu geben. Die Frage, auf was man sich bei Weiterbildungsteilnahme einlässt ist hochgradig ungesichert.

- *Verwendbarkeitslücke*: Es ist nicht gewährleistet, dass das Lernbemühen auch entsprechende Erfolge und Nutzen bringt. Die Anrechenbarkeit von Zertifikaten auf berufliche Ansprüche und schulische Anschlüsse ist nicht geklärt.
- *Selektivität*: Weiterbildung kompensiert keineswegs vorgängige soziale Auslese, sondern verstärkt sie hinsichtlich aller diskriminierenden demographischen Merkmale: Alter, Schulabschluss, Stellung im Beruf.

Aus diesen Problemen und Defiziten resultieren Regulationsoptionen:

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

Es ergibt sich also eine Korrespondenz zwischen Defiziten und Regulationsaspekten.

Defizitaspekte	Regulationsaspekte
Fragmentierung	Systemintegration
Partialisierung	Funktionsintegration
Intransparenz	Beratung/Information/Support
Qualitätsdefizite	Evaluation: Institutionen, Programme
Marginale Professionalität	Status/Qualifikation
Verwendbarkeitslücke	Zertifizierung
Selektivität	Zugangsicherung
Marktversagen	Kooperation/Netze/Verbünde

Abb. 4: Defizit und Regulationsaspekte



Entsprechend muss überlegt werden, welche politischen Handlungsinstrumentarien im Spektrum von Recht und Geld Gestaltungschancen im Sinne der Lerninteressen bieten.

So stellt sich also zweitens die alte Frage: „Was tun?“ Möglich sind vier Gestaltungsbereiche:

- **Institutionelle Gewährleistung:** Keiner in der Debatte um die Gestaltung von Weiterbildung vertritt noch ein Verschulungsmodell. Nichtsdestoweniger müssen Institutionen gesichert werden, welche verlässliche Grundstrukturen des Weiterbildungssystems bereitstellen. Dies gilt besonders da, wo ein hohes Gemeinwohlinteresse vorliegt, z.B. beim ZBW, der Alphabetisierung, Migrantenintegration und der politischen Bildung. Gestärkt werden muss die Wettbewerbsfähigkeit der Institutionen und gleichzeitig ihre Zukunftsfähigkeit durch Planungssicherheit.
- **Infrastrukturelle Unterstützung:** Unter dem Stichwort Supportstrukturen, das wir in einem Gutachten über Perspektiven der Weiterbildung in Hessen in die Diskussion geworfen haben, 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, die durchaus vorhandenen Mittel gezielter einzusetzen. Strukturinvestitionen können dann durchaus effizienter sein als rotierende 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. In dem Entwurf einer Bundesrahmenordnung sind Grundzüge eines solchen Ansatzes vorgelegt.

Diese Gestaltungsansätze können bezogen werden auf die aktuelle Situation:

- Wenn also das Spektrum der Qualifikationschancen im SGB III eingeschränkt wird, muss alternativ eine Finanzierung über Steuern greifen, wenn langfristige Kompetenzentwicklung gesichert werden soll.
- Wenn ein Gutscheinsystem nicht in der Lage ist, Lernmöglichkeiten langfristig auszubauen, muss eine institutionelle Förderung der Weiterbildungsträger erfolgen.
- Wenn also die Konkurrenz der Anbieter Qualität nicht sicherstellt, muss ein Qualitätssicherungssystem in öffentlicher Verantwortung aufgebaut werden.
- Wenn also die Entscheidungs- und Wahlfreiheit der Lernnachfrager aufgrund von Intransparenz nicht gegeben ist, müssen Informationssysteme aufgebaut und Weiterbildungsberatung erheblich intensiviert werden.
- Wenn für die immer wieder heraufbeschworene „Wissensgesellschaft“ die entsprechenden Lernmöglichkeiten nicht marktmäßig, quasi automatisch entstehen, muss in öffentlicher Verantwortung eine Rahmenordnung für die Weiterbildung geschaffen werden, welche Finanzen, Lernzeiten und Qualität sicherstellt.

Wenn – das ist die Schussfolgerung – Weiterbildung nicht degenerieren soll auf eine Lückenbüßerfunktion, muss an dem Kompetenzentwicklungspfad festgehalten werden, der zugängliche, institutionell gesicherte und professionell getragene Angebote voraussetzt. Es ist keineswegs gesichert, dass sich der langfristige Trend der Weiterbildungsexpansion fortsetzen wird; kurzfristige Politiken können den Trend brechen und Zukunftsoptionen versperren.



Literatur

Arnold, R./Gieseke, W.:

Die Weiterbildungsgesellschaft. Bd.1, 2. Neuwied 1999

Däubler, W.:

Das umgesetzte Hartz-Modell: Bittere Pillen im Arbeits- und Sozialrecht. In: Arbeitsrecht im Betrieb (2002) H.12, 29-726

Faulstich, P.:

Weiterbildung. Grundlagen lebensentfaltender Bildung. München 2003

Faulstich, P. (Hrsg.):

Lernzeiten. Hamburg 2002

Faulstich, P./Gnahn, D./Sauter, E.:

Qualitätsmanagement in der beruflichen Weiterbildung: Ein Gestaltungsvorschlag. Berlin 2003

Fuchsloch, C.:

Die Umsetzung der Hartz-Vorschläge und die Neuordnung der beruflichen Weiterbildung. In: RdJB (2003) H.1, 68-80

Kühnlein, G./Klein, B.:

Umsetzung der „Empfehlungen der Hartz-Kommission“ (hekt. Man.) Dortmund 2003

Kuwan, H. u.a.:

Berichtssystem Weiterbildung VIII. Bonn 2003

Mattern, C.:

Bildungsfinanzierung. Frankfurt/M. 1979

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. Zur Zeit arbeitet der Bildungsverband an einem eigenen Qualitäts-Management-System.

Kontakt:

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

Holstenwall 5
20355 Hamburg

Tel. 040-35094-212

Fax: 040-35094-225

E-Mail: peter.rother@bildungsverband-online.de

Internet: www.bildungsverband-online.de

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

