

Peter Schulz-Oberschelp: Spielball von Politik und Wirtschaft

Förderung der beruflichen Weiterbildung durch die Bundesagentur für Arbeit – Spielball von Politik und Wirtschaft

Die berufliche Weiterbildung war Kernstück des 1969 in Kraft getretenen Arbeitsförderungsgesetzes (AFG). Mit Bildung und Ausbildung sollten die zunehmenden Probleme am Arbeitsmarkt gelöst werden. In der Folge wurde die Weiterbildung mit arbeitsmarktpolitischen Problemen überfrachtet und letztlich auch diskreditiert.

Nach dem Zusammenbruch der DDR verdoppelten sich die Ausgaben der BA im Bereich der beruflichen Weiterbildung, die zu dieser Zeit noch „Fortbildung und Umschulung“ (FuU) hieß. Die Träger der beruflichen Weiterbildung sollten Maßnahmen liefern, und sie lieferten Maßnahmen.

Was für die Träger betriebswirtschaftlich Sinn machte, musste gesamtwirtschaftlich nicht unbedingt sinnvoll sein. Die Politik und in ihrem Schlepptau die damalige Bundesanstalt für Arbeit forderten Qualifizierungsmaßnahmen, die Träger lieferten sie. Ob die Maßnahmen im Bereich des regionalen Arbeitsmarktes die Beschäftigungschancen verbesserten, war nicht immer so klar. So entstand die Geschichte der Floristenschwemme im Osten, die der Arbeitsmarkt nachher nicht brauchte oder wollte. Wenn es die Floristenschwemme jemals gab, so ist sie weder auf Fehlverhalten der Träger noch der Bundesanstalt für Arbeit zurückzuführen. Die Träger haben angeboten, was die Bundesanstalt für Arbeit nachfragte; die Bundesanstalt für Arbeit fragte nach, weil die Politik es so wollte. Weiterbildung diente zur Kosmetik von Arbeitslosenzahlen.

Agenda 2010

Im Zuge des Skandals um gefälschte Vermittlungsbilanzen bei der Bundesanstalt für Arbeit richtete die damalige rot-grüne Bundesregierung am 22. Februar 2002 die Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ ein. Die später nach ihrem Vorsitzenden benannte Hartz-Kommission „setzte nicht bei den Ursachen der Massenarbeitslosigkeit, sondern auf der Erscheinungsebene an. Statt die ökonomischen Entwicklungsdeterminanten zu problematisieren und ein in sich schlüssiges Konzept der Krisenbewältigung mittels ihrer Beeinflussung durch eine aktive Wirtschafts-, Struktur- und Beschäftigungspolitik zu entwickeln, trat sie dem Problem hauptsächlich im staatlich-administrativen und Vermittlungsbereich entgegen.“ⁱ Sie erweckte damit den Eindruck, dass die Erwerbslosen selbst schuld an ihrer Lage seien. Mit dem Grundsatz des „Forderns und Förderns“ wurden massive Verschlechterungen für Erwerbslose eingeführt.

Im Bereich der beruflichen Weiterbildung verschob sich der Fokus der Förderung weg von der Erhöhung von Beschäftigungschancen, wie es das AFG kannte, hin zu einem Vermittlungsinstrument in den ersten Arbeitsmarkt. Im Zuge der Vermittlungsverhandlungen zwischen Bundestag und Bundesrat kamen noch weitere „Hemmschuhe“ für die Förderung der beruflichen Weiterbildung hinzu.

All das hatte verheerende Folgen für Weiterbildungsträger, deren Beschäftigte und Erwerbslose, die auf berufliche Weiterbildung angewiesen waren. „Durch die ‚Verbetriebswirtschaftlichung‘ der

Weiterbildung und die massive Kürzung der Mittel für Arbeitsförderung geriet eine ganze Branche an den Rand des Ruins.“ii

Umsetzung der Hartz-Reformen im Bereich der beruflichen Weiterbildung

Die inzwischen in Bundesagentur für Arbeit (BA) umbenannte Behörde setzte die neuen Vorgaben betriebswirtschaftlich konsequent um. Ab 2005 wurden die in „Kunden“ umbenannten Erwerbslosen in 4 Kategorien eingeteilt, die jeweils unterschiedliche „Förderansätze“ und damit unterschiedliche Zugangschancen für Weiterbildungsmaßnahmen erhielten.

Marktkunden mit guten Integrationschancen erhielten keine Unterstützung.

Beratungskunden-Aktivieren mit erhöhten Integrationschancen wurden mit einem „begrenzten Mitteleinsatz“ unterstützt.

Beratungskunden-Fördern erhielten die kostenintensivste Unterstützung und Förderung.

Betreuungskunden galten als kaum vermittelbar. Bei ihnen sei „keine Wirkung durch zeit- oder kostenintensive Hilfen zu erwarten. Entsprechend ist es nicht sinnvoll, für diese Kunden integrationsfördernde Schritte im Rahmen von Ermessensleistungen zu unternehmen. Vielmehr muss für eine weitergehende Unterstützung ein sozialpolitischer Auftrag konkretisiert werden.“iii

Betriebswirtschaftlich war diese Vorgehensweise im doppelten Sinn angebracht. Zum einen musste die BA ab 2005 für jeden Erwerbslosen, der vom SGB III in das SGB II wechselte, eine Strafsteuer bezahlen; den sogenannten Aussteuerungsbetrag. Wenn nach ihrer Ansicht von Beginn der Arbeitslosigkeit damit zu rechnen war, dass der/die Betroffene später in ALG II wechselt und damit ca. 10.000 Euro an Aussteuerungsbetrag für die BA fällig werden, warum sollte die BA dann vorher noch zusätzliches Geld investieren und am Ende doppelt verlieren. Für die BA war von diesem Zeitpunkt an die Förderung und damit auch die berufliche Weiterbildung von Betreuungskunden eine sozialpolitische Aufgabe des Bundes, nicht der BA! (Der Aussteuerungsbetrag ist inzwischen gestrichen worden)

Zugleich wurde damit das Ende der Förderung von langfristigen Weiterbildungsmaßnahmen (Umschulungen) eingeläutet. Da Umschulungen nicht während des Bezugs von ALG I beendet werden konnten und die BA in diesem Fall sowohl die hohen Kosten der Weiterbildung wie auch den Aussteuerungsbetrag zu zahlen hatte, wurden kaum noch neue Umschulungen bewilligt. So sank die Zahl der Neueintritte in Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung mit Abschluss bei der BA von 2002 auf 2005 von 95.163 auf 16.183 Fälleiv. Das ist ein Rückgang von 83 %! Die BA förderte im Bereich des SGB III fast nur noch kurzfristige Maßnahmen, die die Beratungskunden-Fördern schnell in Arbeit bringen sollten. Durch die neue Förderpolitik ging die durchschnittliche Förderdauer erheblich zurück.

Schaubild 1 Verweildauer und Zugänge in der FbW

Quelle: Statistiken der BA, eigene Berechnungen, ab 2005 nur SGB III

Die zunächst paradox wirkende Verlängerung der durchschnittlichen Förderdauer zwischen 2003 und 2005 ist der Umsetzung der neuen Förderpolitik der BA geschuldet. Zunächst mussten die bereits bewilligten und rechtlich nicht auflösbaren Umschulungsverträge „abgearbeitet“ werden. Da die BA in dieser Zeit die Förderung massiv kürzte, blieben für neue Eintritte in die Förderung der beruflichen Weiterbildung nur geringe Mittel übrig. Die Zahl der Neueintritte fiel auf den absoluten historischen Tiefstand von 131.521 im Jahr 2005.

Im gleichen Zeitraum fielen die Ausgaben der BA für FbW von 2.704 Mill. Euro auf 653 Mill. Euro, eine Kürzung um 75 %. Die BA sprach während dieser Zeit gerne von einer „Marktbereinigung“. In der Realität „dominierten Billiganbieter auf dem Weiterbildungsmarkt, während Träger, die ihre Mitarbeiter/innen fest angestellt und ihnen Tariflöhne bzw. –gehälter gezahlt hatten, auf der Strecke geblieben waren.“^v

Schaubild 2: Ausgaben für FbW ab 2005

Die Qualitätsdebatte

„Ein Auslöser der Misere war eine wissenschaftliche Studie, mit der die angebliche Wirkungslosigkeit öffentlich geförderter Weiterbildungsmaßnahmen belegt wurde. Der Wirtschaftsforscher Michael Lechner, damals Mitarbeiter am Mannheimer Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), wollte herausgefunden haben, dass Arbeitslose in Ostdeutschland ohne Weiterbildung bessere Chancen am Arbeitsmarkt besäßen als Leute, die von der Arbeitsagentur bezahlte Kurse besucht hatten. Das Ergebnis war Wasser auf die Mühlen der Kritiker öffentlich geförderter Weiterbildung. Parteien wie die FDP und die Medien nahmen die »Arbeitslosenindustrie« unter Beschuss, die Milliarden an Steuergeldern für sinnlose Qualifizierungsmaßnahmen ausgabe.“^{vi}

Politik und Bundesanstalt für Arbeit hatten im Osten Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung als „Beschäftigungsmaßnahmen“ missbraucht. Bewilligte Maßnahmen waren häufig nicht auf den regionalen Arbeitsmarkt abgestimmt. Hinreichende Qualitätssicherungskontrollen fehlten.

Die Studie ist inzwischen Schnee von gestern. Ihre Auswirkungen auf die Förderung der beruflichen Weiterbildung halten unvermindert an. Die neue BA und die Politik führten ein ganzes Maßnahmenbündel ein, mit der die Qualität der Maßnahmen verbessert und die „Mauschelei zwischen Trägern und Arbeitsverwaltung“ verhindert werden sollte.

- Einführung des Bildungsgutscheins, der individuell von Empfängern bei einem Bildungsträger seiner Wahl eingelöst werden konnte.
- Die Träger mussten ihre Maßnahmen nach der AZWV zertifizieren lassen.
- Für die Zertifizierung wurden sogenannte „Fachkundige Stellen“ eingerichtet, die auf privatwirtschaftlicher Basis organisiert sind und nicht an die BA gebunden sind.
- Die Vergabe eines Bildungsgutscheins wurde an die Bedingung geknüpft, dass dem Teilnehmer eine 70

% „Verbleibquote“ in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung prognostiziert wurde.

- Für die Träger hatten die Agenturen vor Ort eine „Bildungszielplanung“ vorzulegen, die zu mehr Planungssicherheit von Maßnahmen führen sollte^{vii}

- Andere Maßnahmen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik wurden in zunehmendem Maße nach Vorgaben der VOL/A öffentlich ausgeschrieben. In der Folge kam es zu einem massiven Preisverfall und Lohndumping in der Branche.

Zugleich sollten die arbeitsmarktpolitischen Instrumente selber auf ihre Wirksamkeit hin untersucht und die Qualität der durchgeführten Maßnahmen überprüft werden.

Die Evaluation von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten hat sich inzwischen zu einem einträglichen Geschäft von wissenschaftlichen Instituten wie dem ZEW Mannheim oder dem IZA in Bonn gemausert. Eine kaum noch überschaubare Anzahl von Expertisen kommt letztlich zu fast immer gleichen Ergebnissen.^{viii}

So kommt das IAB in seinem jüngsten „Sachstandsbericht zur Evaluation der Instrumente“ im Bereich der beruflichen Weiterbildung zu einem wahrlich epochalen Ergebnis: „Die geschätzten Wirkungen der Förderung beruflicher Weiterbildung differieren ebenfalls zwischen einzelnen Varianten und Teilnehmergruppen. Bei kürzeren Maßnahmen tritt die positive Wirkung schneller ein, längerfristig scheint jedoch die Wirkung von Maßnahmen, die auf den Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf abzielen, auf die Beschäftigungschancen höher auszufallen.“^{ix} Lange Maßnahmen dauern länger als kurze Maßnahmen, berufliche Qualifikationen erhöhen die Beschäftigungschancen. Das sagen uns seit Jahren die nach Bildungsabschlüssen differenzierten Arbeitslosenquoten der BA.

Die Qualitätsprüfungen der BA bei durchgeführten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen deuten an, dass sich die Qualität der durchgeführten Maßnahmen nicht verbessert hat. Anfang 2009 kommt die BA zu dem Ergebnis: „Über 42% der in die Prüfungen einbezogenen Maßnahmen sind hinsichtlich ihrer Umsetzungs- und Durchführungsqualität als kritisch zu bewerten“^x.

Soziale Selektion im Rahmen der beruflichen Weiterbildung

Wer hat, dem wird gegeben. Dieses Prinzip ist in der beruflichen Weiterbildung weit verbreitet. Wer bereits über berufliche Qualifikationen verfügt, nimmt deutlich häufiger an Weiterbildungen teil, als Menschen ohne Berufsabschluss. Mit der Ausgabe von Bildungsgutscheinen, die zudem mit der Forderung nach einer 70 % Verbleibquote verknüpft sind, hat sich dieses Problem verschärft. Um die geforderte Verbleibquote zu erreichen, werden Bildungsträger dazu verleitet, eine „Bestenauslese“ von Teilnehmer/innen durchzuführen. Zudem sind „bildungsferne“ Teilnehmer/innen mit der Nutzung von Bildungsgutscheinen häufig überfordert.

Die BA hat mehrfach erklärt, dass insbesondere die Förderung von Geringqualifizierten keine Versicherungsleistung, sondern eine sozialpolitische Aufgabe sei. Wenn die Politik dies wünsche, dann müsse sie auch zusätzliches Geld dafür bereitstellen. Im Rahmen des SGB III sei die berufliche Weiterbildung lediglich ein Instrument zur schnellen Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Weitergehende

Ziele, wie sie das AFG verfolgte, wären im Rahmen ihrer neuen Instrumentenpolitik fehl am Platz.

Mit dem Programm WeGebAU wurde dieses neue Förderkonzept 2006 erstmals umgesetzt. In der Begründung für das Programm heißt es: „Das hier skizzierte Programm WeGebAU (Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter Älterer in Unternehmen) stellt damit ein Muster dar, wie im Rahmen des neuen Geschäftssystems ein zusätzlicher Auftrag zielgerichtet den Personen zu gute kommen kann, deren Chancen am Arbeitsmarkt überdurchschnittlich eingeschränkt sind.“^{xi} Danach gibt es Weiterbildung zur schnellen Eingliederung in den Arbeitsmarkt (als Versicherungsleistung im Rahmen des SGB III) und Weiterbildung zur Eröffnung oder dem Erhalt von Beschäftigungschancen als sozialpolitische Maßnahme. Letztere hat die Politik zu betreiben und zu bezahlen.

Weiterbildung nach Kassenlage und politischem Kalkül

Eine Forderung gegenüber der Geschäftspolitik der BA und ihrer Vorgängerorganisation lautete immer: Schluss mit der stop-and-go Politik bei der Förderung der beruflichen Weiterbildung. Sowohl Träger wie auch Teilnehmer/innen müssen sich verlässlich darauf verlassen können, dass die berufliche Weiterbildung unabhängig von Wahlterminen und aktueller Kassenlage gefördert wird.

Da aber Wahltermine für die Akteure häufig besser ablaufen, wenn die Zahlen stimmen, hat die BA in 2009 eine große „Weiterbildungsblase“ erzeugt und die Politik war bemüht, dies als großen bildungspolitischen Erfolg zu verkaufen.

Schaubild 3: Ausgaben der BA je Quartal

Im Berufsbildungsbericht 2010 heißt es dazu:

„Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW)

Im Jahr 2009 erfolgten fast 620.000 Eintritte (darunter 255.000 Frauen) in berufliche Weiterbildung. Es gab 388.000 Eintritte (darunter 154.000 Frauen) in BA-geförderten Weiterbildungen im SGB III und 232.000 Eintritte (darunter mehr als 100.000 Frauen) im Rechtskreis SGB II. Damit wurden auch in diesem Jahr die Vorjahreszahlen deutlich übertroffen (2008: 463.000 Eintritte). Die QI sieht vor, dass die BA ihre Anstrengungen in der Weiterbildungsförderung verstärkt.“^{xii}

Als diese Zeilen veröffentlicht wurden, hatte die BA im Bereich des SGB III die Förderung der beruflichen Weiterbildung bereits wieder um fast 40 % gekürzt! Inzwischen hat die Bundesregierung die Mittel für arbeitsmarktpolitische Instrumente im Bereich des SGB II für 2011 um ca. 1,5 Mrd. Euro gekürzt. Die ARGEN und Optionskommunen haben bereits reagiert und im Januar die Zahl der Neueintritte in Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung um 42,9 % heruntergefahren.

Die berufliche Weiterbildung bleibt ein Spielball der Haushaltspolitik der jeweiligen Bundesregierung. Vorwürfe an mangelnder Qualität dienen nicht der Behebung von erkannten Mängeln. Sie dienen der Diskreditierung der beruflichen Weiterbildung und als Argument für Mittelkürzungen in der

02-11: KriseLernen

von: Peter Schulz-Oberschelp (Weiterbildner) |

Dies ist die pdf-Fassung eines Beitrags aus der Online-Zeitschrift Denk-doch-Mal.de

Alle Texte sind urheberrechtlich geschützt.

Arbeitsmarktpolitik. Ganz nach dem Motto z. B. des BDI-Vorsitzenden Hans-Peter Keitel, der in der „Welt“ im November 2010 „gewaltige Einsparpotentiale“ in der Arbeitsmarktpolitik gefunden haben will. Als angebliches Argument brachte er vor: „Wenn ich frage, wo kommen die Arbeitskräfte her, sagen mir immer wieder die Unternehmer, eben nicht über die Arbeitsagenturen.‘ Dort werde aber viel Geld für Weiterbildung und Qualifizierung ausgegeben. ‚Das passt doch nicht zusammen‘, sagte Keitel.“^{xiii}

Es führt ein gerader Weg von der „Floristenschwemme“ im Osten Deutschlands, einer längst vergessenen wissenschaftlichen Studie Michael Lechners vom ZEW zu Keitels Äußerungen, die die berufliche Weiterbildung ohne ernsthafte Argumente in Misskredit bringen will. Die Förderung der beruflichen Weiterbildung soll als Leistung der BA erst beschimpft und dann abgeschafft werden. Die BA soll zu einer reinen Versicherungsagentur umgebaut werden, ohne sozialpolitische Aufgabe. Wer Weiterbildung benötigt, der soll sie gefälligst selbst zahlen. Bei der Förderung der beruflichen Weiterbildung für Erwerbslose durch die BA und den Staat haben sie es fast geschafft.

„Als Grundüberzeugung für die Verschiebung und Engführung der Arbeitsförderung hat sich der generelle Trend durchgesetzt, dass die Sozialversicherungssysteme nur bewahrt werden können, wenn sie beschnitten werden. Das hat dazu geführt, dass Evaluationskonzepte als Legitimation einen hohen Stellenwert erhielten. Dabei stehen dann kurzfristige Vermittlungserfolge im Vordergrund. Demgegenüber fallen langfristige Weiterbildungserfolge wie nachhaltige Arbeitsmarktintegration, Berufszufriedenheit, Wohlbefinden und Entfaltungsmöglichkeiten aus dem Datenspektrum weitgehend heraus. Insofern kommt es darauf an, einen umfassenden Ansatz von Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik zu reetablieren.“^{xiv}

1) Christoph Butterwege: Krise und Zukunft des Sozialstaats, Wiesbaden 2005, S. 187

2) a. a. O., S. 189

3) Eckpunkte für das Programm 2005 im SGB III-Bereich, Beratungsunterlage des Verwaltungsrat der BA 19/2005, s. 6-7

4) Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage der Fraktion Die Linke, Bundestagsdrucksache 16/5458

5) Butterwege, S. 189

6) Besser als ihr Ruf. Neue Studien belegen die Wirksamkeit beruflicher Weiterbildung. Doch die Mittel dafür werden gekürzt, Die Zeit 24. 11. 2005, Nr. 48

7) Die Bildungszielplanung wurde nach kurzer erfolgloser Erprobung ohne Angabe von Gründen eingestellt.

8) So führt das IAB in seinem „Sachstandsbericht zur Evaluation der Instrumente“ vom Januar 2011 auf eine halben DIN A 4 Seite Evaluationsberichte allein zum Bereich der beruflichen Weiterbildung auf.

9) a.a.O., S. 16

10) Ergebnisse aus Prüfungen von Arbeitsmarktdienstleistungen durch den Prüfdienst Arbeitsmarktdienstleistungen – Präsentation beim Treffen AK-BR mit BA in Nürnberg am 27.01.2009

11) Beratungsunterlage der Verwaltungsrats der BA 199/2005, S. 3

12) Berufsbildungsbericht 2010 der Bundesregierung, S. 58

13) BDI fordert Regierung zu striktem Sparkurs auf, WELT ONLINE vom 1. November 2009

14) Wissenschaftlicher Beraterkreis IGM/verdi: Bildung in der Krise – weder innovativ noch gerecht! Berufs-Bildungs-Perspektiven 2010, S. 38