

## **Förderung der beruflichen Weiterbildung – quo vadis?**

– Evaluierungsergebnisse, Entwicklungstendenzen und  
Perspektiven –

Dr. Karsten Schuldt

Dr. Axel Troost

## Gliederung

<b>1</b>	<b>Einleitung – Ausgangssituation und Zielstellung der Untersuchung.....</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Entwicklungstendenzen bei der Förderung der beruflichen Weiterbildung durch die Bundesanstalt für Arbeit – ein Element der Reformierung bundesdeutscher Arbeitsmarktpolitik.....</b>	<b>5</b>
2.1	Zur Einordnung .....	5
2.2	Die Förderung der beruflichen Weiterbildung durch die Bundesanstalt für Arbeit – finanzieller Mitteleinsatz und teilnehmerbezogene Auswirkungen .....	6
2.2.1	<i>Mitteleinsatz.....</i>	6
2.2.1.1	AUSGABEN DER BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT FÜR DIE FÖRDERUNG DER BERUFLICHEN WEITERBILDUNG .....	6
2.2.1.2	VOLUMEN DES EINGLIEDERUNGSTITELS ALS INDIKATOR FÜR DEN UMFANG AKTIVER ARBEITSMARKTPOLITIK .....	8
2.2.1.3	INSTRUMENTELLE UMSTEUERUNGEN DURCH VERÄNDERTEN MITTELEINSATZ.....	9
2.2.2	<i>Auswirkungen des veränderten Mittel- und Instrumenteneinsatzes auf Anzahl und Struktur der geförderten Teilnehmer/-innen.....</i>	<i>11</i>
2.2.3	<i>Zwischenfazit: Entwicklung von Volumen und Struktur aktiver Instrumente der Arbeitsförderung.....</i>	<i>13</i>
<b>3</b>	<b>Neue bundespolitische Grundlagen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung – Intentionen, Implementation und Auswirkungen .....</b>	<b>15</b>
3.1	Implikationen der neuen Fördergrundlagen .....	16
3.1.1	<i>Bildungsgutschein.....</i>	<i>16</i>
3.1.2	<i>Zertifizierung und Akkreditierung.....</i>	<i>18</i>
3.1.3	<i>Verbleibsquote.....</i>	<i>18</i>
3.1.4	<i>Weitere Aspekte der aktuellen Förderpraxis der Arbeitsverwaltung.....</i>	<i>22</i>
3.2	Zwischenfazit: Neue Grundlagen bei der Förderung beruflicher Weiterbildung.....	25

<b>4</b>	<b>Möglichkeiten und Grenzen öffentlich geförderter beruflicher Weiterbildung im Spiegel von aktuellen Befragungsergebnissen.....</b>	<b>26</b>
4.1	Vorbemerkungen: Ziel, Methodik und Repräsentativität der Befragung .....	26
4.2	Ausgewählte Befunde der Befragung .....	28
4.2.1	<i>Situation der Befragten vor Maßnahmeeintritt.....</i>	28
4.2.2	<i>Zur Teilnahmemotivation der befragten Personen .....</i>	28
4.2.3	<i>Struktur der absolvierten Weiterbildungsmaßnahmen.....</i>	28
4.2.4	<i>Maßnahmeerfolg im Spiegel des arbeitsmarktlichen Verbleibs.....</i>	30
4.2.4.1	ARBEITSMARKTLICHER VERBLEIB IM ÜBERBLICK.....	30
4.2.4.2	ARBEITSMARKTLICHER VERBLEIB NACH AUSGEWÄHLTEN SOZIO-DEMOGRAPHISCHEN, REGIONALEN UND MAßNAHMEBEZOGENEN MERKMALEN .....	31
4.2.4.3	NACHHALTIGKEIT DES ARBEITSMARKTLICHEN VERBLEIBS UND WEITERE ERFOLGSINDIKATOREN .....	35
4.2.5	<i>Erfolge und Wirkungen von FbW-Maßnahmen jenseits des unmittelbaren arbeitsmarktlichen Verbleibs.....</i>	37
4.2.6	<i>Einschätzungen der FbW-Teilnehmer/-innen zur Maßnahmequalität .....</i>	40
4.3	<i>Zwischenfazit zu den Befragungsbefunden.....</i>	41
<b>5</b>	<b>Ausblick – Perspektiven öffentlich geförderter beruflicher Weiterbildung in der Bundesrepublik Deutschland .....</b>	<b>43</b>
	<b>Literatur- und Quellenverzeichnis .....</b>	<b>46</b>

## **1 Einleitung – Ausgangssituation und Zielstellung der Untersuchung**

Das Jahr 2003 markiert für den Bereich der öffentlich geförderten beruflichen Weiterbildung den Beginn der stärksten Veränderungsprozesse, denen sich dieses – bislang größte – Instrument aktiver Arbeitsförderung in der Bundesrepublik Deutschland jemals ausgesetzt sah. Basierend auf den Empfehlungen der sogenannten Hartz-Kommission vom Spätsommer 2002 wurden mittels gesetzlicher Weichenstellungen der Bundesregierung und durch die seit Beginn des Jahres 2003 praktizierte neue Geschäftspolitik der Bundesanstalt für Arbeit<sup>1</sup> Finanzvolumen und Teilnehmerzahl von öffentlich geförderten beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen binnen eines Jahres um etwa ein Viertel reduziert – ein Ende dieser bundespolitisch beabsichtigten Entwicklung ist gegenwärtig nicht zu erkennen.

Gestützt auf teilweise widersprüchliche empirische Befunde, vielfach nicht nachvollziehbare Argumentationen und partiell sogar Halbwahrheiten wird mehr und mehr Personen – und zwar solchen Menschen, die ohnehin am Arbeitsmarkt benachteiligt sind – die Möglichkeit öffentlich geförderter beruflicher Weiterbildung entzogen und damit die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit dieser Personen verhindert, deren Arbeitsmarktchancen also perspektivisch weiter verschlechtert.

Vor diesem Hintergrund hat der Bundesverband der Träger beruflicher Bildung (Bildungsverband) e.V. im Sommer 2003 das PIW Progress-Institut für Wirtschaftsforschung mit einer Untersuchung beauftragt, um den aktuellen Entwicklungen und den möglichen Perspektiven der öffentlich geförderten beruflichen Weiterbildung in der Bundesrepublik Deutschland nachzugehen.

Die Ergebnisse der hiermit vorgelegten Untersuchung sollen einerseits dazu beitragen, die Debatte um die Zukunft öffentlich geförderter beruflicher Weiterbildung auf eine sachlichere Grundlage zu stellen. Andererseits soll damit zielgerichtet denjenigen politischen und fachlichen Akteuren entgegen getreten werden, die den Sinn dieses Instruments der aktiven Arbeitsförderung grundsätzlich in Abrede stellen und die öffentlich geförderte berufliche Weiterbildung diskreditieren wollen.

---

<sup>1</sup> Aus Gründen der begrifflichen Klarheit wird trotz der mit Wirkung zum 1.1.2004 erfolgten Umbenennung der Bundesanstalt für Arbeit in Bundesagentur für Arbeit nachfolgend stets die Bezeichnung Bundesanstalt für Arbeit verwendet.

## **2 Entwicklungstendenzen bei der Förderung der beruflichen Weiterbildung durch die Bundesanstalt für Arbeit – ein Element der Reformierung bundesdeutscher Arbeitsmarktpolitik**

### **2.1 Zur Einordnung**

Ausgangspunkt für das neuerlich verschärfte Tempo bei der Reformierung bundesdeutscher Arbeitsmarktpolitik war die öffentliche Kritik an der Bundesanstalt für Arbeit im Zusammenhang mit falschen Zahlen über die Erfolge ihrer Vermittlungstätigkeit. Der ursprüngliche Auftrag für die darauf hin im Februar 2002 von der Bundesregierung eingesetzte 15köpfige Hartz-Kommission bestand darin, angesichts dieser Situation Vorschläge für eine grundlegende Reorganisation der Bundesanstalt für Arbeit und eine effektivere Arbeitsvermittlung zu erarbeiten. Über diesen Auftrag ist die Kommission deutlich hinausgegangen. Peter Hartz formulierte dazu im Vorwort zum Kommissionsbericht: „Die Kommission hat den Auftrag so interpretiert, dass sie nicht nur die Effizienz der Organisation und der Prozesse geprüft, sondern den Abbau von 2 Millionen Arbeitslosen in drei Jahren zum Ziel eines Gesamtkonzeptes gemacht hat.“ (Hartz et al.: 5) Die Kommission unterbreitete im August 2002 in ihrem Bericht eine Fülle von Vorschlägen, dargestellt in 13 Modulen zur Reorganisation der Bundesanstalt für Arbeit und zur Schaffung von neuen Beschäftigungsmöglichkeiten für Arbeitslose.

Die Bundesregierung erklärte unmittelbar nach der Vorlage des Kommissionsberichts, dass die Umsetzung der Hartz-Vorschläge nach den Wahlen zügig in Angriff genommen würde und begann damit sofort nach ihrer Wiederwahl: Bereits Anfang November 2002 wurde von der bundeseigenen Kreditanstalt für Wiederaufbau das an den Job-Floater der Hartz-Kommission anknüpfende Programm „Kapital für Arbeit“ aufgelegt, ebenfalls im November 2002 wurden die Entwürfe für die beiden ersten Hartz-Gesetze vorgelegt. Am 15. Dezember 2002 stimmte der Bundestag gegen die Stimmen der Opposition diesen beiden Gesetzentwürfen zu. Am 17. Dezember 2002 konnte im Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat Einigung über eine Reihe von Änderungsvorschlägen zu beiden Gesetzen erzielt werden. Schließlich wurden noch am 20. Dezember 2002 beide Gesetze von Bundestag und Bundesrat beschlossen. Die meisten darin enthaltenen Änderungen traten bereits zum 1. Januar 2003 in Kraft

Die Empfehlungen der Hartz-Kommission waren damit Auftakt für die umfangreichsten Veränderungen bundesdeutscher Arbeitsmarktpolitik seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 1949. Diese Veränderungsprozesse tangierten – wie noch zu zeigen sein wird – auch die öffentlich geförderte berufliche Weiterbildung in erheblichem Maße.

Die Vorschläge der Hartz-Kommission, die teilweise darauf fußenden und mit den Hartz-Gesetzen I bis IV Rechtskraft entfaltenden Weichenstellungen der Bundesregierung sowie die veränderte Geschäftspolitik der Bundesanstalt für Arbeit verfolgen für die Arbeitsmarktpolitik als Ganzes gleichermaßen das Ziel, Arbeitslosigkeit zu bekämpfen und Beschäftigung zu

schaffen. Dies soll durch übergreifende Förderansätze geschehen, die bewährte Interventionsformen aufgreifen und gegebenenfalls optimieren sowie neue Instrumente kreieren. Durch den damit eröffneten effektiveren und effizienteren Instrumenten- und Mitteleinsatz sowie verbesserte rechtliche Rahmenbedingungen soll zugleich erreicht werden, dass die an die Grenze ihrer Leistungsfähigkeit angekommenen öffentlichen Haushalte – verwiesen wird auf die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik, Lohnersatzleistungen und Sicherung des Lebensunterhalts – entlastet werden.<sup>2</sup>

Welche Konsequenzen für die öffentlich geförderte berufliche Weiterbildung ergeben sich aus den mit den Vorschlägen der Hartz-Kommission eingeleiteten Reformen und inwieweit wurden die von der Bundespolitik damit verbundenen arbeitsmarkt- sowie beschäftigungs-politischen Zielstellungen bislang erreicht?

## **2.2 Die Förderung der beruflichen Weiterbildung durch die Bundesanstalt für Arbeit – finanzieller Mitteleinsatz und teilnehmerbezogene Auswirkungen**

### **2.2.1 Mitteleinsatz**

#### **2.2.1.1 Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit für die Förderung der beruflichen Weiterbildung**

In den vergangenen Jahren waren die Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit zur Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW), sowohl was die Ausgaben für Unterhaltsgeld/Teilunterhaltsgeld als auch was die Zuschüsse zu den Kosten der beruflichen Weiterbildung betraf, vergleichsweise stabil. Erst mit dem Jahr 2003 setzte, wie die folgende Übersicht verdeutlicht, ein gravierender Kurswechsel ein, der die Ausgaben für die Förderung der beruflichen Weiterbildung im Vergleich zum Vorjahr um 25,4% schrumpfen ließ.

#### **Übersicht 1 Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit für die Förderung beruflicher Weiterbildung, 1999-2003**

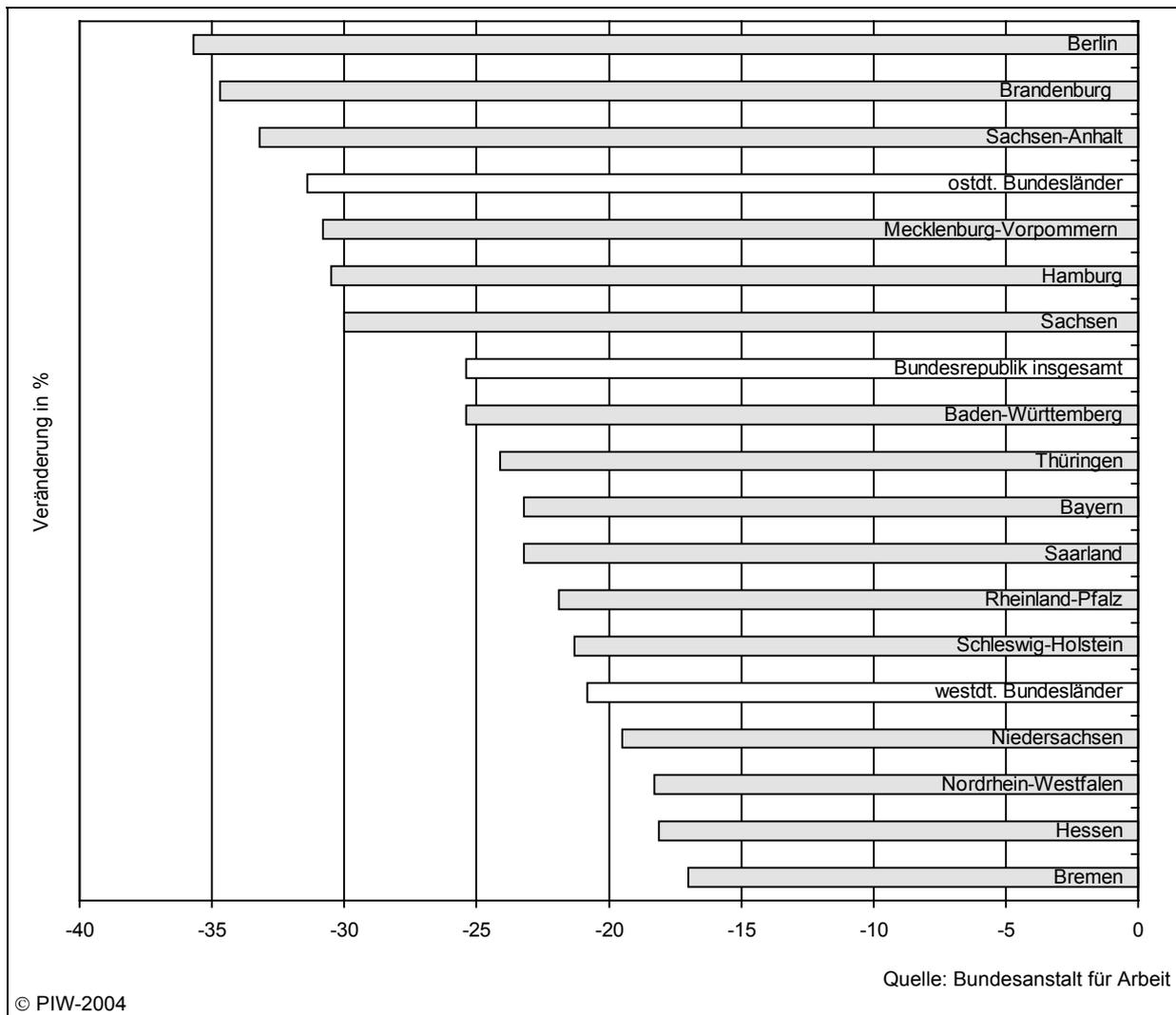
	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
Ausgaben für Unterhaltsgeld/Teilunterhaltsgeld (in Mio. €)	4.045,0	4.127,4	4.204,3	3.996,6	2.971,9
Zuschüsse zu den Kosten der beruflichen Weiterbildung (in Mio. €)	2.703,7	2.680,4	2.778,1	2.704,7	2.028,6
Ausgaben für berufliche Weiterbildung insgesamt (in Mio. €)	6.748,6	6.807,7	6.982,5	6.701,3	5.000,5
Veränderung zum Vorjahr in %	-	0,9	2,6	-4,0	-25,4

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

Dieser Abbau der Förderung der beruflichen Weiterbildung durch die Bundesanstalt für Arbeit vollzog sich praktisch flächendeckend: In allen ostdeutschen wie auch westdeutschen Bundesländern war ein gravierender Rückgang bei den Ausgaben zur Förderung der beruflichen Weiterbildung zu verzeichnen, wenngleich dieser im Ostteil der Bundesrepublik höher ausfiel (-31,4%) als im Westteil (-20,8%).

<sup>2</sup> Vergleiche dazu (Hartz et. al. 2002: 37).

**Übersicht 2      Entwicklung der Ausgaben zur Förderung der beruflichen Weiterbildung nach Bundesländern, 2003 gegenüber 2002**



Insgesamt wurden dadurch die Ausgaben zur Förderung der beruflichen Weiterbildung nivelliert: Wurden im Jahr 2002 in Ostdeutschland noch 1.842 € je Arbeitslosen für FbW-Maßnahmen verausgabt und in Westdeutschland lediglich 1.530 € (Differenz: 312 €), so waren es im Jahr 2003 1.216 € bzw. 1.099 € (Differenz: 117 €).

Im Jahr 2004 wird sich die rückläufige Tendenz bei den Ausgaben zur Förderung der beruflichen Weiterbildung vermutlich weiter fortsetzen, da der Ansatz im Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit für den Eingliederungstitel – aus dem auch die Aufwendungen für FbW-Maßnahmen zu finanzieren sind – erheblich reduziert wurde: Beliefen sich die Gesamtausgaben des Eingliederungstitels (einschließlich Strukturpassungsmaßnahmen) in 2003 auf 12,09 Mrd. €, so wurde der Haushaltsansatz 2004 auf nur noch 10,286 Mrd. € festgesetzt.

Mit Blick auf die seitens der Bundesregierung verfolgten Ziele der eingeleiteten Reformen – effektiverer und effizienterer Mitteleinsatz – ist die Frage von Interesse, welche weiteren Instrumente der aktiven Arbeitsförderung ebenfalls von vergleichbar starken finanziellen Kür-

zungen betroffen waren wie die FbW-Maßnahmen und welche Förderinstrumente demgegenüber mit einem höheren Mitteleinsatz bedacht wurden.

### **2.2.1.2 Volumen des Eingliederungstitels als Indikator für den Umfang aktiver Arbeitsmarktpolitik**

Mit dem im November 2002 gefassten Beschluss des Verwaltungsrates der Bundesanstalt für Arbeit über deren Haushalt sowie der folgenden Genehmigung durch die Bundesregierung wurden wesentliche Weichenstellungen für die Arbeitsmarktpolitik des Jahres 2003 vorgenommen.

Das geplante Budget für die wichtigsten Ermessensleistungen aktiver Arbeitsförderung – zusammen gefasst im Eingliederungstitel<sup>3</sup> zuzüglich der Ausgaben für Strukturanpassungsmaßnahmen – wurde im Vergleich zum Vorjahr erheblich zurück gefahren:<sup>4</sup>

- Belief sich der Soll-Ansatz für den Eingliederungstitel im Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit im Jahr 2002 noch auf 15,28 Mrd. €, so wurden für das Jahr 2003 nur noch 13,50 Mrd. € geplant.
- Diese vorgesehenen Einschnitte spiegeln sich jedoch nicht nur in absoluten Zahlen, sondern auch in relativen Werten wider: Auch gemessen an den Beitragseinnahmen der Bundesanstalt für Arbeit wurden die geplanten Ausgaben für aktive Instrumente der Arbeitsförderung deutlich verringert – von 31,3% in 2002 auf nur noch 27,3% in 2003.

Hintergrund dieser Planungen war einerseits das Ziel der Bundesanstalt für Arbeit und der Bundesregierung, im Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit auf einen Bundeszuschuss verzichten zu können. Andererseits waren Grundlage des Haushaltes die Entwürfe zu den Hartz-Gesetzen I und II. Durch die gesetzlichen Veränderungen und deren geschäftspolitische Umsetzung sollten Einsparungen im Etat der Bundesanstalt für Arbeit in Höhe von 2,83 Mrd. € erzielt werden.<sup>5</sup>

Die skizzierten fiskalischen Einsparintentionen wurden sukzessive in die Förderpraxis umgesetzt, wie die in 2003 realisierten Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit zeigen: Die Ausgaben des Eingliederungstitels einschließlich der Kosten für Strukturanpassungsmaßnahmen beliefen sich im Jahr 2003 auf 12.092,153 Mio. € und lagen damit um 15,5% unter denjenigen des Vorjahres. Damit wurden nur noch 25,5% der Ist-Beitragseinnahmen für Ausgaben

<sup>3</sup> Im Eingliederungstitel sind nahezu alle sogenannten Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung veranschlagt. Ausgenommen sind die Mittel für die Förderung der Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit gemäß § 57 SGB III (Überbrückungsgeld), die Trägerförderung gemäß § 248 SGB III und die Mittel für die Beauftragung Dritter mit der Vermittlung (seit 27.3.2002). Ausgenommen waren bis Ende 2002 auch die Ausgaben für die Förderung von Strukturanpassungsmaßnahmen. Diese wurden bis dahin vom Bund komplettär finanziert und sind jetzt allein aus dem Eingliederungstitel zu tragen. Innerhalb des Eingliederungstitels werden ab 2003 auch die für die Personal-Service-Agenturen aufzuwendenden Kosten abgerechnet.

<sup>4</sup> Die ist, wie die oben stehende Übersicht zeigt, keine völlig neue Entwicklung: Bereits seit 1999 wurden die Soll-Ausgaben für den Eingliederungstitel zuzüglich der Ausgaben für Strukturanpassungsmaßnahmen von Jahr zu Jahr verringert – allerdings nicht annähernd in dem Maße wie dies von 2002 auf 2003 erfolgte.

<sup>5</sup> Vergleiche dazu die Pressemitteilung Nr. 69 der Bundesanstalt für Arbeit vom 14.11.2002.

des Eingliederungstitels einschließlich der Ausgaben für Strukturanpassungsmaßnahmen aufgewandt.<sup>6</sup>

### Übersicht 3 Absolute und relative Ausgaben für aktive Instrumente der Arbeitsförderung durch die Bundesanstalt für Arbeit, 1999-2003

	1999	2000	2001	2002	2003
Soll-Ausgaben des Eingliederungstitels* (in Mrd. €)	16,82	16,76	15,75	15,28	13,50
Veränderung im Vergleich um Vorjahr in %	-	-0,4	-6,0	-3,0	-11,6
Ist-Ausgaben des Eingliederungstitels* (in Mrd. €)	15,63	15,35	14,81	14,31	12,09
Veränderung im Vergleich um Vorjahr in %	-	-0,8	-3,5	-3,4	-15,5
Soll-Ausgaben des Eingliederungstitels* in % der Soll-Beitragseinnahmen	37,0	36,1	32,9	31,3	27,3
Ist-Ausgaben des Eingliederungstitels* in % der Ist-Beitragseinnahmen	34,6	33,1	31,3	30,2	25,5
* Eingliederungstitel und Strukturanpassungsmaßnahmen					
Quelle: Bundesanstalt für Arbeit					

Angesichts der seit mehreren Jahren ansteigenden Arbeitslosigkeit wurde damit durch Vorstand und Verwaltungsrat der Bundesanstalt für Arbeit sowie durch die Bundesregierung ein Paradigmenwechsel vollzogen. „Bei sinkenden Beitragseinnahmen und trotz Leistungskürzungen steigenden Leistungsverpflichtungen läuft das im Ergebnis auf eine prozyklische Steuerung der aktiven Arbeitsförderung in einem in der Geschichte der Bundesrepublik beispiellosen Ausmaß hinaus.“ (Bosch/Knuth 2003: 281)

#### 2.2.1.3 Instrumentelle Umsteuerungen durch veränderten Mitteleinsatz

Die arbeitsmarktpolitischen Reformen sollen, wie bereits erwähnt, zu einem effektiveren und effizienteren Mitteleinsatz beitragen. Folgt man dieser Logik, so müssten weniger erfolgreiche Förderinstrumente mit weniger und erfolgreiche bzw. erfolgversprechende Instrumente mit mehr finanziellen Mitteln ausgestattet worden sein.

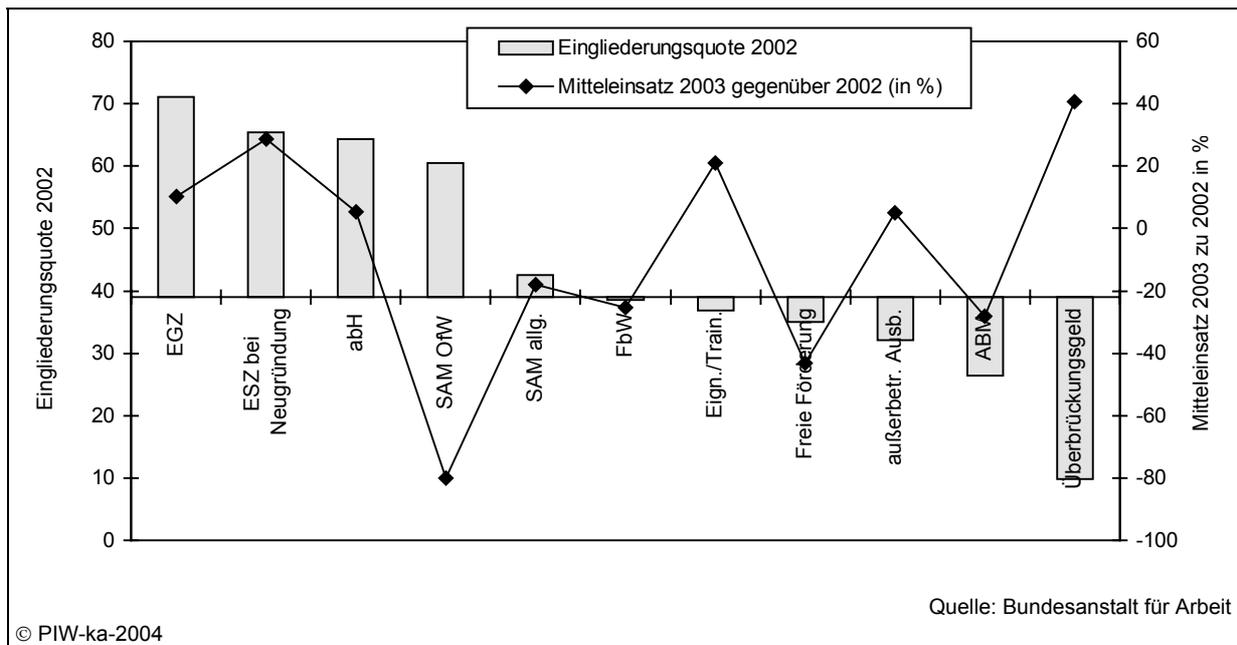
Interessant ist zunächst, dass die mit Beginn des Jahres 2003 eingeleiteten instrumentellen Umsteuerungen auf einer unzureichenden empirischen Basis beruhten: Der einzige bis dahin vorliegende „Erfolgsindikator“, ausgewiesen in den nach § 11 SGB erstellten Eingliederungsbilanzen der Bundesanstalt für Arbeit, war allein die – von Arbeitsmarktwissenschaftler/-innen als völlig unzureichend charakterisierte – Verbleibsquote<sup>7</sup>, welche zudem nur für einige wenige Förderinstrumente verfügbar war.

<sup>6</sup> Dennoch konnte das Ziel eines von Bundeszuschüssen freien Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit nicht erreicht werden, da die deutlich ansteigende Arbeitslosigkeit in 2003 zu Mehrausgaben an anderer Stelle führte. Im Ergebnis musste der BA-Haushalt im Jahr 2003 durch einen Bundeszuschuss in Höhe von 6,215 Mrd. € ausgeglichen werden.

<sup>7</sup> Die Verbleibsquote gibt den Anteil derjenigen Absolventen/-innen von Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung an, die in angemessener Zeit im Anschluss an die Maßnahme (6 Monate) nicht mehr arbeitslos sind (Bundesanstalt für Arbeit 2003a: Anlage 4, S. 5).

Im Verlaufe des Jahres 2003 verbesserte sich die Datenbasis bezüglich möglicher Erfolgsindikatoren<sup>8</sup> mit der Vorlage der, weitere Indikatoren wie die Eingliederungsquote<sup>9</sup> enthaltenden, Eingliederungsbilanz 2002 zwar – ein plausibler Zusammenhang zwischen den dadurch ausgewiesenen „Erfolgen“ einzelner arbeitsmarktpolitischer Instrumente und den vollzogenen Veränderungen beim finanziellen Mitteleinsatz ist gleichwohl vielfach nicht zu erkennen.

#### Übersicht 4 Eingliederungsquoten 2002 und Mitteleinsatz 2003 für wichtige Instrumente der aktiven Arbeitsförderung



So zeigt die vorstehende Übersicht beispielsweise, dass die nur unterdurchschnittliche Eingliederungsquoten ausweisenden Instrumente Eignungsfeststellungs-/Trainingsmaßnahmen sowie außerbetriebliche Berufsausbildung Benachteiligter in 2003 finanzielle Aufwüchse zu verzeichnen haben (+20,9% bzw. +5,4%), während beide Formen von Struktur Anpassungsmaßnahmen zwar überdurchschnittliche Eingliederungsquoten verzeichnen können, der finanzielle Mitteleinsatz für diese Instrumente im Jahr 2003 jedoch erheblich zurück gegangen ist (-18,1% bzw. -79,9%). Nicht verständlich sind auch die Entscheidungen im Vergleich von Eignungsfeststellungs-/Trainingsmaßnahmen einerseits und FbW-Maßnahmen andererseits, die gleichermaßen der Erhöhung des Qualifikationsniveaus und der Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmer/-innen dienen sollen: Obwohl die Eingliederungsquote bei FbW-Maßnahmen in 2002 mit 38,6% besser ausfiel als bei Eignungsfeststellungs-/Trainingsmaßnahmen (36,8%), wurde das im Jahr 2003 für FbW-Maßnahmen verausgabte Finanzvolumen um 1.700,813 Mio. € bzw. 25,4% reduziert, während die Ausgaben für Eignungsfeststellungs-/Trainingsmaßnahmen um 99,798 Mio. € bzw. 20,9% zunahmen.

<sup>8</sup> Vergleiche zur (alleinigen) Sinnhaftigkeit von verbleibsorientierten Erfolgsindikatoren Abschnitt 3.1.3.

<sup>9</sup> Die Eingliederungsquote gibt den Anteil derjenigen Absolventen/-innen von Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung an, die in angemessener Zeit im Anschluss an die Maßnahme (6 Monate) eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufgenommen haben (Bundesanstalt für Arbeit 2003a: Anlage 4).

Darüber hinaus sei angemerkt, dass für einige der in 2003 neu implementierten Förderinstrumente – so für die Existenzgründungszuschüsse zu Gunsten der Ich-AG (Ausgaben in 2003: 268,3 Mio. €) und für die Personal-Service-Agenturen (173,6 Mio. €) – erhebliche Finanzmittel eingesetzt wurden, die bisherigen Bewertungen hinsichtlich der möglichen Erfolge dieser neuen Instrumente jedoch eher skeptisch ausfallen.<sup>10</sup>

Alle diese Befunde lassen den Schluss zu, dass den vollzogenen Umsteuerungsprozessen vorrangig fiskalische Erwägungen zu Grund gelegt wurden – valide Effektivitäts-, Effizienz- und Qualitätskriterien hingegen nur eine untergeordnete Rolle bei den Entscheidungen der verantwortlichen Akteure gespielt haben.

## 2.2.2 Auswirkungen des veränderten Mittel- und Instrumenteneinsatzes auf Anzahl und Struktur der geförderten Teilnehmer/-innen

Im Ergebnis der neuen fiskalischen und instrumentellen Weichenstellungen hat sich innerhalb der bislang wichtigsten Förderbereiche aktiver Arbeitsmarktpolitik die Struktur der unterstützten Personen, wie die folgende Übersicht darstellt, deutlich verändert.

### Übersicht 5 Relative Verteilung der Teilnehmer/-innen in den wichtigsten Instrumenten der Arbeitsförderung durch die Bundesanstalt für Arbeit, 1999-2003 (alle genannten Instrumente = 100)

Instrument	1999	2000	2001	2002	2003
Wichtige direkte Hilfen*	15,0	15,5	17,9	21,6	37,2
Freie Förderung	-	6,3	7,7	7,7	6,9
Strukturanpassungsmaßnahmen	21,1	18,1	15,0	14,9	6,8
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	25,2	22,0	19,3	15,2	13,2
Förderung der beruflichen Weiterbildung	38,6	38,1	40,0	40,5	35,8
* Eingliederungs- und Einstellungszuschüsse, Überbrückungsgeld, Existenzgründungszuschüsse					
Quelle: Bundesanstalt für Arbeit					

Auch bei diesen teilnehmerbezogenen Analysen zeigt sich der Befund, dass bereits seit längerem deutliche Veränderungen in der Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik durch die Bundesanstalt für Arbeit vorgenommen werden. In idealtypischer Verallgemeinerung lässt sich konstatieren, dass

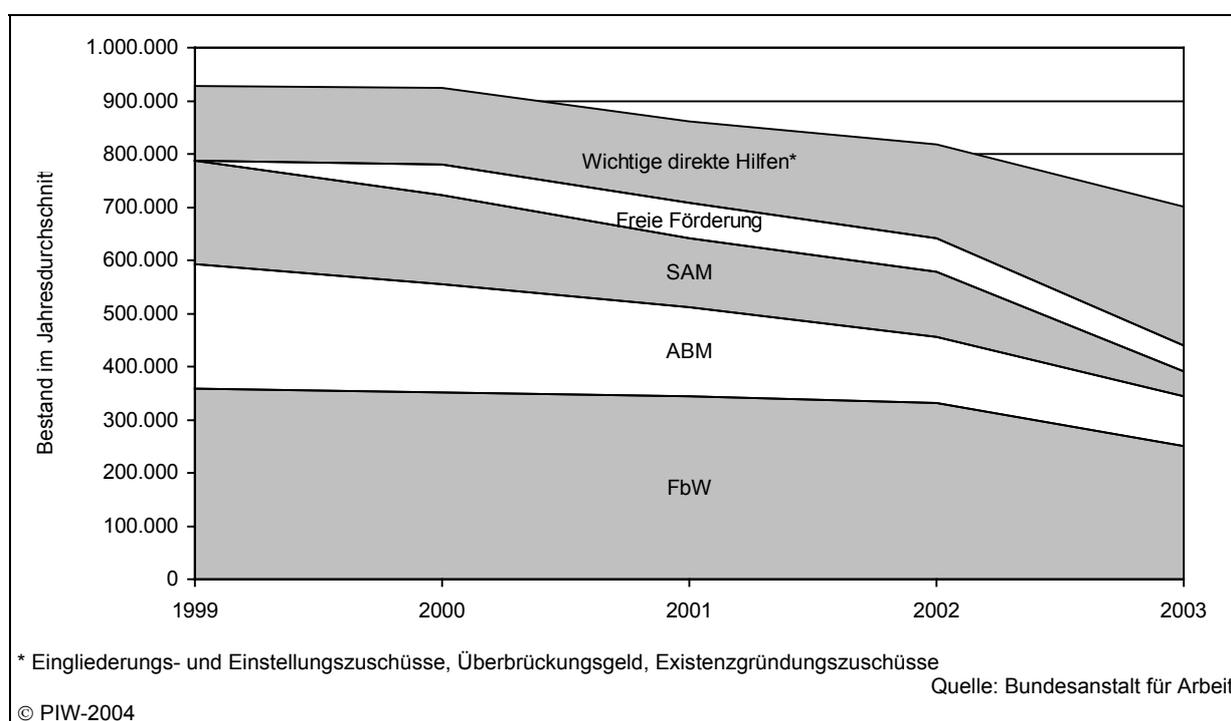
- auf die Eingliederung in den 1. Arbeitsmarkt ausgerichtete und dabei zielgruppenindifferente Interventionen an Bedeutung gewinnen sowie
- auf die Beschäftigungsinduzierung im 2. Arbeitsmarkt, auf Zielgruppen und auf berufliche Weiterbildung<sup>11</sup> orientierende Arbeitsförderinstrumente an Gewicht verlieren.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Vergleiche dazu (IAB 2003c: 2 ff.), (Wagner, Schuldt 2003: 99 f.) sowie (IAB 2004a: 1 ff.) und (IAB 2004b: 1 ff.).

<sup>11</sup> Die jahresdurchschnittliche Bestandszahl bei den FbW-Teilnehmer/-innen hat sich dabei von 331.586 in 2002 auf nur noch 250.976 in 2003 verringert, was einem Rückgang von 24,3% entspricht.

Berücksichtigt man beide – gegenläufigen – Tendenzen, so können die Aufwüchse bei den Instrumenten zur direkten Förderung regulärer Beschäftigung die Rückgänge bei anderen Instrumenten der aktiven Arbeitsförderung nicht kompensieren, wodurch sich die Gesamtzahl der unterstützten Personen verringert. Entsprechend dieser rückläufigen Zahl der Teilnehmer/-innen sind die arbeitsmarktpolitischen Entlastungswirkungen der genannten Förderinstrumente im Jahr 2003 (weiter) deutlich gesunken.

**Übersicht 6 Absoluter Bestand an Teilnehmer/-innen in den wichtigsten Instrumenten der Arbeitsförderung durch die Bundesanstalt für Arbeit, 1999-2003**



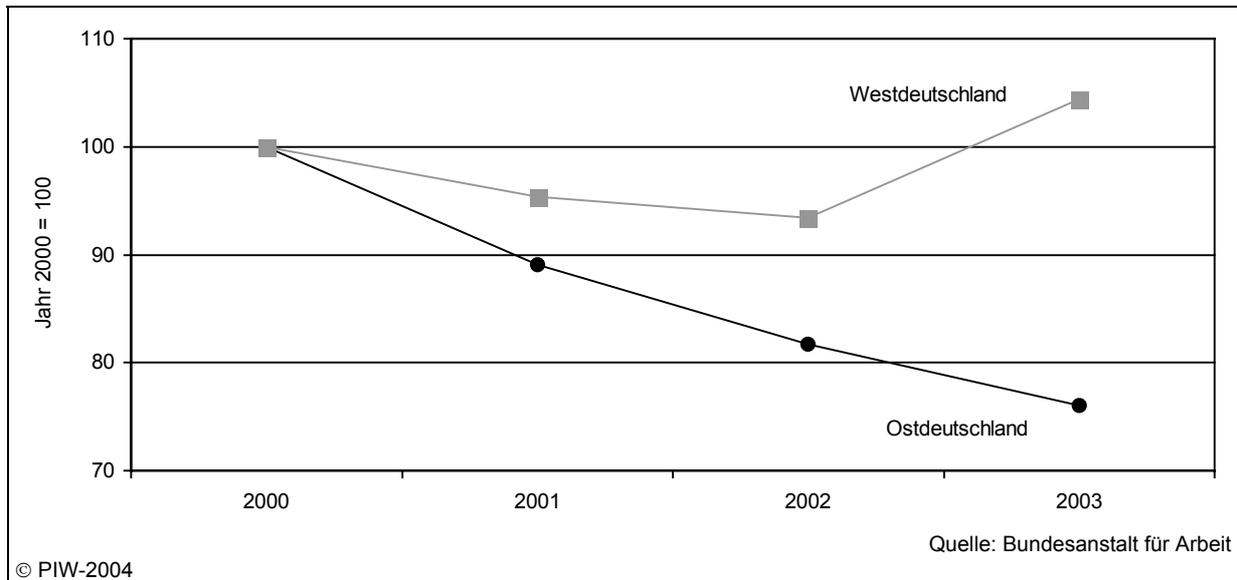
Werden die Teilnehmerzahlen in den genannten Förderinstrumenten – Eingliederungszuschuss, Überbrückungsgeld, Existenzgründungszuschuss, Freie Förderung, FbW, ABM und SAM – unter dem Aspekt der regionalen Programmdiffusion betrachtet, so ergibt sich im Ost-West-Vergleich folgendes Bild:

- Die jahresdurchschnittliche Teilnehmerzahl ist in Westdeutschland von 335.693 Personen in 2000 nach einem „Zwischentief“ in den Jahren 2001 und 2002 auf 350.572 Personen im Jahr 2003 gesunken. Der Anstieg beträgt damit absolut betrachtet 14.879 bzw. relativ gesehen 4,4%.

<sup>12</sup> Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in Nürnberg kommt in einer Bewertung der im Umbruch befindlichen Arbeitsmarktpolitik der Bundesanstalt für Arbeit zu ganz ähnlichen Feststellungen. Vergleiche dazu (IAB 2003a: 4 f.).

- In Ostdeutschland ist die jahresdurchschnittliche Teilnehmerzahl dagegen von 461.421 Personen in 2000 nahezu kontinuierlich auf 350.524 Personen im Jahr 2003 gesunken. Der Rückgang beträgt somit absolut 110.897 und relativ -24%.

### Übersicht 7 Relative Entwicklung des Gesamtteilnehmerbestandes in den wichtigsten Instrumenten der Arbeitsförderung im Ost-West-Vergleich, 2000-2003



#### 2.2.3 Zwischenfazit: Entwicklung von Volumen und Struktur aktiver Instrumente der Arbeitsförderung

Fasst man die wesentlichen Veränderungen in der Arbeitsmarktpolitik auf der Bundesebene zusammen, so lassen sich folgende Weichenstellungen und kurzfristigen Auswirkungen erkennen:

- Bereit seit mehreren Jahren werden aktive Instrumente der Arbeitsförderung zurück gefahren. Dies zeigt sich sowohl bei den eingesetzten finanziellen Mitteln als auch bei den Teilnehmerzahlen.
- Innerhalb des Kanons der verschiedenen Instrumente aktiver Arbeitsförderung kommt es zu Umschichtungen:
  - Auf die Eingliederung in den 1. Arbeitsmarkt ausgerichtete und dabei zielgruppenindifferente Interventionen nehmen an Bedeutung zu, wozu auch die Implementation neuer Instrumente beiträgt.
  - Auf die Beschäftigungsinduzierung im 2. Arbeitsmarkt, auf besonders förderungsbedürftige Personengruppen und auf berufliche Weiterbildung orientierende Arbeitsförderinstrumente verlieren demgegenüber an Gewicht.
  - Im Saldo beider Entwicklungstendenzen geht die Zahl der insgesamt geförderten Personen zurück.

- Im Ergebnis von finanzieller und instrumenteller Umsteuerung nimmt die unmittelbare arbeitsmarktpolitische Entlastungswirkung der von der Bundesanstalt für Arbeit eingesetzten Förderinstrumente ab.
- Gemessen an der Entwicklung der Teilnehmerzahlen ist Ostdeutschland, sowohl absolut als auch relativ gesehen, deutlich stärker und bereits seit längerem vom verringerten Einsatz aktiver Instrumente der Arbeitsförderung betroffen als Westdeutschland.

In Anknüpfung an die von der Hartz-Kommission, der Bundesregierung und der Bundesanstalt für Arbeit selbst gesteckten Ziele – Bekämpfung von Arbeitslosigkeit, Schaffung von Beschäftigung, Erhöhung von Effektivität und Effizienz des Instrumenten- und Mitteleinsatzes, Entlastung öffentlicher Haushalte – sowie unter Berücksichtigung der strukturellen Rahmenbedingungen muss somit konstatiert werden:

- Die überproportional starken Rückgänge bei Instrumenten der aktiven Arbeitsförderung in Ostdeutschland führen gerade in dem Teil der Bundesrepublik zu einer unmittelbaren Schwächung der Binnennachfrage und zu einer Verringerung öffentlich geförderter Beschäftigung, dessen gesamtwirtschaftliche Entwicklung am stärksten von der Binnennachfrage abhängig ist bzw. dessen strukturelles Arbeitsplatzdefizit in der Vergangenheit zumindest teilweise durch öffentlich geförderte Beschäftigung – vor allem in Form von ABM und SAM – kompensiert wurde.
- Das Ziel der Entlastung öffentlicher Haushalte konnte trotz der Einsparungen bei den Mitteln für aktive Instrumente der Arbeitsförderung nicht erreicht werden, da den dortigen Einsparungen ansteigende Ausgaben für Lohnersatzleistungen und zur Sicherung des Lebensunterhaltes – aufgrund höherer Arbeitslosenzahlen – gegenüber stehen: Im Jahr 2003 verringerten sich die Ausgaben des Eingliederungstitels einschließlich der Kosten für Strukturanpassungsmaßnahmen im Vergleich zum Vorjahr um 2,217 Mrd. €. Trotz Leistungskürzungen stiegen demgegenüber die Ausgaben für Arbeitslosengeld aber um 2,041 Mrd. €, die für Arbeitslosenhilfe um 1,776 Mrd. €.

Inwieweit die maßgeblich von der Bundespolitik vollzogenen Umsteuerungen im Gegensatz zu diesen kurzfristig negativen Auswirkungen mittel- bis langfristig zur Verbesserung der Arbeitsmarktsituation beitragen können, bleibt noch zu untersuchen<sup>13</sup> – die bisherigen Einschätzungen fallen jedoch auch unter einem mittel- bis langfristigen Betrachtungswinkel nicht allzu optimistisch aus.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> So hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) im Februar 2004 eine Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission europaweit ausgeschrieben.

<sup>14</sup> Vergleiche dazu (IAB 2003c: 2 ff.) und (Wagner, Schuldt 2003: 99 f.).

### 3 Neue bundespolitische Grundlagen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung – Intentionen, Implementation und Auswirkungen

Das, bezogen auf das eingesetzte Finanzvolumen wie auch die Anzahl der geförderten Teilnehmer/-innen, bislang gewichtigste Instrument der aktiven Arbeitsförderung – die Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW) – wurde mit den Vorschlägen der Hartz-Kommission, den in deren Folge von der Bundesregierung beschlossenen gesetzlichen Regelungen und der von Bundesanstalt für Arbeit seit Anfang 2003 praktizierten Geschäftspolitik auf völlig neue Grundlagen gestellt. Die wesentlichen konstituierenden Elemente dieser Neuordnung sind:<sup>15</sup>

- Den Bildungssuchenden wird vom Arbeitsamt das Vorliegen der Voraussetzungen für die Förderung einer FbW bescheinigt. Dieser **Bildungsgutschein** ist räumlich begrenzt (Tagespendelbereich), legt Bildungsziele sowie Bildungsdauer fest und hat eine Gültigkeit von drei Monaten. Den Bildungssuchenden obliegt es selbst, einen geeigneten Bildungsdienstleister auszuwählen. Die Abrechnung der Kosten für die FbW erfolgt auf der Grundlage des ausgestellten Bildungsgutscheines zwischen dem Bildungsdienstleister und dem Arbeitsamt.
- FbW wird zukünftig nur dann vom Arbeitsamt unterstützt, wenn die Maßnahme und der Träger von unabhängigen fachkundigen Stellen zugelassen sind (**doppelte Zertifizierung**). Diese Stellen unterliegen ihrerseits einem Zulassungsverfahren durch eine **zentrale Akkreditierungsstelle**.
- Fördervoraussetzung ist des Weiteren, dass die FbW – nach Qualitätsprüfung bzw. Einschätzung der Arbeitsämter – eine prognostizierte **Verbleibsquote**<sup>16</sup> von mindestens 70% der Teilnehmer/-innen erwarten lässt. Diese Vorgabe soll sichern, dass sechs Monate nach Maßnahmeende 7 von 10 Teilnehmer/-innen nicht (wieder) arbeitslos gemeldet sind.<sup>17</sup>
- Die Lehrgangskosten haben sich an **Durchschnittskostensätzen** der betreffenden Landesarbeitsämter oder an bundesweiten Durchschnittskostensätzen zu orientieren, wobei besondere Leistungen – wie beispielsweise sozialpädagogische Betreuung – nicht mehr außerhalb des Kostensatzes vergütet werden.

Ziel dieser Neuorientierung ist es, öffentlich geförderte FbW markt-, bedarfs- und damit vermittlungsorientierter zu gestalten, zielgruppenspezifischer umzusetzen sowie transparenter zu machen. Insgesamt soll damit der Wettbewerb auf dem Weiterbildungsmarkt belebt und die Effektivität sowie Effizienz von FbW erhöht werden.<sup>18</sup> Die Bundesanstalt für Arbeit hatte sich darüber hinaus die geschäftspolitische Vorgabe gesetzt, in 2003 jahresdurchschnittlich

<sup>15</sup> Vergleiche dazu den „Sechsten Abschnitt: Förderung der beruflichen Weiterbildung“ des SGB III sowie (Bundesanstalt für Arbeit 2002: 1 ff.). Zu berücksichtigen ist in diesem Kontext, dass nicht alle Veränderungen bei FbW auf die Vorschläge der Hartz-Kommission zurück gehen.

<sup>16</sup> Zur Definition der Verbleibsquote vergleiche Abschnitt 2.2.1.3.

<sup>17</sup> Die aktuelle Geschäftspolitik der Bundesanstalt für Arbeit gibt den Regionaldirektionen und den Agenturen für Arbeit inzwischen nicht mehr die Verbleibsquote vor, sondern orientiert in den entsprechenden Zielvorgaben bzw. Zielvereinbarungen auf die Eingliederungsquote.

<sup>18</sup> Vergleiche dazu (Hartz et. al. 2002: 158 ff.).

etwa 260.000 Personen durch FbW für die Aufnahme einer Beschäftigung zu befähigen<sup>19</sup> und die Dauer der Maßnahmen (ohne Umschulungsmaßnahmen) so zu verkürzen, dass sich diese an einer bundesweiten bildungszielbezogenen Durchschnittsdauer orientieren.<sup>20</sup> Entsprechend wurden im Haushaltsansatz 2003 der Bundesanstalt für Arbeit nur noch Soll-Ausgaben für FbW in Höhe von 5,26 Mrd. € vorgesehen, nach dem sich im Vorjahr die Ist-Ausgaben<sup>21</sup> noch auf 6,701 Mrd. € beliefen.<sup>22</sup>

Inwieweit wurden diese intendierten Zielstellungen bislang erreicht, welche Perspektiven sind zu erkennen und welche spezifischen Auswirkungen ergeben sich mit Blick auf Ostdeutschland einerseits und besonders förderungsbedürftige Personengruppen andererseits?

### **3.1 Implikationen der neuen Fördergrundlagen**

#### **3.1.1 Bildungsgutschein**

Mit dem Instrument des Bildungsgutscheins sollen lt. Gesetzesbegründung, neben den allgemeinen Zielen der Neuordnung von FbW, insbesondere „die Entscheidungs- und Wahlrechte der Arbeitnehmer deutlich gestärkt“ werden.

Diesem grundsätzlich positiv zu bewertenden Ziel stehen – früher wie heute – Rahmenbedingungen gegenüber, die nicht geeignet sind, die Entscheidungs- und Wahlrechte tatsächlich zu stärken. Insbesondere geht das Konzept des Bildungsgutscheins am (alt)bekannten und vielfach beschriebenen Problem der weitgehenden Intransparenz des Weiterbildungsmarktes – mit zehntausenden Bildungsdienstleistern, hunderttausenden Bildungsangeboten und uneinheitlichen Qualitätsstandards<sup>23</sup> – völlig vorbei. Die Aufgabe der Herstellung von Transparenz wird damit ausgerechnet auf diejenigen Akteure übertragen, die aufgrund ihrer begrenzten Möglichkeiten am wenigsten in der Lage sein können, die Intransparenz des Weiterbildungsmarktes aufzulösen – auf Arbeitslose, Arbeitsuchende und Bildungsinteressenten. Die zumindest im 1. Halbjahr 2003 und bei einzelnen Arbeitsämtern zu verzeichnende Praxis, Personen, die einen Bildungsgutschein erhalten haben, mit dem Verweis auf die Neutralität der Arbeitsverwaltung nicht einmal einfache Namens- und Adressenlisten von Bildungsdienstleistern auszuhändigen, ist angesichts dieser intransparenten Marktsituation gerade zu grotesk.

Darüber hinaus sind weitere Implikationen des Bildungsgutscheins zu verzeichnen, deren markanteste bei den Bildungsdienstleistern erhebliche Konsequenzen zeitigen: Der Bildungsgutschein führt – wie erwähnt bewusst intendiert – zu individuellen Teilnahmeentscheidungen, deren (notwendige) Unkalkulierbarkeit und Kurzfristigkeit den Bildungsdienstleistern praktisch jede Planungsgrundlage entziehen. Die von den Arbeitsämtern ver-

---

<sup>19</sup> Pressemeldung der Bundesanstalt für Arbeit vom 11.3.2003.

<sup>20</sup> Bundesanstalt für Arbeit 2002: 2.

<sup>21</sup> Kosten für die Maßnahmedurchführung einschließlich der Ausgaben für Unterhaltsgeld/Teilunterhaltsgeld.

<sup>22</sup> Vergleiche dazu auch Abschnitt 2.2.1.1.

<sup>23</sup> Vergleiche dazu den folgenden Abschnitt 3.1.2.

öffentlichten Listen förderfähiger Bildungsziele können dieses Manko nicht einmal annähernd ausgleichen, da sie kein Abbild der tatsächlich bildungszielbezogen ausgegebenen Bildungsgutscheine sind. Konkrete Informationen darüber, wieviel Bildungsgutscheine zu welchen Bildungszielen für welchen Zeitraum ausgegeben wurden, erhalten die Bildungsdienstleister von den Arbeitsämtern im übrigen im Regelfall auch nicht. Die langfristig negativen Konsequenzen solcherart regulierter Bildung sind bereits in der bildungsökonomischen Diskussion der sechziger Jahre thematisiert worden:

- „Kurzfristigkeit der Planungshorizonte,
- fehlende Information über Konsequenzen,
- Beschränktheit individueller Kosten-Nutzen-Kalküle,
- Vernachlässigung sozialer Aspekte,
- Unterversorgung mit Kompetenzen,
- fehlende Bildungsangebote.“<sup>24</sup>

Interessant ist im übrigen, nach welchen Kriterien die Arbeitsämter die mit den Bildungsgutscheinen festgelegten Bildungsziele bestimmen. Ausgangspunkt ist zum Einen das Kompetenzprofil der Arbeitslosen, Arbeitsuchenden und Bildungsinteressierten, welches mittels unterschiedlicher Instrumente (individuelles Profiling, Eignungsfeststellung u.ä.) bestimmt wird. Zum Anderen wird von den Arbeitsämtern der bisherige Erfolg vergleichbarer Bildungsmaßnahmen mit Hilfe der Verbleibsquote ermittelt und deren – mögliche – künftige Entwicklung prognostiziert. Detaillierte Informationen darüber, wie der letzte Baustein der Zielbestimmung konkret umgesetzt wird, waren von den Arbeitsämtern nicht zu erhalten. Dies ist insofern interessant, als dass gerade die prognostizierte Verbleibsquote entscheidend für die Ausstellung bzw. Nichtausstellung eines Bildungsgutscheins ist.

Schließlich ist darauf zu verweisen, dass der Bildungsgutschein der Bundesanstalt für Arbeit durch die Festlegung von Bildungszielen und Bildungsdauer als Steuerungsinstrument ihrer Ausgaben für FbW dient. Das dieses Steuerungsinstrument greift, zeigt die Entwicklung der Ist-Ausgaben für FbW-Maßnahmen<sup>25</sup> im Jahr 2003: Die mit dem Haushaltsansatz 2003 der Bundesanstalt für Arbeit geplante Senkung der Ausgaben für FbW in einem Umfang von 21,1% gegenüber dem Vorjahr wurde durch die konsequente Steuerung über ausgegebene Bildungsgutscheine sogar übertroffen, so dass in 2003 nur noch 5 Mrd. € verausgabt wurden, während es in 2002 noch 6,701 Mrd. € waren – der Ausgabenrückgang belief sich entsprechend auf 25,4%.

---

<sup>24</sup> Vergleiche dazu beispielsweise (Faulstich 2003: 5).

<sup>25</sup> Kosten für die Maßnahmedurchführung einschließlich der Ausgaben für Unterhaltsgeld/Teilunterhaltsgeld.

### **3.1.2 Zertifizierung und Akkreditierung**

Die Zulassung von Maßnahmen und Trägern durch unabhängige fachkundige Stellen sowie deren Akkreditierung durch eine zentrale Akkreditierungsstelle wurden als die entscheidenden Elemente zur Qualitätsverbesserung bei FbW konzipiert. Angesichts der langjährigen Kritik an den bisherigen Prüfverfahren ist diese Weichenstellung, jedenfalls so weit es die Zulassung der Träger betrifft, positiv zu bewerten und verspricht Erfolg.

Allerdings sind diese konzipierten Zulassungsverfahren bis heute nicht implementiert worden, obwohl diese Prozesse bis Mitte 2003 vollzogen sein sollten. BMWA und BMBF arbeiten nach wie vor an einer Rechtsverordnung zur Regelung der Zulassungsverfahren. Wann diese Abstimmungen beendet sein werden und wann die auf dieser Basis zu erlassende Verordnung Rechtskraft erlangen wird, kann derzeit – mehr als ein Jahr nach Schaffung der entsprechenden gesetzlichen Grundlagen in den §§ 84 und 85 SGB III – noch immer nicht eingeschätzt werden.<sup>26</sup>

Als Übergangsregelung wird das bisherige, zunächst nur bis Mitte 2003 befristete, Zulassungsverfahren nach § 86 SGB III in Zuständigkeit der Bundesanstalt für Arbeit fortgeführt. Das diese andauernde Übergangsregelung maßgebliche qualitätsverbessernde Impulse für FbW-Maßnahmen auslösen konnte, ist bislang von der Bundesanstalt für Arbeit noch nicht nachgewiesen worden und muss daher stark bezweifelt werden.

### **3.1.3 Verbleibsquote**

Eine prognostizierte Verbleibsquote von mindestens 70% als Fördervoraussetzung soll entsprechend den seit Beginn des Jahres 2003 bei der Bundesanstalt für Arbeit gültigen Geschäftsanweisungen sichern, dass FbW-Maßnahmen künftig markt-, bedarfs- und damit vermittlungsorientierter gestaltet werden. Die Wirkungen dieses Neuordnungselements von FbW sind aus gegenwärtiger Sicht wie folgt zu skizzieren.

Mit der Orientierung auf die prognostizierte Verbleibsquote wird, unabhängig von den methodischen Probleme zu deren Bestimmung<sup>27</sup>, der „Bedarf“ an FbW vorrangig an der Nachfrage der Wirtschaft ausgerichtet; individuelle Bedarfslagen von Arbeitslosen, Arbeitssuchenden und Bildungsinteressenten geraten damit in das Hintertreffen.

Auf welcher empirischen und konzeptionellen Grundlage die gesetzte Mindestquote von 70% von der Bundesanstalt für Arbeit ermittelt wurde, muss im übrigen offen bleiben<sup>28</sup> – immerhin

---

<sup>26</sup> Bislang hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit erst einen „Entwurf einer Verordnung über das Verfahren zur Zulassung von fachkundigen Stellen sowie zur Anerkennung von Trägern und Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch (Anerkennungs- und Zulassungsverordnung – Weiterbildung – AZWV)“ vorgelegt, der sich noch in der Beratung befindet.

<sup>27</sup> Vergleiche dazu Abschnitt 3.1.1.

<sup>28</sup> Ebenda.

erbrachten die zum Zeitpunkt der Erarbeitung der entsprechenden gesetzlichen Regelungen vorliegenden Analysen der Bundesanstalt für Arbeit eine durchschnittliche Verbleibsquote von bundesweit lediglich 61,5%.<sup>29</sup> Angesichts der ebenfalls von der Bundesanstalt für Arbeit festgestellten erheblichen Unterschiede bei den Verbleibsquoten (Ostdeutschland 52,9%, Westdeutschland 68,2% – Frauen 59,7%, Männer 63,2% – 20 bis unter 25-jährige 77,6%, 50 bis unter 55-jährige 48,4% – Langzeitarbeitslose 45,4%, Berufsrückkehrer/-innen 60,5% usw.) ist jedenfalls zu konstatieren, dass regionale, sektorale und vor allem personen(gruppen)bezogene Besonderheiten mit dieser bundesweit einheitlich umzusetzenden geschäftspolitischen Vorgabe überhaupt nicht berücksichtigt wurden.

### Übersicht 8 Verbleibsquoten\* nach ausgewählten Merkmalen und im Ost-West-Vergleich

Merkmal	Bundesrepublik	Ostdeutschland	Westdeutschland
Insgesamt	61,5	52,9	68,2
Männer	63,2		
Frauen	59,7	47,5	69,3
50 Jahre und älter	48,9	44,8	53,6
Berufsrückkehrer/-innen	60,5	43,5	68,1
schwerbehinderte Menschen	60,6	59,0	61,6
Langzeitarbeitslose	45,4	38,0	54,6
Spätaussiedler/-innen	73,1	65,3	75,1
Ausländer/-innen	66,9	56,9	68,7
unter 18 Jahre	91,2	89,5	91,5
18 bis unter 20 Jahre	87,7	81,4	91,9
20 bis unter 25 Jahre	77,6	72,2	82,8
25 bis unter 30 Jahre	69,1	59,9	75,1
30 bis unter 35 Jahre	64,1	54,0	70,9
35 bis unter 40 Jahre	60,5	50,7	67,3
40 bis unter 45 Jahre	58,1	48,3	65,4
45 bis unter 50 Jahre	52,9	44,7	60,4
50 bis unter 55 Jahre	48,4	42,8	54,3
55 Jahre und älter	50,4	49,8	51,4
ohne abgeschlossene Berufsausbildung	65,2	52,3	69,4
mit betrieblicher Berufsausbildung	58,9	52,0	66,9
mit außerbetrieblicher Berufsausbildung	63,4	61,1	66,5
Berufsfachschule	66,4	54,8	70,5
Fachschule	60,9	53,9	68,2
Fachhochschule	62,3	56,9	66,5
Universität	66,3	58,9	72,0
* Anteil der ausgetretenen Personen an allen Austritten, die im Zeitraum von 6 Monaten nach Austritt nicht mehr arbeitslos gemeldet sind. Die genannten Zahlen beziehen sich auf die (recherchierbaren) Austritte für den Zeitraum November 2001 bis November 2002			
Quelle: Bundesanstalt für Arbeit			

<sup>29</sup> Anteil der ausgetretenen Personen an allen Austritten, die im Zeitraum von 6 Monaten nach Austritt nicht mehr arbeitslos gemeldet sind. Die genannten Zahlen beziehen sich auf die (recherchierbaren) Austritte für den Zeitraum November 2001 bis November 2002.

Die Begrenztheit der Verbleibsquote als alleiniger Erfolgsmaßstab von FbW-Maßnahmen zeigt auch deren aktueller Verlauf: Trotz der zahlreichen Neuregelungen in diesem Bereich ist die Verbleibsquote von 61,5% (bei 401.562 recherchierbaren Austritten für den Zeitraum November 2001 bis November 2002) auf 53,5% (bei 157.100 recherchierbaren Austritten für den Zeitraum September 2002 bis August 2003) gesunken. Dies spricht für die große Abhängigkeit der Verbleibsquote von den gesamtwirtschaftlichen und arbeitsmarktlichen Rahmenbedingungen.

Angesichts dieser Hintergründe und Befunde muss die Verbleibsquote als disfunktional und einseitig charakterisiert werden. Die wesentlichen Merkmale der hinter der Verbleibsquote stehenden Eingliederungsbilanzen – Vorzüge wie auch Kritikpunkte – können wie folgt zusammengefasst werden:

#### I. Vorzüge

- Transparenz als Voraussetzung für wirksamen Einsatz
- Vergleichbarkeit, managed competition
- neue Datenzugänge

#### II. Kritikpunkte

- nur kurzfristiger Verbleib (arbeitslos  $\frac{1}{2}$  Jahr nach Abgang)
- keine qualitativen Zieldimensionen (employability, qualifikationsadäquate Beschäftigung, Vermittlung gewichtet nach Schwierigkeitsgrad, z.B. Dauer der vorausgegangenen Arbeitsuche)
- nur am Rande Arbeitsmarktwirkungen (Entlastung wurde einbezogen, Strukturverbesserung fehlt)
- Brutto- statt Nettoeffekte,
- Gefährdung von Zielgruppenerreichung (creaming-Effekte),<sup>30</sup>
- mögliche Verzerrungen beim Querschnittsvergleich<sup>31</sup> (Einfluss von regionalen Arbeitsmarktstrukturen)

#### III. Fazit

- Ein schwieriger Schritt in die richtige Richtung, darf nicht isoliert gesehen werden, bedarf der Ergänzung und Weiterentwicklung“.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> Aus gegenwärtiger Sicht muss man bereits heute, wie noch zu zeigen sein wird, von der schrittweisen Ausgrenzung besonders förderbedürftiger Personengruppen sprechen.

<sup>31</sup> Auf diesen Zusammenhang verweist eine Untersuchung von Mosley und Müller (Wissenschaftszentrum Berlin). Auf der Grundlage der Eingliederungsbilanzen von 2001 kommt eine Regressionsanalyse für FbW zu dem Ergebnis, dass sich die Varianz zwischen den Arbeitsämtern bei den Integrationsquoten von FbW-Teilnehmer/-innen zu 75% aus Arbeitsmarktbedingungen und Klientelmerkmalen erklärt (z.B. Unterbeschäftigungsquote; Arbeitslosenquote; Beschäftigungsentwicklung; Anteil von Älteren, Frauen, Langzeitarbeitslosen und Schwerbehinderten). Mithin lassen sich maximal 25% der Varianz auf Unterschiede in den Implementationsbedingungen oder auf andere nicht erfasste Faktoren (z.B. die Qualität der Maßnahme) zurück führen. Dieser Befund gilt den Autoren zufolge sowohl für Ost- als auch Westdeutschland. Vergleiche dazu (Mosley/Müller 2003: 9).

Einen ganz ähnlichen Zusammenhang – zwischen Unterbeschäftigungsquote und Verbleibsquote – stellt Kurtz (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung) für Trainingsmaßnahmen nach §§ 48 ff. SGB III fest. Vergleiche dazu (Kurtz 2003: 26).

<sup>32</sup> Brinkmann 2000: 489.

Die in dieser Bewertung vorgenommene Kritik gilt um so mehr, wenn die – (noch) bestehenden – Ziele der Arbeitsförderung berücksichtigt werden, wie sie § 1 Satz 2 des SGB III formuliert:

„Die Leistungen der Arbeitsförderung sollen insbesondere

1. den Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt unterstützen,
2. die zügige Besetzung offener Stellen ermöglichen,
3. die individuelle Beschäftigungsfähigkeit durch Erhalt und Ausbau von Kenntnissen, Fertigkeiten sowie Fähigkeiten fördern,
4. unterwertiger Beschäftigung entgegenwirken und
5. zu einer Weiterentwicklung der regionalen Beschäftigungs- und Infrastruktur beitragen.“

Nimmt man diese – richtiger Weise nach wie vor gesetzlich verankerten – arbeitsmarkt-, struktur-, bildungs- und sozialpolitisch determinierten Ziele ernst, ergäben sich auch teilweise andere Erfolgsindikatoren von FbW. In Abhängigkeit von der Struktur der Teilnehmer/-innen und anderen Rahmenbedingungen gehören dazu der Besuch der Maßnahme bis zu deren Abschluss<sup>33</sup> (als Stabilitätsindikator, besonders relevant bei sozial Benachteiligten) oder auch das Ergebnis der etwaigen Abschlussprüfung (als Zielerreichungsindikator). In jedem Fall werden einseitige Erfolgsmaßstäbe von FbW dem vielfach beschworenen Übergang in die Wissensgesellschaft ebenso wenig gerecht wie der Europäischen Beschäftigungsstrategie und den für die Bundesrepublik Deutschland desaströsen Ergebnissen der PISA-Studien.<sup>34</sup>

Jenseits der mit der einseitigen Fokussierung auf die Verbleibsquote verbundenen Abkehr von den vielschichtigen Zielen der Arbeitsförderung ist ausgehend von der aktuellen Praxis zudem folgendes festzustellen: Die Zielvorgaben bzw. Zielvereinbarungen der Bundesanstalt für Arbeit für bzw. mit den regionalen Dienststellen zwingen letztere implizit dazu, die Verbleibsquoten auch bei FbW-Maßnahmen möglichst hoch – teilweise deutlich über der 70-Prozent-Marke<sup>35</sup> – anzusetzen, um die vorgegebenen bzw. vereinbarten Ziele zu erreichen. In Folge werden von den Arbeitsämtern Bildungsgutscheine immer seltener an besonders förderbedürftige Personengruppen ausgegeben, da dies die Erreichung der Verbleibsquoten „gefährden“ würde und in der Erfolgsbilanz der Arbeitsämter negativ zu Buche schlagen würde. Die Konsequenz dieser als Creaming-Effekt bezeichneten „Bestenauslese“ von Teilnehmer/-innen ist der Ausschluss bestimmter Personengruppen von FbW.<sup>36</sup>

Die Struktur der Eintritte von Teilnehmer/-innen in FbW-Maßnahmen im Vergleich der Jahre 2002 und 2003 gibt bereits eindeutige Hinweise darauf, dass mit den von der Bundesregie-

---

<sup>33</sup> Hierbei sind vorzeitige Maßnahmeabbrüche in ihren ursächlichen Kontext zu stellen. So kann ein vorzeitiger Maßnahmeabbruch aufgrund der Aufnahme einer Beschäftigung auch als Maßnahmeerfolg gewertet werden.

<sup>34</sup> Vergleiche dazu exemplarisch (Max-Planck-Institut für Bildungsforschung 2003).

<sup>35</sup> Beispielsweise setzen die Arbeitsämter Cottbus bzw. Frankfurt/Oder im Land Brandenburg für das Bildungsziel „Physiotherapeut“ Verbleibsquoten von 90% bzw. 95% als Vorgabe.

<sup>36</sup> Tatsächlich ergeben sich aus den Zahlen und Strukturen der FbW-Teilnehmereintritte im Jahr 2003 bereits deutliche Hinweise auf derartige Creaming-Effekte. Vergleiche dazu die folgenden Ausführungen.

rung eingeleiteten neuen Fördergrundlagen für FbW Creaming-Effekte tatsächlich schrittweise um sich greifen: Mit Ausnahme von nur einer Personengruppe (der unter 25-jährigen), lag bei allen anderen von der Bundesanstalt für Arbeit selbst als besonders förderbedürftig eingestuften Personengruppen der Anteil der Teilnehmereintritte in 2003 unter denjenigen des Jahres 2002 – teilweise, wie bei den Langzeitarbeitslosen, sogar erheblich darunter.

Mithin hat nicht nur die absolute Zahl, sondern auch der Anteil besonders förderbedürftiger Personen an allen neu in FbW-Maßnahmen eingetretenen Teilnehmer/-innen abgenommen. Im Gegensatz dazu ist der Anteil der Personen, die bereits über einen Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf verfügen von 20,1% in 2002 auf 25,9% in 2003 angestiegen, wengleich auch hier ein Rückgang der absoluten Zahl der Teilnehmereintritte zu verzeichnen ist.

### Übersicht 9 Struktur der Teilnehmereintritte in FbW-Maßnahmen im Vergleich der Jahre 2003 und 2002

		2002 (absolut)	2003 (absolut)	Veränderung (in %)	2002 (Anteil in %)	2003 (Anteil in %)	Veränderung (in Prozentpunkten)
Eintritte insgesamt, davon		456.301	246.245	-46,0	100	100	-
besonders förderbedürftige	Ältere über 50 Jahre	43.656	17.239	-60,5	9,6	7,0	-2,6
	Ausländer/-innen	41.503	21.466	-48,3	9,1	8,7	-0,4
	Berufsrückkehrer/-innen	35.547	17.557	-50,6	7,8	7,1	-0,7
	Frauen	217.904	113.393	-48,0	47,8	46,0	-1,7
	Jüngere unter 25 Jahre	60.432	45.197	-25,2	13,2	18,4	+5,2
	Langzeitarbeitslose	115.981	51.281	-55,8	25,4	20,8	-4,6
	Schwerbehinderte	16.938	5.050	-70,2	3,7	2,1	-1,6
	Spätaussiedler/-innen	14.500	6.242	-57,0	3,2	2,5	-0,7
	ohne Berufsausbildung	132.348	64.521	-51,2	29,0	26,2	-2,8

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

Somit werden diejenigen, die ohnehin schlechte Chancen auf dem bundesdeutschen Arbeitsmarkt haben sukzessive der Möglichkeiten zur Erhöhung ihrer Beschäftigungsfähigkeit beraubt.

#### 3.1.4 Weitere Aspekte der aktuellen Förderpraxis der Arbeitsverwaltung

Der Teilnehmerrückgang bei FbW-Maßnahmen geht, wie an anderer Stelle bereits gezeigt, mit einem absolut verringerten finanziellen Mitteleinsatz durch die Bundesanstalt für Arbeit für dieses arbeitsmarktpolitische Instrument einher.<sup>37</sup> Darüber hinaus kam es im Jahr 2003 aber auch zu den, von der Bundesregierung und der Bundesanstalt für Arbeit angestrebten, relativen Kosteneinsparungen durch die Verkürzung der durchschnittlichen Maßnahmedauer und durch niedrigere Durchschnittskostensätze: Im Ergebnis sanken die Gesamtausgaben<sup>38</sup>

<sup>37</sup> Vergleiche dazu Abschnitt 2.2.1.1.

<sup>38</sup> Kosten für die Maßnahmedurchführung einschließlich der Ausgaben für Unterhaltsgeld/Teilunterhaltsgeld.

je FbW-Teilnehmer/-in von 20.208 € im Jahr 2002 auf 19.924 € im Jahr 2003.<sup>39</sup> Dabei sanken die durchschnittlichen Aufwendungen für Unterhaltsgeld/Teilunterhaltsgeld der Teilnehmer/-innen von 12.053 € auf 11.841 € und die durchschnittlichen Zuschüsse zu den Kosten der beruflichen Weiterbildung je Teilnehmer/-in von 8.157 € auf 8.083 €.

Auf Seiten vieler Bildungsdienstleister können diese Veränderungen kurzfristig nicht durch die Erschließung anderer Geschäftsfelder kompensiert werden, so dass der Wettbewerb im Weiterbildungsmarkt – wie von den Akteuren auf der Bundesebene intendiert – an Schärfe zunimmt. Die begrenzten Kompensationsmöglichkeiten der Bildungsdienstleister und der enorm steigende Wettbewerbsdruck ergeben sich auch daraus, dass es im Bereich von FbW – im Gegensatz zu ABM oder SAM<sup>40</sup> – von 2002 auf 2003 zu abrupten Kürzungen bei den zur Verfügung stehenden Mitteln gekommen ist, während es in den Vorjahren demgegenüber nur vergleichsweise geringe Reduzierungen gegeben hat.<sup>41</sup>

Der zunehmende Wettbewerb in einem kleiner werdenden Marktsegment und die mit dem Bildungsgutschein verbundenen Planungsunsicherheiten haben erhebliche Konsequenzen auf der Angebotsseite:

- Einige Bildungsdienstleister vollziehen unternehmerische Anpassungen, die mit Arbeitsplatzverlusten verbunden sind. So kommt es teilweise zu Sozialplanmaßnahmen ohne Entlassungen<sup>42</sup>, in anderen Fällen aber auch zu Beschäftigungsabbau<sup>43</sup> und in besonders gravierenden Fällen zur Schließung ganzer Standorte oder zur Insolvenz von Unternehmen. Wenngleich derzeit noch keine detaillierten Zahlen zur tatsächlichen Entwicklung im Jahr 2003 vorliegen, so verweisen Schätzungen auf das mögliche Ausmaß: Während der Bundesverband der Träger Beruflicher Bildung den voraussichtlichen Abbau von fest angestellten Beschäftigten für 2003 mit 15.000 beziffert, schätzt die Gewerkschaft ver.di die Arbeitsplatzverluste mit 20.000 etwas höher ein. Bei bundesweit 30.000-35.000 Bildungsdienstleistern mit etwa 100.000 fest angestellten Beschäftigten (und zahlreichen freien Mitarbeiter/-innen) zum Jahreswechsel 2002/2003<sup>44</sup> wäre damit fast jeder fünfte Arbeitsplatz betroffen.

---

<sup>39</sup> Der Preisverfall bei FbW ist damit signifikant, jedoch lange nicht so hoch wie bei den zentral ausgeschriebenen Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen oder auch bei den ebenfalls zentral ausgeschriebenen Personal-Service-Agenturen. In beiden Fällen sollen die Angebote zu 60% in Hinblick auf die Qualität und zu 40% in Bezug auf die Preis bewertet werden. Während diese Gewichtung der Vergabekriterien vom Grundsatz sachgerecht ist, zeigt die Praxis – wie das Beispiel von Maatwerk im Bereich der Personal-Service-Agenturen verdeutlicht – ein noch kritischeres Bild: Den Zuschlag von der bzw. den Vergabestellen der Bundesanstalt für Arbeit erhalten vielfach die billigsten Anbieter, ohne das die zwingend erforderliche Maßnahmequalität hinreichend Beachtung findet.

<sup>40</sup> Bei diesen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten wurden bereits seit mehreren Jahren, mehr oder weniger kontinuierlich, Mittelkürzungen vorgenommen.

<sup>41</sup> Vergleiche dazu Abschnitt 2.2.1.1.

<sup>42</sup> So hat der Internationale Bund mit der Gewerkschaft ver.di im Mai 2003 einen Rahmentarifvertrag zum Abschluss dezentraler beschäftigungssichernder Tarifverträge abgeschlossen, die Geschäftsstelle Berlin-Brandenburg der Zweigniederlassung Nordost des Berufsbildungswerks (bfw) des DGB hat ihre Beschäftigten in eine Transfergesellschaft überführt.

<sup>43</sup> Bei der DAA (Deutsche Angestellten Akademie) gab es im Jahr 2003 einen Arbeitsplatzabbau um ca. ein Drittel der Beschäftigten.

<sup>44</sup> Je nach Quelle schwanken die diesbezüglichen Angaben. Die Hartz-Kommission spricht beispielsweise von 28.500 Bildungsdienstleistern mit 80.000-100.000 Mitarbeiter/-innen (Hartz 2002: 158).

- Hinzu kommt, dass sich vor diesem Hintergrund und angesichts zunehmender Planungsunsicherheit die Struktur des Arbeitseinsatzes bei den Bildungsanbietern verändert: Kleiner werdenden Stammebelegschaften mit festen Beschäftigungsverhältnissen stehen wachsende Randbelegschaften gegenüber. Diese Struktur schafft zwar mittels flexiblem Personaleinsatz gewisse Beschäftigungspuffer, wirkt auf die Lernmöglichkeiten, auf die Motivation der Berufsbildner/-innen und damit auf die Qualität der Bildung aber nicht förderlich.
- Nicht zu vernachlässigen sind darüber hinaus die strukturellen Auswirkungen der absehbaren Marktberichtigungen: Insbesondere in strukturschwachen und dünn besiedelten Regionen, dazu gehören auch weite Teile Ostdeutschlands, wird sich das – quantitativ und qualitativ ohnehin schwache<sup>45</sup> – Bildungsangebot weiter verringern. Damit verschlechtert sich ein wichtiger „weicher“ Standortfaktor und macht diese strukturell ohnehin benachteiligten Regionen für Investoren und Bevölkerung<sup>46</sup> (noch) unattraktiver.

Inwieweit der zunehmende Wettbewerb und die skizzierten unternehmerischen Reaktionen der Bildungsdienstleister demgegenüber bereits zu Qualitätsveränderungen bei öffentlich geförderten FbW-Maßnahmen geführt haben, kann derzeit noch nicht eingeschätzt werden.

Neben diesen kurzfristigen Konsequenzen gibt es auch mittel- bis langfristige Wirkungen: Erstens setzt sich im Haushalt bei der Bundesanstalt für Arbeit eine prozyklische Tendenz der FbW-Ausgaben durch, wie sie in den Budgets der Unternehmen bereits seit längerem zu verzeichnen ist.<sup>47</sup> Dies gefährdet den Bildungsstandort Bundesrepublik Deutschland weiter, der nach Angaben des Bundesinstituts für Berufsbildung in der beruflichen Weiterbildung in Europa gerade einmal den 9. Platz belegt.<sup>48</sup> Zweitens wird Bildung im Allgemeinen und FbW im Besonderen sukzessive diskreditiert, wenn diese (bildungs)politischen Bereiche als Allheilmittel für alle Arbeitsmarktprobleme angesehen werden und ihnen insofern arbeitsmarkt- sowie beschäftigungspolitische Aufgaben zugeordnet werden, die nur durch das Zusammenspiel verschiedener Fachpolitiken – insbesondere einer auf die Schaffung von Arbeitsplätzen ausgerichteten und abgestimmten Wirtschafts-, Struktur-, Regional- und Finanzpolitik – zu erreichen sind.

---

<sup>45</sup> Vergleiche dazu exemplarisch eine Untersuchung zu Brandenburg (Schuldt 1999: 32).

<sup>46</sup> Untersuchungen für Brandenburg zeigen, dass unzureichende Bildungsangebote auch eine Ursache der anhaltend hohen Abwanderung junger Menschen aus strukturschwachen Regionen sind (MASGF 2001).

<sup>47</sup> Am 14.11.2003 hat die Bundesanstalt für Arbeit den Haushaltsansatz 2004 in Bezug auf den Eingliederungstitel im Allgemeinen wie auch in Hinblick auf die Förderung der beruflichen Weiterbildung im Besonderen gegenüber den Ansätzen 2003 weiter reduziert – und der Bundestag diesen Planungen zugestimmt.

<sup>48</sup> Vergleiche dazu (Ubben 2003: 11).

### **3.2 Zwischenfazit: Neue Grundlagen bei der Förderung beruflicher Weiterbildung**

Für FbW ist gegenwärtig zweifelsfrei zu konstatieren, dass die mit der Neuordnung seitens der Hartz-Kommission, der Bundesregierung und der Bundesanstalt für Arbeit intendierten Ziele – sieht man von den fiskalpolitisch determinierten maßnahmebezogenen Sparzielen ab – bislang nicht erreicht wurden. Vielmehr deuten die sich gegenwärtig abzeichnenden Befunde darauf hin, dass nicht intendierte Effekte überwiegen und diese zudem nahezu ausschließlich negative Wirkungsrichtungen aufweisen:

- Creaming-Effekte laufen den mit FbW auch verbundenen – und im SGB III neben arbeitsmarktpolitischen Vorgaben ebenfalls verankerten – bildungs- sowie sozialpolitischen Zielstellungen entgegen.
- Die arbeitsmarktpolitische Entlastungswirkung von FbW geht deutlich zurück, dabei überproportional stark in Ostdeutschland.
- Weitere Belastungen des Arbeitsmarktes ergeben sich daraus, dass Bildungsdienstleister Arbeitsplätze abbauen, Entlassungen vornehmen und die Beschäftigung freier Mitarbeiter drastisch reduzieren.
- Die im Grundgesetz verankerte Zielsetzung gleicher Lebensverhältnisse wird dadurch gefährdet, dass die Bildungsangebote in bevölkerungsarmen und strukturschwachen Regionen, wozu Ostdeutschland nahezu flächendeckend zählt, ausgedünnt werden.
- Hingegen ist das auf die Qualitätsverbesserung von FbW ausgerichtete Element der Neuordnung – das Zertifizierungs- und Akkreditierungsverfahren durch unabhängige fachkundige Stellen sowie eine zentrale Akkreditierungsstelle – noch immer nicht implementiert.

## 4 Möglichkeiten und Grenzen öffentlich geförderter beruflicher Weiterbildung im Spiegel von aktuellen Befragungsergebnissen

### 4.1 Vorbemerkungen: Ziel, Methodik und Repräsentativität der Befragung

Mit einer möglichst repräsentativen Befragung von Teilnehmer/-innen an FbW-Maßnahmen sollte das Ziel verfolgt werden, erstens Informationen über Ergebnisse und Wirkungen von beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen zu erhalten. Zweitens und ergänzend dazu sollten Determinanten für den Erfolg und gegebenenfalls Misserfolg diesbezüglicher Maßnahmen identifiziert werden.

Für die Befragung wurde ein standardisierter Fragebogen eingesetzt, der auf der Grundlage von Erhebungsbögen ähnlicher Befragungen – beispielsweise des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nürnberg oder des Rheinisch-Westfälischen Instituts Essen – erstellt sowie zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer abschließend abgestimmt wurde.

Die Befragung der Teilnehmer/-innen erfolgte als (einmalige) schriftliche Befragung ohne Nachfassaktionen. Im September 2003 wurden 31.837 Personen angeschrieben, die im Jahr 2001 eine vom Arbeitsamt geförderte berufliche Weiterbildungsmaßnahme beendet hatten. Diese angeschriebenen Personen wurden aus dem Kreis aller 42.972 Personen ausgewählt, die bei den Bildungsdienstleistern des Auftraggebers im Jahr 2001 eine berufliche Weiterbildungsmaßnahme zu Ende führten – und zwar entsprechend der sozio-demographischen und regionalen Struktur aller Teilnehmer/-innen, die im Jahr 2001 aus von der Bundesanstalt für Arbeit geförderten FbW-Maßnahmen ausgetreten sind.<sup>49</sup> Der Rücklauf der Befragung stellt sich wie folgt dar:

#### Übersicht 10 Rücklauf der Befragung von Teilnehmer/-innen an FbW-Maßnahmen<sup>50</sup>

<b>versandte Fragebögen</b>	
<b>31.837</b>	
angekommene Fragebögen	unzustellbare Fragebögen
27.475	4.362
Fragebogenrücklauf	
4.102	
verwertbarer Rücklauf	
3.207	

Quelle: PIW-Erhebung 2003

<sup>49</sup> Damit sollte nicht zuletzt die Möglichkeit eröffnet werden, die Befragungsbefunde mit den Ergebnissen der Eingliederungsbilanzen der Bundesanstalt für Arbeit vergleichen zu können.

<sup>50</sup> Die große Zahl unzustellbarer Fragebögen spricht für die hohe regionale Mobilität der (ehemaligen) Maßnahmeteilnehmer/-innen. Die erhebliche Differenz zwischen dem Fragebogenrücklauf und dem verwertbaren Rücklauf ergibt sich aus der überproportional starken Beteiligung von Spätaussiedlern an der Befragung, deren Sprachkompetenzen vielfach nicht ausreichten, um den umfangreichen Fragebogen zu beantworten.

Damit konnte eine bereinigte Rücklaufquote (Fragebogenrücklauf als Anteil der angekommenen Fragebögen) von 14,9% erreicht werden – eine akzeptable Quote für eine solche einfache Befragungswelle ohne Nachfassaktivitäten.

Angesichts der Zahl von 3.207 auswertbaren Fragebögen und der sozio-demographischen sowie regionalen Struktur der erreichten Personen, kann die Befragung als weitgehend repräsentativ für die vollzogenen Teilnehmeraustritte aller derjenigen Personen gelten, die im Jahr 2001 eine von der Bundesanstalt für Arbeit geförderte FbW-Maßnahme verlassen haben. Leicht überrepräsentiert in der Befragungsstichprobe sind Frauen, Ältere, Schwerbehinderte und Spätaussiedler. Etwas unterrepräsentiert im Befragungssample sind hingegen Männer, Jüngere und Ausländer.<sup>51</sup>

### Übersicht 11 Struktur der erreichten Befragungsteilnehmer/-innen und aller FbW-Teilnehmeraustritte 2001

soziodemographische Merkmale	FbW-Teilnehmeraustritte bundesweit 2001 (457.151)	Befragungsstichprobe (3.207)
	Verteilung in %	
<b>Geschlecht</b>		
Frauen	49,9	53,9
Männer	50,1	46,1
<b>Alter</b>		
unter 20 Jahre	0,6	0,5
20 bis unter 25 Jahre	8,9	4,8
25 bis unter 30 Jahre	13,2	7,8
30 bis unter 35 Jahre	17,5	11,0
35 bis unter 40 Jahre	19,3	16,7
40 bis unter 45 Jahre	16,5	21,1
45 bis unter 50 Jahre	12,8	16,7
50 bis unter 55 Jahre	8,4	13,2
55 Jahre und älter	2,8	8,2
<b>Ausgewählte Personengruppen</b>		
Schwerbehinderte	2,3	4,7
Spätaussiedler	3,8	8,9
Ausländer	8,8	6,1
<b>Region</b>		
Ostdeutschland	39,2	35,2
Westdeutschland	60,8	64,8

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, PIW-Erhebung 2003

<sup>51</sup> Aufgrund dieser Struktur der befragten Personen ist davon auszugehen, dass der bei derartigen Befragungen übliche Positiv-Bias (erfolgreiche Maßnahmeteilnehmer/-innen antworten üblicherweise häufiger als weniger erfolgreiche Personen) durch den Negativ-Bias der höheren Zielgruppenerreichung in etwa ausgeglichen worden ist.

## **4.2 Ausgewählte Befunde der Befragung**

### **4.2.1 Situation der Befragten vor Maßnahmeeintritt**

Unmittelbar vor Beginn der beruflichen Weiterbildungsmaßnahme waren 59,8% der befragten Personen beim Arbeitsamt als arbeitslos oder arbeitsuchend gemeldet. Weitere 2,4% bezeichneten sich als arbeitslos, ohne beim Arbeitsamt gemeldet zu sein. Darüber hinaus waren 7,1% der Befragten als Hausfrau/-mann tätig und 2,2% befanden sich im Erziehungsurlaub, weitere 6,4% befanden sich unmittelbar zuvor in anderen vom Arbeitsamt geförderten Maßnahmen und 1% in einer allgemein bildenden schulischen Ausbildung. Die anderen befragten Personen (21,1%) hatten einen anderen Erwerbs-, vor allem aber Nichterwerbsstatus, wie Wehr- oder Zivildienst, Vorruhestand/Rente, Krankheit u.a.. Die diesbezüglichen geschlechts- und regionalspezifischen Unterschiede waren nur gering und werden daher nicht dargestellt.

Mit 39,6% haben fast vier Zehntel aller befragten Personen bereits (irgendwann) einmal an einer vom Arbeitsamt geförderten Maßnahme teilgenommen. Während hierbei die Geschlechter kaum Unterschiede aufweisen (Frauen 38,2%; Männer 40,8%), sind die Unterschiede zwischen ost- bzw. westdeutschen Teilnehmer/-innen erheblich: 55,8% der befragten FbW-Teilnehmer/-innen aus Ostdeutschland aber nur 38,2% derjenigen aus Westdeutschland haben bereits (irgendwann) einmal an einer vom Arbeitsamt geförderten Maßnahme teilgenommen.

Insgesamt gehören damit die befragten Personen zu dem – bislang – klassischen Klientel der Fördermaßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit.

### **4.2.2 Zur Teilnahmemotivation der befragten Personen**

Auf eine entsprechende Frage geben 87,1% des Befragungssamples an, aus eigenem Interesse an der beruflichen Weiterbildungsmaßnahme teilgenommen zu haben. Demgegenüber artikulieren 5,5%, dass die Maßnahmeteilnahme deshalb erfolgte, weil sie anderenfalls Nachteile gehabt hätten. Für weitere 7,4% der Befragten ergab sich die Teilnahme an der beruflichen Weiterbildungsmaßnahme sowohl aus eigenem Antrieb als auch daraus, dass es gegebenenfalls finanzielle oder andere Nachteile gegeben hätte. Signifikante geschlechts- und regionalspezifischen Unterschiede bezüglich der Teilnahmemotivation der befragten Personen waren nicht festzustellen.

### **4.2.3 Struktur der absolvierten Weiterbildungsmaßnahmen**

50,9% der befragten Personen realisierten eine Anpassungsqualifizierung und 29,2% eine Umschulung. Weitere 5,2% des Befragungssamples absolvierten eine auf Existenzgründung orientierte Fördermaßnahme und 14,7% andere qualifizierende Maßnahmen, beispielsweise

Maßnahmen für Berufsrückkehrer/-innen. Die diesbezüglichen geschlechts- und regional-spezifischen Unterschiede zeigt die folgende Übersicht.

### Übersicht 12 Bildungsziele der realisierten beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen

Teilnehmermerkmal	Anpassungsqualifizierung	Umschulung	Existenzgründung	Sonstiges
alle befragten Personen	50,9	29,2	5,2	14,7
Frauen	53,3	26,2	4,7	15,9
Männer	48,0	32,8	5,8	13,4
Ostdeutsche	55,3	24,9	4,2	15,6
Westdeutsche	48,5	31,5	5,8	14,3

Quelle: PIW-Erhebung 2003

Unter (berufs)fachlichen Gesichtspunkten zeigte sich das in der folgenden Übersicht dargestellte Bild der von den Befragten realisierten beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen.

### Übersicht 13 Fachliche Struktur der von den Befragten realisierten beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen

Inhalt der Maßnahme	Anteil in %
PC-Kenntnisse allgemein <sup>52</sup>	14,1
Kaufmännische Ausbildung allgemein	7,9
Büroberufe	6,4
Gesundheitsberufe	4,5
Spezielle Kaufleute	4,4
Kenntnisse der Metallbe- und -verarbeitung	4,0
Buchhaltung	3,8
Schweißerausbildung	3,1
Garten- und Landschaftsbau, Gärtnerei, Floristik	3,1
Lager- und Transport	2,7
Kenntnisse der Holzbe- und -verarbeitung	2,7
CNC	2,4
CAD-Ausbildung	2,1
Bauberufe	2,1
Hotel- und Gaststättenberufe	1,8
Spezielle Software, Datenbankadministration	1,7
Sonstiges	33,2

Quelle: PIW-Erhebung 2003

Bezogen auf die konkrete Durchführung der beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen war festzustellen, dass 62,7% der Maßnahmen ein Praktikum umfassten. Dieses wurde in 54,8% der Fälle in einem Betrieb und in 7,9% der Fälle in einer anderen Einrichtung (z.B. in einer Übungsfirma) realisiert. Die Anteile von FbW-Maßnahmen mit Praktika beliefen sich bei

<sup>52</sup> Der hohe Anteil derartiger Maßnahmeinhalte unterstreicht den am Beginn des 21. Jahrhunderts herrschenden IT-Boom, der auch die von den Arbeitsämtern geförderten beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen erreicht hat.

Frauen auf insgesamt 62,5% und bei Männern auf 64,4%, bei Ostdeutschen auf 67,1% und bei Westdeutschen auf 60,6%.

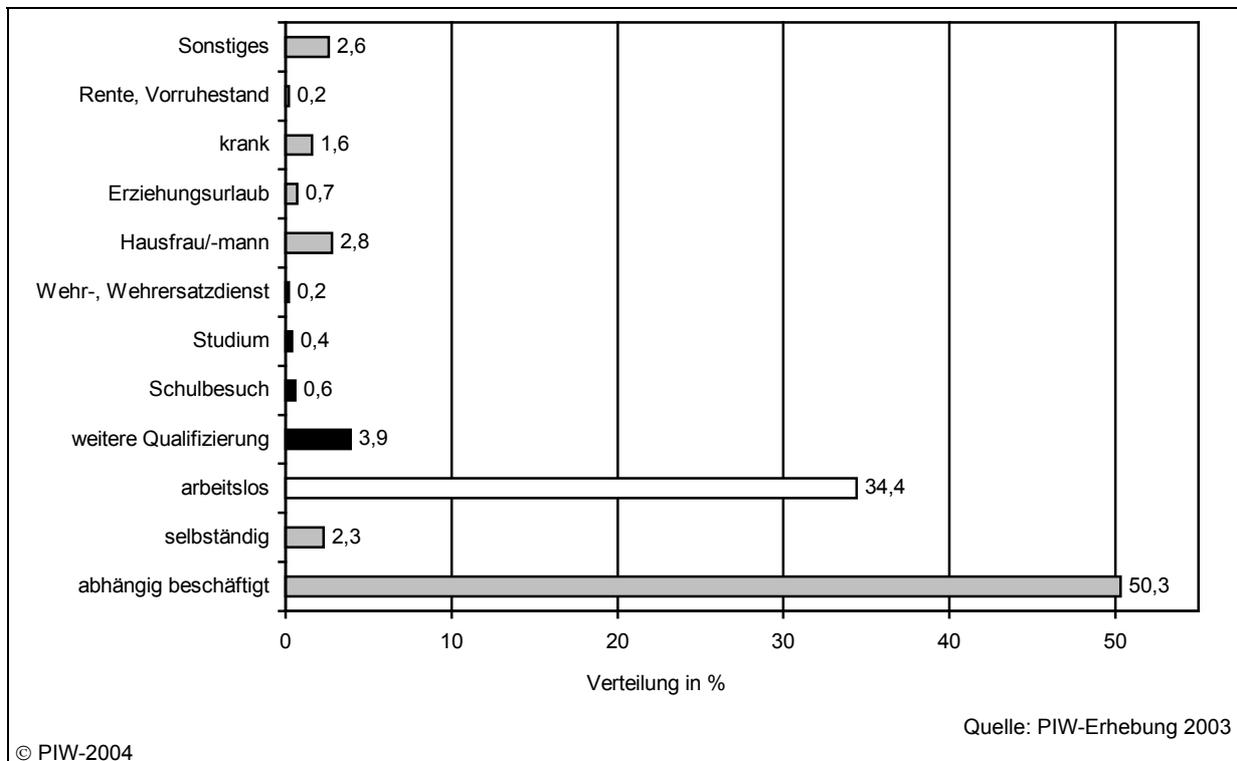
In 48,4% der beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen wurden bildungsbegleitende Beratungen oder sozialpädagogische Betreuung angeboten, in 51,6% der Maßnahmen dementsprechend nicht. Das Angebot an Beratungs- und Betreuungsaktivitäten wurde von 22,7% der Befragten mehr oder weniger bewusst<sup>53</sup> nicht genutzt, so dass letztlich 25,7% aller befragten Personen die bildungsbegleitenden Beratungs- bzw. sozialpädagogische Betreuungsangebote angenommen haben. Während hierbei die geschlechtsspezifischen Unterschiede nur marginal waren, wurden in Westdeutschland deutlich häufiger bildungsbegleitende Beratungen oder sozialpädagogische Betreuung angeboten (52,5%) als in Ostdeutschland (42,9%).

#### 4.2.4 Maßnahmeerfolg im Spiegel des arbeitsmarktlichen Verbleibs

##### 4.2.4.1 Arbeitsmarktlicher Verbleib im Überblick

Die nachstehende Übersicht verdeutlicht den arbeitsmarktlichen Verbleib der befragten Maßnahmeteilnehmer/-innen 6 Monate nach Austritt aus der realisierten beruflichen Weiterbildungsmaßnahme.

**Übersicht 14 Arbeitsmarktlicher Verbleib der befragten FbW-Teilnehmer/-innen 6 Monate nach Maßnahmeaustritt**



<sup>53</sup> In 93,2% dieser Fälle haben sich die Befragten keinen Nutzen vom unterbreiteten Beratungs- und Betreuungsangebot versprochen. Bei den verbleibenden 6,8% war die Nichtinanspruchnahme demgegenüber auf die schlechte zeitliche bzw. örtliche Erreichbarkeit der Angebote zurück zu führen.

Bezogen auf die inzwischen drei von der Bundesanstalt für Arbeit bzw. dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung ausgewiesenen Erfolgsquoten ergibt sich: Die **Verbleibsquote**<sup>54</sup> liegt bei 65,6%, entsprechend waren 34,4% der Maßnahmeabsolventen/-innen sechs Monate nach Abschluss der FbW-Maßnahme arbeitslos. Damit erreicht die Verbleibsquote fast die gegenwärtig von den Arbeitsämtern geforderte Erfolgsquote bei öffentlich geförderten beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen. Die **Eingliederungsquote**<sup>55</sup> des Befragungssamples beläuft sich auf 50,3% und die **Integrationsquote**<sup>56</sup> auf 52,6%.<sup>57</sup>

Unter Berücksichtigung der individuellen Lebenslagen der (ehemaligen) FbW-Teilnehmer/-innen kann ein großer Teil des Verbleibs in neuerlichen, gegebenenfalls weiterführenden Bildungsmaßnahmen – weitere Qualifizierung 3,9%; Schule 0,6%; Studium 0,4% – ebenfalls als Maßnahmeerfolg gewertet werden, da weitere Schritte zu Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit vollzogen werden.

Welche Einflussfaktoren sich positiv oder aber negativ auf den arbeitsmarktlichen Verbleib auswirken, soll nachfolgend analysiert werden.

#### **4.2.4.2 Arbeitsmarktlicher Verbleib nach ausgewählten sozio-demographischen, regionalen und maßnahmebezogenen Merkmalen**

Unabhängig davon, dass der arbeitsmarktliche Verbleib unter den befragten Personen besser ausfällt als der aller von der Bundesanstalt für Arbeit geförderten FbW-Teilnehmer/-innen, zeigen sich – wie die folgende Übersicht verdeutlicht – vergleichbare „Erfolgsmuster“: Zum Einen weisen besonders förderbedürftige Personengruppen nur einen unterdurchschnittlichen arbeitsmarktlichen Verbleib und spiegelbildlich dazu häufigere Arbeitslosigkeitsmeldung auf. Zum Anderen können Regionen mit hohen Arbeitslosenquoten und spiegelbildlich geringem Beschäftigungsangebot, wie gerade Ostdeutschland, ebenfalls nur unterdurchschnittliche Erfolge beim arbeitsmarktlichen Verbleib konstatieren.<sup>58</sup>

---

<sup>54</sup> Die Verbleibsquote gibt den Anteil derjenigen Absolventen/-innen von Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung an, die in angemessener Zeit im Anschluss an die Maßnahme (6 Monate) nicht mehr arbeitslos gemeldet sind.

<sup>55</sup> Die Eingliederungsquote gibt den Anteil derjenigen Absolventen/-innen von Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung an, die in angemessener Zeit im Anschluss an die Maßnahme (6 Monate) eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufgenommen haben.

<sup>56</sup> Die Integrationsquote gibt den Anteil derjenigen Absolventen/-innen von Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung an, die in angemessener Zeit im Anschluss an die Maßnahme (6 Monate) eine sozialversicherungspflichtige oder eine selbständige Beschäftigung aufgenommen haben.

<sup>57</sup> Bei der Eingliederungs- wie auch bei der Integrationsquote werden damit auch sozialversicherungspflichtige Ausbildungsverhältnisse, z.B. im Rahmen einer betrieblichen Erstausbildung im Dualen System, berücksichtigt.

<sup>58</sup> Die an dieser Stelle wie auch die nachfolgend benannten Indikatoren zum arbeitsmarktlichen Verbleib beziehen sich jeweils auf den Zeitpunkt 6 Monate nach Maßnahmeaustritt.

**Übersicht 15    Arbeitsmarktlicher Verbleib und Arbeitslosigkeit nach FbW-Maßnahmen in Abhängigkeit von sozio-demographischen und regionalen Merkmalen**

	Ergebnisse der PIW-Erhebung 2003 (Maßnahmeaustritt 2001)			Eingliederungsbilanz 2001 der Bundesanstalt für Arbeit		
	Verbleibsquote (in %)	Eingliederungsquote (in %)	Anteil Arbeitsloser (in %)	Verbleibsquote (in %)	Eingliederungsquote (in %)	Anteil Arbeitsloser (in %)
<i>Bundesgebiet insg.</i>	65,6	50,3	34,4	56,9	43,2	43,1
Frauen	71,9	44,6	33,1	-	42,5	-
<i>Bundesgebiet Ost</i>	53,7	40,6	46,3	47,1	35,9	52,9
Frauen	56,5	27,7	43,5	-	32,3	-
<i>Bundesgebiet West</i>	71,9	55,3	28,1	63,3	47,9	36,7
Frauen	78,9	52,4	21,1	-	49,9	-

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, PIW-Erhebung 2003

Angesichts dieser Zahlen und Zusammenhänge wird deutlich, dass arbeitsmarkt- sowie teilnehmerbezogene Merkmale von großer Relevanz für die erreichten bzw. erreichbaren Verbleibs-, Integrations- und Eingliederungsquoten sind.

Diese Einschätzung wird durch andere Untersuchungsergebnisse bestätigt. So verweist eine Regressionsanalyse von Mosley und Müller (Wissenschaftszentrum Berlin) für FbW-Maßnahmen auf der Grundlage der Eingliederungsbilanzen von 2001 darauf, dass sich die Varianz zwischen den Arbeitsämtern bei den Eingliederungsquoten von FbW-Teilnehmer/-innen zu 75-80% aus Arbeitsmarktbedingungen und Klientelmerkmalen erklärt (z.B. Unterbeschäftigungsquote; Arbeitslosenquote; Beschäftigungsentwicklung; Anteil von Älteren, Frauen, Langzeitarbeitslosen und Schwerbehinderten). Mithin lassen sich maximal 25% der Varianz auf Unterschiede in den Implementationsbedingungen oder auf andere nicht erfasste Faktoren (wie beispielsweise die Qualität der Maßnahme) zurück führen. Dieser Befund gilt den Autoren zufolge sowohl für Ost- als auch Westdeutschland.<sup>59</sup> Einen ganz ähnlichen Zusammenhang – zwischen Unterbeschäftigungsquote und Eingliederungsquote – stellt Kurtz (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung) für Trainingsmaßnahmen nach §§ 48 ff. SGB III fest.<sup>60</sup> Derartigen Erkenntnissen verschließt sich zwar auch die Bundesanstalt für Arbeit nicht (Bundesanstalt für Arbeit 2003a: 10), in deren Geschäftspolitik schlägt sich eine solche differenzierte Betrachtungsweise jedoch nicht angemessen nieder.

Gleichwohl sind maßnahmebezogene Merkmale ebenfalls von Bedeutung für den arbeitsmarktlichen Verbleib im Anschluss an FbW-Maßnahmen.

Die folgende Übersicht stellt zunächst einige wichtige Indikatoren zum arbeitsmarktlichen Verbleib – die Einmündung in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (Eingliederungsquote), die Aufnahme einer Selbständigkeit, die Belegung einer weiteren beruflichen

<sup>59</sup> Vergleiche dazu (Mosley/Müller 2003: 9).

<sup>60</sup> Vergleiche dazu (Kurtz 2003: 26).

Qualifizierungsmaßnahme sowie den Übergang in Arbeitslosigkeit – für FbW-Maßnahmen nach deren (berufs)fachlichem Inhalt dar.

### Übersicht 16 Indikatoren zum arbeitsmarktlichen Verbleib nach ausgewählten (berufs)fachlichen Inhalten der FbW-Maßnahmen

Maßnahmeinhalt	sv-pflichtig beschäftigt (in %) (Eingliederungsquote)	selbständig (in %) <sup>61</sup>	weitere Qualifizierung (in %)	arbeitslos (in %)	nicht arbeitslos (Verbleibsquote)
<i>alle Maßnahmen</i>	50,3	2,3	3,9	34,4	65,6
Gesundheitsberufe	81,0	1,7	0,0	6,6	93,4
Schweißerausbildung	69,2	0,1	1,7	23,3	76,7
Büroberufe	58,1	1,4	1,5	31,0	69,0
Metallbe- und -verarbeitung	56,9	1,1	3,5	30,3	69,7
Spezielle Kaufleute	56,6	2,9	6,1	25,9	74,1
CAD-Ausbildung	51,0	5,0	3,5	36,5	63,5
Buchhaltung	50,3	4,3	2,3	38,2	61,8
Kaufmännische Ausbildung allg.	49,9	1,4	5,9	35,4	64,6
Garten- u. Landschaftsbau, Gärtnerei, Floristik	44,5	2,5	1,7	45,2	54,8
PC-Kenntnisse allgemein	40,9	2,2	5,6	34,9	65,1
Verkäufer	28,1	0,1	7,8	56,4	43,6

Quelle: PIW-Erhebung 2003

Die vorstehenden Indikatoren verdeutlichen den Einfluss der konkreten (berufs)fachlichen Inhalte auf die erreichten Eingliederungserfolge – die Eingliederungsquoten schwanken zwischen weniger als 30% (z.B. beim Maßnahmeinhalte Verkäufer) und mehr als 80% (z.B. beim Maßnahmeinhalte Gesundheitsberuf).

Allerdings erfüllen von den im Rahmen der Befragung erfassten Maßnahmegruppen nur einige die seit Anfang 2003 von der Bundesanstalt für Arbeit bei geförderten FbW-Maßnahmen vorgegebene Verbleibsquote von mindestens 70%. Dieser Befund lässt abermals erkennen, dass die bundesweit vorgegebene Verbleibsquote weder sachgerecht noch zielführend ist: Würde dieser Maßstab ohne Abstriche angelegt, so wären FbW-Maßnahmen zur Erhöhung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit – eines der vom SGB III formulierten arbeitsmarktpolitischen Ziele<sup>62</sup> – nur noch Ausnahmefällen förderfähig und müssten in Ostdeutschland praktisch völlig eingestellt werden.

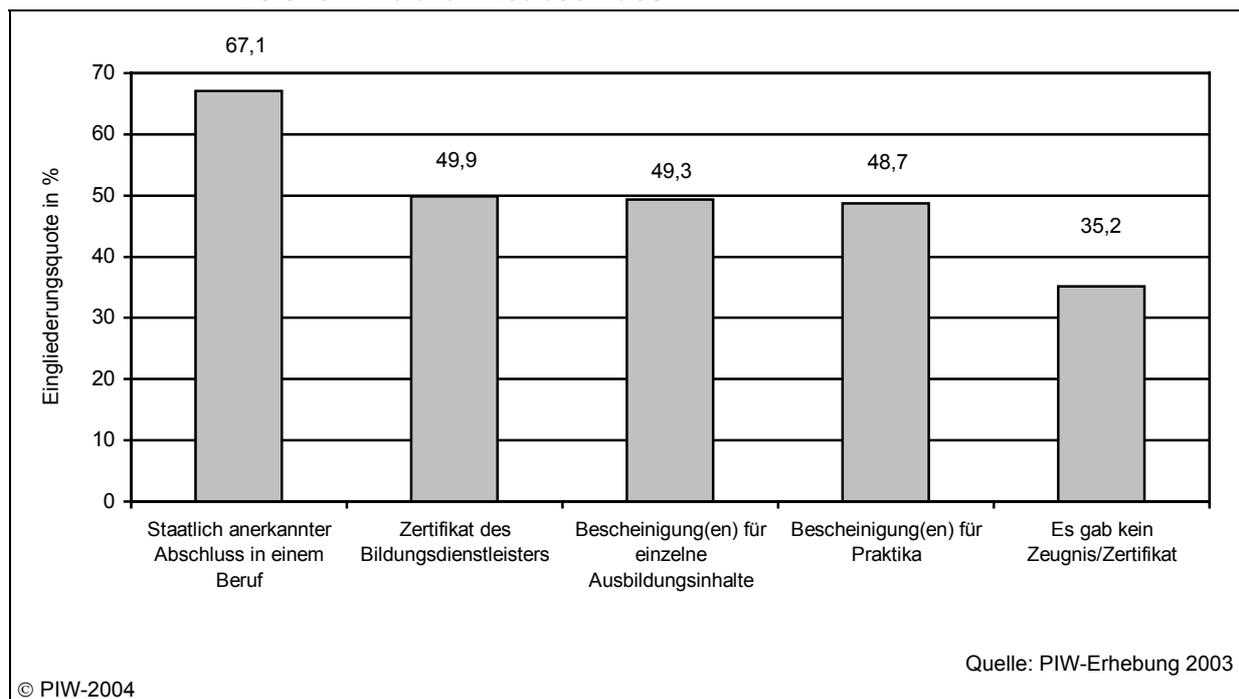
<sup>61</sup> Zählt man die Einmündung in eine selbständige Beschäftigung zur Einmündung in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung hinzu, so ergibt sich – wie bereits vorstehend erläutert – die Integrationsquote.

<sup>62</sup> So heisst es im § 1 Satz 2 des SGB III: „Die Leistungen der Arbeitsförderung sollen insbesondere  
1. den Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt unterstützen,  
2. die zügige Besetzung offener Stellen ermöglichen,  
3. die individuelle Beschäftigungsfähigkeit durch Erhalt und Ausbau von Kenntnissen, Fertigkeiten sowie Fähigkeiten fördern,  
4. unterwertiger Beschäftigung entgegenwirken und  
5. zu einer Weiterentwicklung der regionalen Beschäftigungs- und Infrastruktur beitragen.“

Neben den vorstehend benannten Einflussfaktoren gibt es weitere – eher formale – maßnahmebezogene Merkmale, die von Relevanz für die erreichten und erreichbaren Eingliederungsquoten sind und nachfolgend skizziert werden.

Wie die nachstehende Übersicht deutlich macht, sind die Eingliederungsquoten bei FbW-Maßnahmen mit Erwerb eines Abschlusses in einem staatlich anerkannten Beruf mit 67,1% überdurchschnittlich hoch – dies verweist auf das stark an formalen Abschlüssen orientierte bundesdeutsche Bildungs- und Arbeitsmarktsystem. Zertifikate (49,9%) oder Bescheinigungen über einzelne Ausbildungsinhalte (49,2%) der Bildungsdienstleister, die die Maßnahmen durchgeführt haben, führen demgegenüber weniger häufig zur Einmündung in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung – sind mithin arbeitsmarktlich weniger verwertbar und werden von Arbeitgebern offenbar weniger anerkannt. Erwartungsgemäß am geringsten fällt die Eingliederungsquote bei solchen Teilnehmer/-innen aus (35,2%), die nach Abschluss der Maßnahme vom Bildungsdienstleister keinerlei Zeugnis, Zertifikat oder Bescheinigung erhalten haben.

**Übersicht 17 Eingliederungsquote nach Art des Zeugnis/Zertifikat bei erfolgreichem Maßnahmeabschluss**



Interessanter Weise weisen die Eingliederungsquoten bei FbW-Maßnahmen mit Praktikum (51,4%) gegenüber solchen ohne Praktikum (47,9%) eine überraschend geringe Differenz auf. Dafür zeichnen in erster Linie die Praktikumsorte verantwortlich: Während nämlich die Eingliederungsquote bei betrieblichen Praktika immerhin bei 55,7% liegt, beträgt sie bei Praktika in anderen, nicht betrieblichen Praktikumsorten (z.B. in Übungsfirmen) demgegenüber deutlich geringere 44,8%.

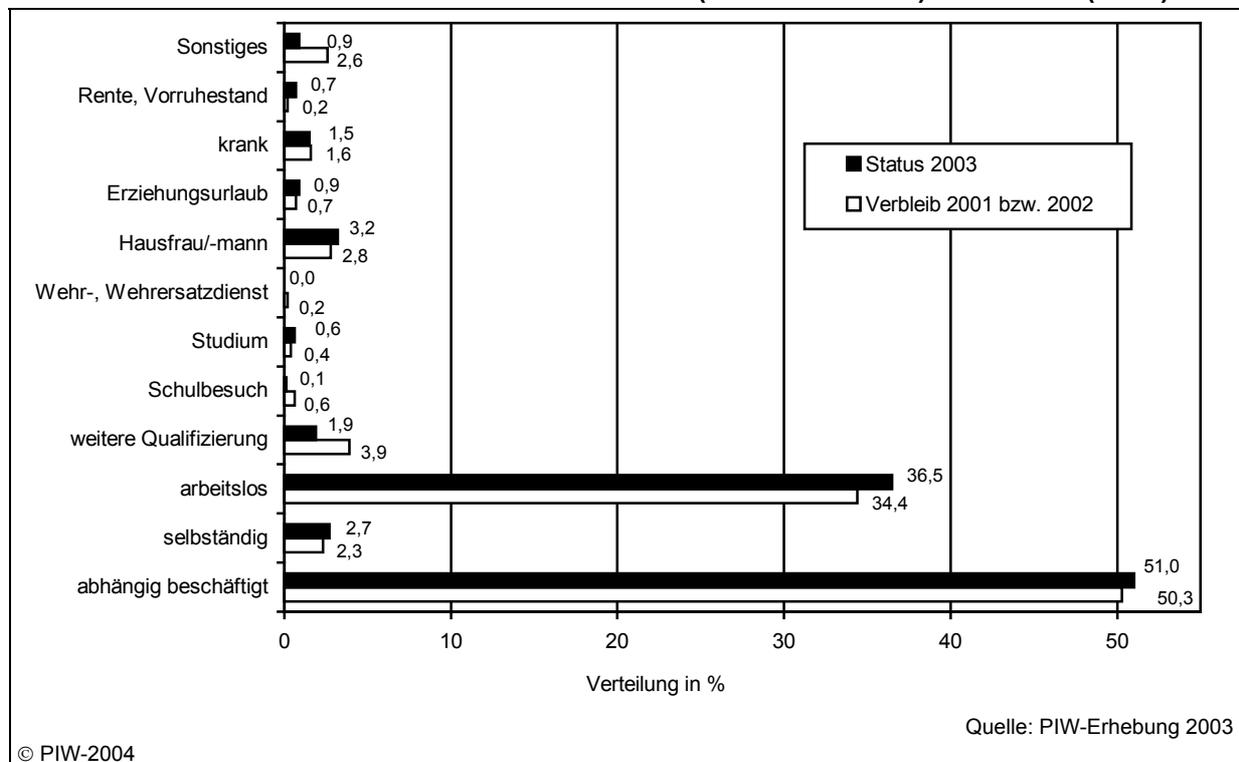
#### 4.2.4.3 Nachhaltigkeit des arbeitsmarktlichen Verbleibs und weitere Erfolgsindikatoren

Hinsichtlich des nachhaltigen Erfolgs und der Wirkungen von FbW-Maßnahmen ist nicht allein der arbeitsmarktliche Verbleib in seinen unterschiedlichen Formen und definitorischen Abgrenzungen relevant, da Verbleibs-, Integrations- wie auch Eingliederungsquote nur eindimensionale und zudem auch nur eine stichtagsbezogene Momentaufnahmen darstellen. Vor diesem Hintergrund wurden mit der Erhebung bei ehemaligen FbW-Teilnehmer/-innen weitere Indikatoren erfasst, die geeignet sind, die längerfristigen Effekte von beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen zu beschreiben.

So wurde insbesondere der Frage nachgegangen, wie nachhaltig die 6 Monate nach Maßnahmeaustritt festgestellten Eingliederungserfolge in den Arbeitsmarkt waren. Hierzu wurde der gegenwärtige Erwerbsstatus ermittelt und der Eingliederungsquote gegenüber gestellt.<sup>63</sup> Diesbezüglich zeigt sich folgendes Bild:

- Während die Eingliederungsquote aller befragten Personen (6 Monate nach Maßnahmeaustritt) bei 50,3% lag und zum gleichen Zeitpunkt 34,4% arbeitslos waren, sind aktuell 51% sozialversicherungspflichtig beschäftigt und 36,5% arbeitslos.

**Übersicht 18 Arbeitsmarktlicher Verbleib der befragten FbW-Teilnehmer/-innen 6 Monate nach Maßnahmeaustritt (2001 bzw. 2002) und heute (2003)**



<sup>63</sup> Unter Berücksichtigung des allgemeinen methodischen Vorgehens bei der Befragung liegt damit zwischen dem Ausscheiden der ehemaligen FbW-Teilnehmer/-innen aus der FbW-Maßnahme im Jahr 2001 und dem letzten Erfassungsstand von deren Erwerbsstatus ein Zeitraum von mindestens 20 Monaten.

- Im regionalen Vergleich von Ost- und Westdeutschland zeigen sich ähnliche Entwicklungen: Die Einmündung in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung stieg von 40,6% (6 Monate nach Maßnahmeaustritt) auf heute 40,9%, die Arbeitslosigkeit stieg deutlich von 46,3% auf 48,7% an. Die Befunde für Westdeutschland sind vergleichbar – die Eingliederung in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung stieg von 55,3% auf 56,4%, die Arbeitslosigkeit von 28,1% auf 31,3%.
- Die geschlechtsspezifischen Entwicklungen verliefen demgegenüber unterschiedlich: Während die Einmündung in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung bei Frauen von 44,6% (6 Monate nach Maßnahmeaustritt) auf 47,5% (heute) anstieg und die Arbeitslosigkeit von 33,1% auf 34,3% zunahm, hatten Männer deutlich schlechtere Ergebnisse vorzuweisen – die Einmündung in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung verringerte sich sogar von 55,1% auf 52,4% und die Arbeitslosigkeit stieg drastisch von 35,7% auf 40,8% an.

Bezüglich der Nachhaltigkeit der Eingliederungserfolge kann also festgestellt werden, dass – entsprechend der aktuellen Situation auf dem bundesdeutschen Arbeitsmarkt – die Arbeitslosigkeit ehemaliger FbW-Teilnehmer/-innen zwar zugenommen hat, zugleich ist es aber einem bestimmten Teil dieses Personenkreises inzwischen gelungen, auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. Dies spricht letztlich für die qualifizierenden, motivierenden und sozial stabilisierenden Effekte qualitativ hochwertiger und gut organisierter FbW-Maßnahmen, wobei bei Frauen derartige Wirkungen offenbar häufiger zu verzeichnen sind als bei Männern.

Darüber hinaus wurde untersucht, inwieweit sich bei geglückter Einmündung in Beschäftigung die Arbeitsbedingungen der Befragten im Vergleich zu ihrer vorherigen Tätigkeit verändert haben.

### Übersicht 19 Veränderungen der Arbeitsbedingungen bei (zunächst) gelungener Einmündung in Beschäftigung

Haben sich mit Ihrer gegenwärtigen bzw. mit der zuletzt ausgeübten Tätigkeit gegenüber Ihrer Beschäftigung vor Beginn der FbW-Maßnahme Ihre Arbeitsbedingungen verbessert oder verschlechtert?				
Aussage	Antworten in % der Befragten			Saldo von Verbesserungen und Verschlechterungen
	verbessert	nicht verändert	verschlechtert	
Berufliche Stellung	22,5	58,0	19,5	+3,0
(Interessante) Arbeitsaufgaben	37,7	49,9	12,4	+25,3
Bruttoeinkommen	19,9	32,7	47,4	-27,5
Arbeitsbedingungen allgemein	31,6	49,8	18,6	+13,0
Insgesamt gesehen	26,6	47,8	25,6	+1,0

Quelle: PIW-Erhebung 2003

Wie die vorstehende Übersicht zeigt, konnten bei diesem Personenkreis in vielen Bereichen der Arbeitsbedingungen Verbesserungen festgestellt werden, gleichwohl fällt die Gesamteinschätzung der befragten Personen nur leicht positiv aus (+1).

Angesichts der durchaus relevanten Verbesserungen bei den allgemeinen Arbeitsbedingungen und insbesondere bei den Arbeitsaufgaben ist dies zum Einen darauf zurück zu führen, dass sich trotz der erfolgreich absolvierten beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen und des damit verbundenen Wissenszuwachses die berufliche Stellung im Saldo der Befragten nur geringfügig verbessert hat (+3). Zum Anderen zeigt die Entwicklung der Bruttoeinkommen (-27,5), dass berufliche Weiterbildung in vielen Fällen zwar zur Reintegration in den Arbeitsmarkt beitragen kann – selbst eine insofern erfolgreiche berufliche Qualifizierung allein aber die sich verschlechternde Einkommenssituation ehemals arbeitsloser oder arbeitsuchender Personen nach deren Reintegration in den Arbeitsmarkt nicht verhindern konnte.

Inwieweit zu dieser Situation auch die arbeitsmarkt- und sozialpolitisch vielfach kritisch einzuschätzenden<sup>64</sup> Reformvorhaben der Bundesregierung direkt oder indirekt beigetragen haben, konnte im Rahmen der vorliegenden Erhebung zwar nicht ermittelt werden. Gleichwohl sei die These aufgestellt, dass sich der wachsende (Reform)Druck auf Arbeitslose und Arbeitsuchende negativ auf deren Einkommenschancen auswirkt.

Schließlich sei in Zusammenhang mit der Frage nach der Nachhaltigkeit der Erfolge und Wirkungen von FbW-Maßnahmen bemerkt, dass das dabei erworbene Wissen in vielen Fällen tatsächlich zur Anwendung kommt. So äußern mehr als die Hälfte der Befragten zu der Frage „Wie häufig haben Sie die in der FbW-Maßnahme erworbenen Kenntnisse bei der Arbeit eingesetzt bzw. setzen sie ein?“ mit „sehr häufig“ (26,2%) bzw. mit „häufig“ (25,8%). Weitere 26,1% der befragten Personen setzen die erworbenen Kenntnisse zumindest „manchmal“ ein. Demgegenüber sagen 18,4% der Befragten, dass sie diese Kenntnisse „nie“ einsetzen; 3,5% antworteten mit „ich weiß nicht“. Diese insgesamt positiven Aussagen harmonisieren mit den an anderer Stelle artikulierten Verbesserungen bei den Arbeitsaufgaben. Die diesbezüglichen Bewertungen fallen im übrigen bei Frauen besser aus als bei Männern und bei Westdeutschen günstiger als bei Ostdeutschen.

#### **4.2.5 Erfolge und Wirkungen von FbW-Maßnahmen jenseits des unmittelbaren arbeitsmarktlichen Verbleibs**

Unter Berücksichtigung der vom SGB III nach wie vor formulierten vielfältigen Ziele arbeitsmarktpolitischer Interventionen wurde mit der Befragung auch solchen Ergebnissen und Wirkungen von FbW-Maßnahmen nachgegangen, die jenseits unmittelbarer Eingliederungserfolge liegen. Diesbezüglich konnten folgende Befunde ausgemacht werden.

Auf die Frage „Haben sich durch die Teilnahme an der FbW-Maßnahme Ihre Chancen, eine Arbeit zu finden, erhöht?“ ergab sich folgendes Antwortverhalten: 66,1% der befragten Personen beantworteten diese Frage uneingeschränkt mit „Ja“, weitere 12,9% zumindest mit „Ja, glaube schon“. Demgegenüber äußerten sich 18,6% der Maßnahmeteilnehmer/-innen diesbezüglich skeptisch („Nein, eher nicht“) und 2,4% konnten sich nicht zu einer eindeutigen

---

<sup>64</sup> Einschätzungen zu den arbeitsmarktpolitischen Effekten der Hartz-Reformen finden sich beispielsweise bei (Wagner/Schuldt 2003).

Antwort durchringen. Auch bei dieser Frage fallen die Bewertungen bei Frauen („Ja“: 67,9%) besser aus als bei Männern (63,8%) und bei Westdeutschen (71,6%) günstiger als bei Ostdeutschen (56,9%), wobei die geschlechtsspezifischen Unterschiede hierbei insgesamt geringer sind als die regionalspezifischen Differenzen.

Eine weitere Frage nach der direkten und indirekten (arbeitsmarktlichen) Nützlichkeit der absolvierten FbW-Maßnahmen erbrachte folgendes Bild.

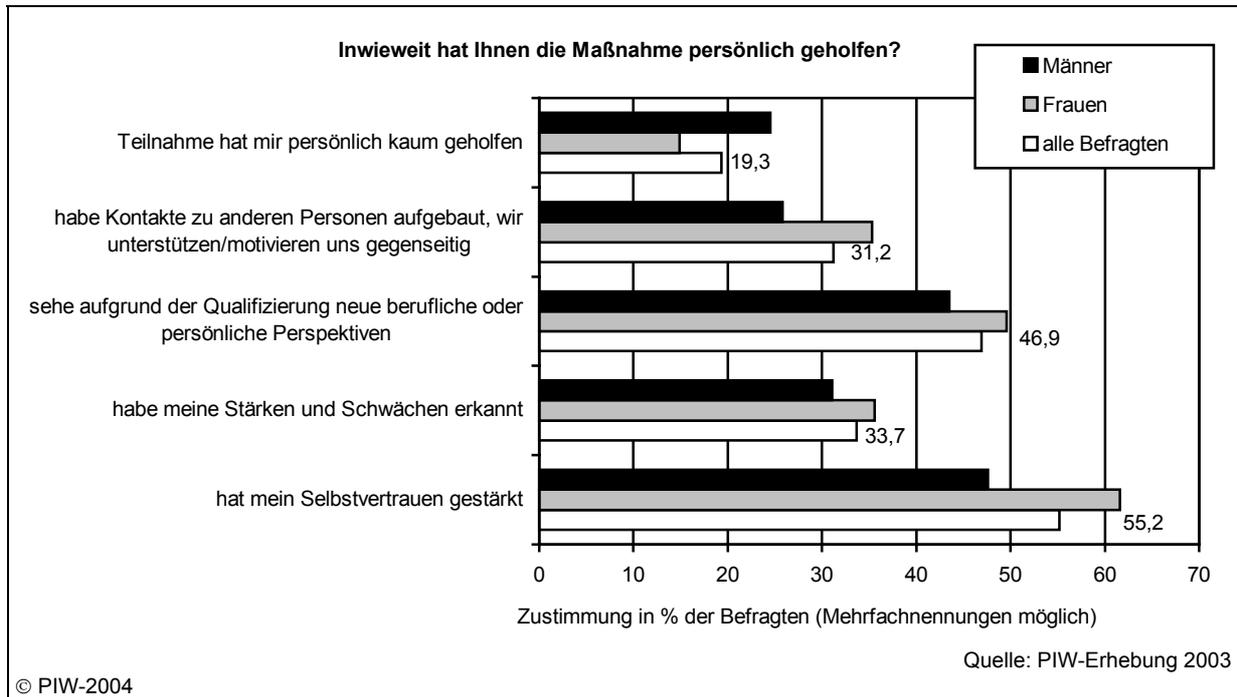
**Übersicht 20    Arbeitsmarktliche Nützlichkeit der realisierten FbW-Maßnahmen aus Sicht der Teilnehmer/-innen**

<b>Meinen Sie, dass die von Ihnen besuchte FbW-Maßnahme für Ihre Arbeitsmarktperspektiven insgesamt nützlich war?</b>					
Antwortoption (Mehrfachnennungen möglich)	Zustimmung in % der Befragten				
	alle	Frauen	Männer	Ostdt.	Westdt.
Ja, sie hat mich zur aktiven Arbeitsuche motiviert	28,1	29,7	26,3	29,2	28,2
Ja, wegen der Maßnahme habe ich eine Arbeitsstelle gefunden	27,2	28,9	25,4	20,9	31,3
Ja, ich wurde vor allem deshalb eingestellt, weil ich bestimmte Kenntnisse aus der Maßnahme mitgebracht habe	25,9	27,5	23,9	21,5	29,1
Ja, weil mein Arbeitgeber die Einrichtung, die die Maßnahme durchgeführt hat, kennt und deren Arbeit schätzt	6,6	6,1	7,3	5,9	7,1
Ja, die Maßnahme hat mich persönlich weiter gebracht	42,7	44,6	40,4	37,7	46,7
Ja, aus anderen Gründen	12,7	12,8	12,6	11,1	13,5
Nein, ich glaube nicht	17,7	15,0	21,1	22,9	14,5
Nein, ich habe auch so Arbeitsmarktperspektiven	3,5	2,6	4,9	4,1	3,4
Ich weiß nicht genau	7,4	7,2	7,6	8,3	6,8

Quelle. PIW-Erhebung 2003

Bezogen auf den konkreten persönlichen Nutzen der FbW-Maßnahmen konnten folgende Aussagen erfasst werden.

## Übersicht 21 Angaben zum konkreten persönlichen Nutzen der realisierten FbW-Maßnahmen aus Sicht der Teilnehmer/-innen



Die vorstehende Übersicht verdeutlicht insbesondere den Beitrag der FbW-Maßnahmen zur Erhöhung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit eines großen Teils der Maßnahmeteilnehmer/-innen. Darüber hinaus wird deutlich, dass etwa ein Fünftel der befragten Personen keinen persönlichen Nutzen der von ihnen absolvierten FbW-Maßnahmen erkennen. Während bezogen auf individuell stabilisierende und fördernde Ergebnisse zwischen Ost- und Westdeutschen nur geringe Unterschiede bestehen, sind die unterschiedlichen individuellen Auswirkungen von FbW-Maßnahmen auf die Geschlechter evident: Frauen sehen in deutlich stärkerem positive individuelle Effekte als Männer.

Stellt man die grundsätzliche Antwortstruktur der drei letztgenannten Fragen den erreichten Eingliederungsquoten gegenüber, so ist erkennbar, dass trotz teilweise ausbleibender unmittelbarer Eingliederungserfolge (die Eingliederungsquote beträgt 50,3%) ein deutlich höherer Anteil der Befragten (nämlich mehr als zwei Drittel) gleichwohl einen arbeitsmarktlichen und vor allem individuellen Nutzen der Maßnahmeteilnahme erkennt. Demgegenüber sind etwa 20% der befragten Personen skeptisch, was den Nutzen der realisierten FbW-Maßnahmen betrifft.

Die Beantwortung einer weiteren Frage zeigt auf, dass es möglicherweise – unabhängig von den konkreten Erfahrungen in den FbW-Maßnahmen – einen mehr oder weniger fest umrissenen Kreis von „Bildungskeptikern“ gibt, der zwischen 10% und 20% der befragten FbW-Teilnehmer/-innen liegt. So antworteten 61,3% der Befragten auf die Frage „Wie wichtig finden Sie – unabhängig von der realisierten FbW-Maßnahme – die stetige Verbesserung Ihrer Qualifikation oder deren Anpassung an neue Entwicklungen?“ „sehr wichtig, nur so hat man Chancen“; weitere 25,6% der Befragungsteilnehmer/-innen finden dies zumindest „wichtig“,

während 3,7% das lebenslange Lernen „weniger wichtig“ finden und 9,3% dieses als „unwichtig, andere Faktoren entscheiden“ einschätzen. Zu vermuten ist, dass die konkreten Lebenserfahrungen und Lebensumstände jenseits von FbW-Maßnahmen diesen Personenkreis zu „Bildungs skeptikern“ haben werden lassen. Eine Verifizierung oder Falsifizierung dieser Hypothese war mit dem genutzten Befragungsinstrumentarium jedoch nicht möglich und im übrigen auch nicht originäres Erkenntnisinteresse der Erhebung.

#### 4.2.6 Einschätzungen der FbW-Teilnehmer/-innen zur Maßnahmequalität

Die Bewertung der Maßnahmequalität durch die befragten FbW-Teilnehmer/-innen fällt, wie die folgende Übersicht verdeutlicht, überwiegend gut aus.

#### Übersicht 22 Einschätzungen der Teilnehmer/-innen zur Qualität der FbW-Maßnahmen

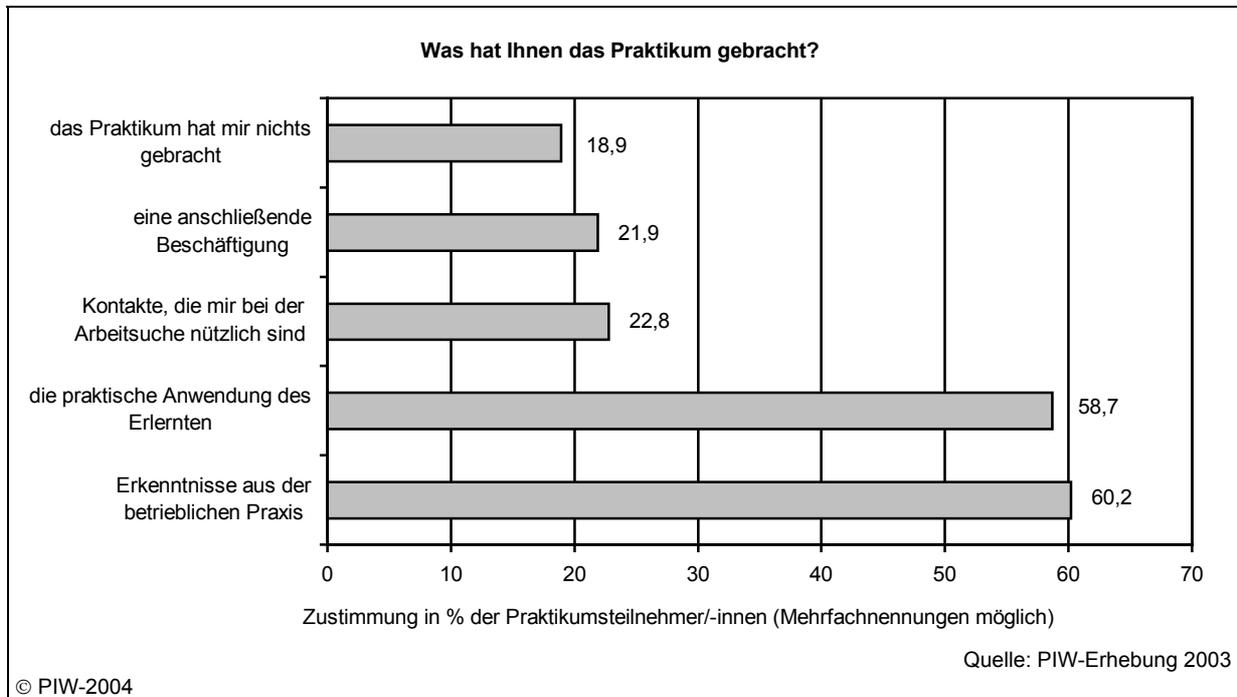
Sie finden nun einige Aussagen zu der FbW-Maßnahme, an der Sie teilgenommen haben. Bitte kreuzen Sie bei jeder dieser Aussagen an, ob sie zutrifft oder nicht.			
Aussage	Antworten in % der Befragten		
	trifft zu	teils/teils	trifft nicht zu
Ich wurde über die Maßnahmeziele und -inhalte gut informiert.	86,7	0,3	13,0
Die theoretischen Inhalte wurden gut erklärt.	85,5	1,2	13,3
Der Unterricht war praxis- und berufsbezogen.	75,9	1,3	22,8
Die Ausbilder konnten gut erklären.	82,2	4,4	13,4
Das meiste kannte ich schon.	28,7	1,4	69,9
Die Ausbilder haben sich auch um meine persönlichen Belange gekümmert.	52,0	1,3	46,7
Für die Maßnahmen standen ausreichend technische Geräte zur Verfügung.	78,9	1,0	20,1
Ich habe vom Veranstalter schriftliche Unterlagen erhalten.	88,2	0,6	11,2
Diese schriftlichen Unterlagen waren gut zu verstehen und hilfreich.	84,1	1,6	14,3
Quelle: PIW-Erhebung 2003			

Etwas ungünstigere – wenngleich insgesamt immer noch positive – Einschätzungen sind bezüglich des Praxis- und Berufsbezugs der FbW-Maßnahmen festzustellen: Hier ist der Anteil der negativen Bewertungen um etwa 10-Prozentpunkte höher als bei den anderen Aspekten der Maßnahmequalität. Angesichts der zumeist als positiv bezeichneten pädagogischen Fähigkeiten der Ausbilder/-innen einerseits und der etwas skeptischeren Bewertung der technischen Ausstattung andererseits ist die unterdurchschnittliche Einschätzung des Praxis- und Berufsbezugs wohl in erster Linie auf die teilweise mangelhafte technische Ausstattung zurück zu führen. Dies wiederum ist ein Hinweis darauf, dass die – öffentlich und/oder privat getragenen – Maßnahmekosten so dimensioniert sein müssen, dass die Bildungsdienstleister nicht nur ein gut qualifiziertes Ausbildungspersonal, sondern auch eine zeitgemäße technische Ausstattung der FbW-Maßnahmen (re)finanzieren können.

Wie bereits erwähnt, haben 62,7% der befragten Teilnehmer/-innen im Verlauf der FbW-Maßnahme ein Praktikum absolviert. Die Einschätzungen zum Nutzen dieser Praktika zeigen

überwiegend positive Einschätzungen der befragten Personen bzw. der Praktikumssteilnehmer/-innen, wenngleich diese nicht so hoch sind wie bei anderen Aspekten der Maßnahmequalität. Allerdings sind es auch hier wiederum etwa 20% der Befragten, die in den absolvierten Praktika keinen Nutzen erkennen können.

### Übersicht 23 Bewertung des Nutzen von Praktika im Rahmen der absolvierten FbW-Maßnahme



### 4.3 Zwischenfazit zu den Befragungsbefunden

Die Auswertungen zur Befragung von mehr als 3.200 FbW-Teilnehmer/-innen in Ost- und Westdeutschland verdeutlichen, dass regionale und teilnehmerbezogene – insbesondere sozio-demographische – Merkmale von erheblicher Bedeutung für den Maßnahmeerfolg von beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen sind. Des Weiteren konnte festgestellt werden, dass auch die unmittelbare Qualität der Maßnahmedurchführung, die (berufs)fachlichen Inhalte sowie die formalen Maßnahmemerkmale für den arbeitsmarktlichen und individuellen Nutzen von FbW-Maßnahmen in erheblichem Maße verantwortlich zeichnen.

Wie die in der abschließenden Übersicht skizzierten Befunde weiterhin zeigen, kommt es in Hinblick auf einen möglichst großen Nutzen von FbW-Maßnahmen zudem darauf an, dass zwischen den konkreten Maßnahmeinhalten einerseits sowie der vorherigen Situation der Teilnehmer/-innen und deren Zukunftsplänen andererseits sinnvolle Bezüge bestehen müssen, die die jeweils individuell geprägten Problemlagen berücksichtigen. Bestehen solche Bezüge nicht bzw. nicht in erforderlichem Umfang, so fallen die Eingliederungsquoten weit unterdurchschnittlich aus.

**Übersicht 24    Eingliederungsquoten in Abhängigkeit von der retrospektiven und perspektivischen Berücksichtigung individueller Problemlagen**

Frage	Antwort		
	ja	nein	ich weiß nicht
	Eingliederungsquote in %		
Hat die FbW-Maßnahme in einem sinnvollen Bezug zu Ihrer vorherigen Situation gestanden?	57,8	37,5	33,4
Hat die FbW-Maßnahme in einem sinnvollen Bezug zu Ihren Zukunftsplänen gestanden?	59,9	26,3	33,4
Quelle: PIW-Erhebung 2003			

Deutlich wurde aber auch, dass die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und damit verbunden die Lage auf dem Arbeitsmarkt die entscheidende Stellgröße des Erfolgs bzw. des Misserfolgs von FbW-Maßnahmen ist – zumindest dann, wenn unter „Erfolg“ allein die Einmündung in Beschäftigung verstanden wird.

Dementsprechend ist nachdrücklich darauf hinzuweisen, dass Erfolge und Wirkungen von FbW-Maßnahmen nicht allein am arbeitsmarktlichen Verbleib – egal ob Verbleibs-, Integrations- oder Eingliederungsquote – abgelesen werden können. Dies einerseits deshalb, weil Momentaufnahmen zum arbeitsmarktlichen Verbleib ehemaliger Maßnahmeteilnehmer/-innen nur eingeschränkt Aussagen über die Nachhaltigkeit von Ergebnissen der Förderung beruflicher Weiterbildung zulassen. Andererseits vernachlässigt die Fokussierung der Erfolgsmessung auf die Eingliederungsquote andere, ebenso sinnvoll und – nach dem Wortlaut des SGB III – gleichrangige Maßnahmerfolge und Maßnahmewirkungen, wie beispielsweise die Erhöhung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit.

Schließlich konnten mit den Befragungsbefunden Ansatzpunkte für die Verbesserung von Vorbereitung und Durchführung von FbW-Maßnahmen aufgezeigt werden, deren Berücksichtigung größere Erfolge und Wirkungen beruflicher Weiterbildung verspricht als die gegenwärtige Geschäftspolitik der Bundesanstalt für Arbeit in diesem Bereich.

## **5 Ausblick – Perspektiven öffentlich geförderter beruflicher Weiterbildung in der Bundesrepublik Deutschland**

Die im Jahr 2003 von der Bundespolitik eingeleiteten Entwicklungen sowie das darauf fußende Agieren wichtiger arbeitsmarktpolitischer Akteure birgt die reale Gefahr, dass die bislang bekannten Strukturen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung aufgelöst werden, ohne die erforderlichen Äquivalente zu schaffen. Dies ist um so problematischer, als dass die Bundesrepublik Deutschland vor erheblichen bildungspolitischen Herausforderungen steht:

- Angesichts der anhaltenden Beschleunigung des wissenschaftlich und technischen Fortschritts hängt die Innovationskraft und die Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft immer mehr vom verfügbaren Humankapital ab. Die Befunde der IGLU- und der PISA-Studien wie auch die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung zur Förderung der beruflichen Weiterbildung zeigen, dass die Bundesrepublik in vielen bildungspolitisch relevanten Bereichen dieser Herausforderung qualitativ derzeit nicht gewachsen ist.
- Die absehbare demographische Entwicklung wird dazu führen, dass die Zahl der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in relevantem Umfang zurück gehen wird und zudem immer weniger junge Menschen in das Ausbildungs- und Beschäftigungssystem einmünden werden. Wenngleich Prognosen eines unmittelbar ins Haus stehenden flächendeckenden quantitativen Fachkräftemangels für bestimmte Teile der Bundesrepublik und insbesondere für Ostdeutschland verfrüht sind<sup>65</sup>, verweisen die demographischen Perspektiven gleichwohl darauf, möglichst alle Begabungsreserven – Jüngerer wie Älterer, deutscher wie ausländischer Mitbürger/-innen, von Frauen wie auch von Männern – zu erschließen. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung spricht in diesem Kontext von der Notwendigkeit „ ... eine(r) neue(n) Bildungsexpansion ... , die das vorhandene Bildungsreservoir ausschöpft und dazu beiträgt, die Zukunft sicherer zu machen.“<sup>66</sup>
- Nicht nur die anhaltende Massen- und Langzeitarbeitslosigkeit, sondern auch die schrittweise Ausgrenzung immer größerer Bevölkerungsteile und sozialer Schichten von Bildung, so auch von öffentlich geförderter beruflicher Weiterbildung, untergräbt mittel- bis langfristig die Fundamente des bundesdeutschen Sozialstaats und widerspricht im übrigen nicht nur den Vorgaben des Grundgesetzes, welches die Schaffung gleichwertiger Lebensumstände und Zukunftschancen als Staatsaufgabe formuliert, sondern auch den Orientierungen der Europäischen Beschäftigungsstrategie.

Vor diesen ökonomischen und sozialen Herausforderungen dürfen die arbeitsmarkt- und bildungspolitisch relevanten Akteure nicht kapitulieren, wenn das Gemeinwesen nicht auf

---

<sup>65</sup> Vergleiche dazu ausführlich (Bosbach 2004: 1 ff.). Mit Blick auf die demographische Entwicklung ist nicht von einem (allgemeinen) Fachkräftemangel, sondern von einem mittelfristig absehbaren Nachwuchskräftemangel zu sprechen.

<sup>66</sup> Vergleiche dazu ausführlich (IAB 2003b: 1 ff.).

dem Altar ungezügelter Marktprozesse und nicht zu Ende gedachter „Reformen“ geopfert werden soll: Bildung taugt – wie übrigens Gesundheit auch – nur bedingt als Ware; der effektive und effiziente Einsatz arbeitsmarkt- und bildungspolitischer Instrumente wie der öffentlich geförderten beruflichen Weiterbildung ist mithin auch nur bedingt über marktmäßige Prozesse erreichbar und muss vor allem auf eine verlässliche und für alle kalkulierbare Finanzierungsbasis gestellt werden.

Angesichts dieser Herausforderungen und unter Berücksichtigung der vorrangig strukturell bedingten Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland, partiell aber auch in Westdeutschland, ist die Frage aufzuwerfen, ob die Arbeitsmarktpolitik im Allgemeinen und die Förderung der beruflichen Weiterbildung im Besonderen nicht in viel stärkerem Maße als bislang steuerfinanziert und zu einer gesetzlich verankerten Pflichtleistung werden sollte – z. B. für alle diejenigen, die nach den Ergebnissen eines sachgerechten Profilings einer öffentlich geförderten beruflichen Weiterbildung bedürfen.

Dies ist kein Plädoyer für die grundsätzliche Aufgabe des Versicherungsprinzips in der Arbeitsförderung, wohl aber für die sachgerechte Zuordnung unterschiedlicher Aufgaben-, Verantwortungs- und damit auch Finanzierungsbereiche. Im übrigen ist dies kein völlig neuer Gedanke: Bereits im Jahr 1994 hat der damalige Arbeits- und Sozialminister Norbert Blüm ähnliches auf einer Festveranstaltung der Bundesanstalt für Arbeit angeregt. Damit könnte insbesondere der kontraproduktiven, weil qualitätshemmenden Diskontinuität öffentlich geförderter beruflicher Weiterbildung entgegen gewirkt werden. Faulstich vom Lehrstuhl für Erwachsenenbildung der Universität Hamburg formuliert mit Blick auf die Zukunft beruflicher Fort- und Weiterbildung ganz aktuell eine ähnliche Forderung, der sich anzuschließen ist: „Wenn also das Spektrum der Qualifikationschancen im SGB III eingeschränkt wird, muss alternativ eine Finanzierung über Steuern greifen, wenn langfristige Kompetenzentwicklung gesichert werden soll.“<sup>67</sup>

Soll öffentlich geförderte berufliche Weiterbildung die ihr vom SGB III zugewiesenen Aufgaben erfüllen, ist dieser Vorschlag umgehend aufzugreifen und umzusetzen. Darüber hinaus sind eine Reihe der neuen rechtlichen Grundlagen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung zurück zu nehmen, zu modifizieren und andere wiederum unverzüglich zu realisieren:

- Mit der Ausgabe von Bildungsgutscheinen sollte den Bildungssuchenden von den Arbeitsämtern künftig nicht nur (wie bislang) das Vorliegen der Voraussetzungen für die Förderung einer FbW-Maßnahme bescheinigt werden, sondern auch eine qualifizierte Beratung über geeignete Bildungsmaßnahmen und Bildungsdienstleister angeboten werden. Aus Sicht der Bildungssuchenden ist es dabei unerheblich wer dieses Beratungsangebot unterbreitet, die Arbeitsämter oder beauftragte Dritte – wichtig ist allein, dass die Bildungssuchenden kompetente Unterstützung auf dem nach wie vor intransparenten Bildungsmarkt bekommen. Darüber hinaus haben die Arbeitsämter dadurch für Transpa-

---

<sup>67</sup> Faulstich 2003: 12.

renz und Planbarkeit auf dem Bildungsmarkt zu sorgen, dass sie allen Marktteilnehmer/-innen zeitnah Anzahl und Struktur der ausgereichten Bildungsgutscheine offen legen.

- Die bundesweit einheitliche Fördervoraussetzung einer prognostizierten Verbleibsquote von mindestens 70% der Teilnehmer/-innen ist entsprechend den unterschiedlichen regionalen Arbeitsmarktbedingungen und in Abhängigkeit von dem einzubeziehenden Klientel zu modifizieren – dadurch können regionale und teilnehmerbezogene Creaming-Effekte zumindest teilweise verhindert werden. Die Abschätzung der zu erwartenden Verbleibsquote sollte nicht durch die, die Bildungsgutscheine ausstellenden Arbeitsämter erfolgen, sondern durch sachkundige externe Institutionen wie beispielsweise das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in Zusammenarbeit mit dem Bundesinstitut für Berufsbildung.
- Die Lehrgangskosten von FbW-Maßnahmen sollten ebenfalls regionale und klientelbezogene Spezifika berücksichtigen. So ist beispielsweise die sozialpädagogische Betreuung, im Gegensatz zur gegenwärtigen Regelung, (wieder) außerhalb des Kostensatzes zu vergüten. Generell sollte die Maßnahmequalität bei den Lehrgangskosten stärkere Berücksichtigung finden, um ohnehin ein nicht nachhaltiges Preisdumping mit minderer Bildungsqualität soweit wie möglich von vornherein zu verhindern.
- Für die vom Gesetzgeber vorgesehenen Zertifizierungen nach § 87 SGBIII durch unabhängige fachkundigen Stellen und deren Zulassung durch eine zentrale Akkreditierungsstelle sind schnellstmöglich die erforderlichen rechtlichen Grundlagen zu schaffen, so dass die – bislang von den Arbeitsämtern ausgefüllte – unbefriedigende Übergangsregelung endlich abgeschafft werden kann.

Nur die Umsetzung dieser Empfehlungen dürfte verhindern, dass die Geschäftspolitik der Bundesanstalt für Arbeit bei erneut großen Teilen der Infrastruktur im, für das lebenslange Lernen so wichtigen, Bereich der beruflichen Weiterbildung bundesweit demnächst zum weiteren Abbau personeller und materieller Ressourcen führt.

## Literatur- und Quellenverzeichnis

- Apel, L. et. al. (1996):** Die großen Industriebetriebe Brandenburgs – Verlängerte Werkbänke oder innovative Zentren? Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Brandenburg.- Teltow
- Bosbach, G. (2004):** Demographische Entwicklung – kein Anlass zur Dramatik.- o.O.
- Bosch, G.; Knuth, M. (2003):** Das deutsche Beschäftigungssystem im 13. Jahr nach der Vereinigung.- In: WSI-Mitteilungen 5/2003.- S. 275-283.- Düsseldorf
- Brinkmann, C. (1999):** Möglichkeiten und Grenzen des Erkenntnisgewinns durch Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik.- In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB) 3/2000.- S. 462-499.- Nürnberg
- Bundesanstalt für Arbeit (2003a):** Eingliederungsbilanz gem. § 11 SGB III – Bundesweite Ergebnisse 2002.- Beratungsunterlage 172/2003 vom 28.10.2003.- Nürnberg
- Bundesanstalt für Arbeit (2003b):** ANBA Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit.- 51. Jahrgang Nr. 6 vom 30. Juni 2003.- Nürnberg
- Bundesanstalt für Arbeit (2003c):** Pressemeldung Nr. 16 vom 11.3.2003 – Keine Alternative zur BA-Politik.- Nürnberg
- Bundesanstalt für Arbeit (2002):** BA-Rundbrief Geschäftsanweisung 102/2002 vom 23.12.2002.- Nürnberg
- Christians, U.; Schröder, W. (2001):** Finanzierungsprobleme kleinerer Unternehmen in strukturschwachen Regionen.- In: Wirtschaftsdienst 2001/II.- München
- Deutsche Bundesbank (2001):** Verhältniszahlen aus den Jahresabschlüssen west- und ostdeutscher Unternehmen für 1998.- Frankfurt/Main
- Faulstich, P. (2003):** Hartz Gesetze – Konsequenzen und Alternativen.- Vortrag auf der Fachtagung „Zukunft der beruflichen Weiterbildung?“ der Arbeitnehmerkammer Bremen am 2.4.2003.- o.O.
- Fitzenberger, B.; Speckesser, S. (2000):** Zur wissenschaftlichen Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Ein Überblick.- In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB) 3/2000.- S. 357-370.- Nürnberg

- Flassbeck, H.: (2003):** Mehr Beschäftigung durch Wachstum oder mehr Wachstum durch Beschäftigung.- In: WSI-Mitteilungen 5/2003.- S. 318-320.- Düsseldorf
- Frau und Technik e.V.; FORMAT GbRmbH (2003):** Folgen der Hartz-Reform für die Weiterbildung.- o.O.
- Hachmann, K.; Kühn, W.; Schuldt, K. (1998):** Zur Lage der Metall- und Elektroindustrie in Ostdeutschland – Gesamtwirtschaftliche und strukturelle Rahmenbedingungen sowie betriebliche Eckdaten für die Metall- und Elektroindustrie Ostdeutschlands.- Berlin
- Hartz, P. et. al. (2002):** Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt – Bericht der Kommission.- Berlin
- IAB (2004a):** Personal-Service-Agenturen – Teil II.- IAB-Kurzbericht Nr. 2 vom 15.1.2004.- Nürnberg
- IAB (2004b):** Personal-Service-Agenturen – Teil I.- IAB-Kurzbericht Nr. 1 vom 14.1.2004.- Nürnberg
- IAB (2003a):** Gesamtfiskalische Modellrechnungen – Was kostet uns die Arbeitslosigkeit? IAB-Kurzbericht Nr. 10 vom 21.7.2003.- Nürnberg
- IAB (2003b):** Bildungspolitik – Steuert Deutschland langfristig auf einen Fachkräftemangel zu? IAB-Kurzbericht Nr. 9 vom 7.7.2003.- Nürnberg
- IAB (2003c):** Bundesrepublik Deutschland – Neue Vorschau des IAB für den Arbeitsmarkt 2003.- IAB-Kurzbericht Nr. 5 vom 7.5.2003.- Nürnberg
- IAB (2003d):** Ich-AG oder Überbrückungsgeld – Wer die Wahl hat, hat die Qual.- IAB-Kurzbericht Nr. 2 vom 3.3.2003.- Nürnberg
- Kurtz, B. (2003):** Trainingsmaßnahmen – Was verbirgt sich dahinter? IAB-Werkstattbericht Nr. 8 vom 6.6.2003.- Nürnberg
- MASGF (2001):** Soziale Lage und Gesundheit von jungen Menschen im Land Brandenburg 2002.- Potsdam
- Max-Planck-Institut für Bildungsforschung (2003):** PISA 2000 – Zusammenfassung zentraler Befunde.- Berlin
- Mosley, H.; Müller, K.U. (2003):** Eingliederungsquoten als Performanzindikator beim Leistungsvergleich der Arbeitsämter.- unveröff. Manuskript.- Berlin

- Pohl, R. (2000):** Die unvollendete Transformation – Ostdeutschlands Wirtschaft zehn Jahre nach Einführung der D-Mark.- In: Wirtschaft im Wandel 8/2000.- S. 223-238.- Halle
- Priewe, J.; Scheuplein, C.; Schuldt, K. (2002):** Ostdeutschland 2010 – Perspektiven der Investitionstätigkeit.- Berlin
- Schuldt, K. (1999):** Vernachlässigte Märkte – Eine Analyse der Angebotsprofile Brandenburger Bildungsträger zur Entwicklung kleiner und mittlerer Unternehmen.- LASA-Studie Nr. 34.- Potsdam
- SÖSTRA (2003):** IAB-Betriebspanel Ost – Ergebnisse der siebten Welle 2002.- Berlin
- Ubben, H.-J. (2003):** Weiterbildung in Deutschland: Was das Hartz-Konzept verschweigt.- Prognos trendletter 1/2003.- Berlin
- ver.di (2003):** Herbst-Bericht aus der geförderten Weiterbildung.- In: biwifo-report Nr. 7 vom 7.12.2003.- Berlin
- Wagner, A.; Schuldt, K. (2003):** Arbeitsmarktpolitische Reformen im Kontext der Vorschläge der Hartz-Kommission – Chancen und Risiken für den ostdeutschen Arbeitsmarkt.- Berlin und Teltow