

Billige Bildung kann schnell teuer werden – vor allem für Arbeitslose

Von Johannes Jakob

Ob Deutschland technologisch mithalten kann, hängt in hohem Maße von der der Ausbildung und Weiterbildung der Beschäftigten ab. Weiterbildung ist ein wichtiger Standortfaktor. Auch die Verfassung des Arbeitsmarktes kann durch Weiterbildung positiv beeinflusst werden. Arbeitgeberverbände, Vertreter politischer Parteien und Gewerkschaften weisen darauf hin, dass eine qualifizierte Ausbildung und ständige Weiterbildung der beste individuelle Schutz gegen Arbeitslosigkeit sind. Diese Erkenntnisse sind nicht neu. Aber auch in der Weiterbildungspolitik gibt es offensichtlich den Unterschied zwischen den am Sonntag propagierten politischen Forderungen und der am Montag praktizierten Praxis. Der Rotstift regiert nicht nur in der schulischen und universitären Bildung. In der beruflichen Bildung sind die Kürzungen weit dramatischer und treffen Menschen, die ohnehin benachteiligt sind.

Weiterbildung wird nicht die Arbeitslosigkeit beseitigen können, aber sie mindert die Risiken am Arbeitsmarkt für den Einzelnen. 35 % der Arbeitslosen haben keine abgeschlossene Berufsausbildung. Das Risiko, langzeitarbeitslos zu werden, steigt ohne berufliche Qualifikation überdurchschnittlich. Gerade für Jüngere entscheidet die berufliche Bildung darüber, ob der berufliche Einstieg gelingt oder nicht. Für immer mehr Jugendliche ohne Qualifikation gelingt er leider nicht. Von den rund 500.000 arbeitslosen Jugendlichen unter 25 Jahren waren im Jahre 2002 fast 50 % ohne Ausbildung. Die Ursachen für die Misere beginnen bereits in der Schule. Die Agenturen für Arbeit müssen vielfach diese Defizite korrigieren.

Besonders negativ entwickelt sich die weitgehend von den Agenturen für Arbeit finanzierte Weiterbildung für Arbeitslose. Vorausgegangen ist diesem Niedergang eine jahrelange Kampagne, in der Weiterbildung als ineffizient, teuer und als Aufbewahrstation für Arbeitslose bezeichnet wurde. Es ist richtig, dass in Ostdeutschland die aktive Arbeitsmarktpolitik und auch die Weiterbildung zum Teil eher sozialpolitisch motiviert war. Die Arbeitsmarktpolitik sollte die nicht vorhandenen Perspektiven am Arbeitsmarkt verdecken. Für Westdeutschland ist die Kritik aber überzogen. Immer wenn darüber diskutiert wurde, wo noch „freie“ Gelder zu mobilisieren seien, war die Arbeitsmarktpolitik der Bundesagentur für Arbeit die erste Adresse. Diese Diskussion ist nicht ohne Folgen geblieben. Inzwischen hat sich aufgrund der Sparpolitik der Regierung und der Geschäftspolitik der Bundesagentur für Arbeit (BA) die Weiterbildung gründlich verändert.

Der Autor

Johannes Jakob ist Referatsleiter Arbeitsmarktpolitik beim DGB-Bundesvorstand

Auch den Kritikern dieses Kurses ist klar, dass Weiterbildung allein eine globale Lücke im Beschäftigungsangebot nicht ausgleichen kann und dass in vielen Fällen andere Instrumente greifen müssen.

Weiterbildung trägt aber dazu bei, die individuellen Arbeitsplatzrisiken zu verringern und der Wirtschaft ausreichend qualifiziertes Personal zur Verfügung zu stellen. Beides sind wichtige Voraussetzungen für Wachstum und die Sicherung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit.

Bei mangelnder Investition in Weiterbildung erhöht sich auch das Risiko der Unternehmen, offene Stellen nicht besetzen zu können. So ist das Institut für Mittelstandsforschung in einer Studie zu dem Ergebnis gekommen, dass „zweifellos ein erhebliches Stellenbesetzungsproblem im Mittelstand besteht. Immerhin jedes dritte Unternehmen in Ost- und Westdeutschland konnte und kann nicht alle vakanten Stellen besetzen. Im Durchschnitt blieben in Deutschland 13 % der vakanten Stellen unbesetzt. In kleineren und mittleren Unternehmen sind es 17 %, in den großen hingegen nur 11 %. Aufgrund des Fachkräftemangels blieb also im Mittelstand jede sechste offene qualifizierte Stelle unbesetzt, in Großunternehmen ist es nur gut jede zehnte. Nicht besetzbare qualifizierte Arbeitsplätze gibt es in nahezu allen Branchen. 57 % der offenen Stellen sind für Facharbeiter, 33 % für qualifizierte und 8 % für leitende Angestellte vorgesehen.“

Auch wenn diese Studie bereits aus dem Jahre 2000 stammt, die Unternehmen möglicherweise die Situation überdramatisieren und der Fachkräftemangel über die Konjunkturzyklen schwankt, wird deutlich, dass mangelnde Investition in Bildung schnell zu einem wirtschaftspolitischen Bumerang werden kann.

Auch im internationalen Vergleich besteht Nachholbedarf. Dies gilt nicht nur für die von den Agenturen für Arbeit organisierte Weiterbildung, sondern auch für die Weiterbildung in den Unternehmen selbst. Die Hans-Böckler-Stiftung hat internationale Studien ausgewertet und ist zu dem Ergebnis gekommen: Im „internationalen Vergleich steht Deutschland nicht gut da“. Nach vier vergleichenden Untersuchungen aus den 90er-Jahren ist die Teil-

nahme an Weiterbildung hierzulande unterdurchschnittlich. Alle Hauptwettbewerbsländer liegen im Benchmark vor Deutschland. Aus den internationalen Untersuchungen errechnet die OECD einen Gesamtindex der Weiterbildungsteilnahme. Danach lag Deutschland unter den 15 EU-Ländern auf Platz 10. An der Spitze lagen die skandinavischen Länder, Großbritannien und Frankreich. Bei Einbeziehung weiterer europäischer und überseeischer Länder liegt Deutschland auf Platz 16 von 24¹.

In der Weiterbildungspolitik müssen nicht nur die Agenturen für Arbeit ihre Hausaufgaben machen, sondern selbstverständlich auch die Unternehmen und die öffentliche Hand, insbesondere die Bundesländer, die für die Bildungspolitik in erster Linie Verantwortung tragen.

Weiterbildungspolitik der Agenturen ist kurzsichtig

Für Arbeitslose ist vor allem die Weiterbildungspolitik der BA von Bedeutung. Die neue Geschäftspolitik der Agenturen für Arbeit und der strikte Sparkurs ist vor diesem Hintergrund höchst zweifelhaft und kurzsichtig. Durch die gesetzliche Einführung des Weiterbildungsgutscheins ist der Markt ohnehin in einer Phase der Umorientierung. Die Geschäftspolitik der Agenturen verschärft die Probleme weiter. Vielfach werden Weiterbildungsmaßnahmen nur dann genehmigt, wenn der Weiterbildung ein konkreter Arbeitsplatz gegenübersteht. Arbeitslose werden sogar aufgefordert, Bestätigungen von Arbeitgebern beizubringen, dass ihnen eine bestimmte Qualifikation fehlt und sie nach Erlangung dieser Qualifikation auf einen Arbeitsplatz hoffen können. Darüber hinaus sind die Arbeitsagenturen angewiesen worden, nur noch Maßnahmen zu genehmigen, bei denen eine bestimmte Integrationsquote erreicht wird. Anfangs wurde gefordert, dass 70 % der Teilnehmer sechs Monate nach dem Ende der Maßnahme nicht mehr arbeitslos sein sollen. Auch wenn diese Quote inzwischen differenzierter bestimmt wird, bleibt die Kritik der Gewerkschaften, dass vor allem regionale und strukturelle Besonderheiten und die besonderen Bedürfnisse der besonderen Zielgruppen unter den Arbeitslosen nicht genügend berücksichtigt werden.

Die neue Geschäftspolitik geht einher mit einem drastischem Umsteuern der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die vor allem auf schnelle Vermittlung setzt. Bei gleichzeitiger Kürzung der zur Verfügung stehenden Mittel setzen die Arbeitsagenturen vor allem auf Lohnkostenzuschüsse, Trainingsmaßnahmen und private Vermittlung. Die eingesetzten Mittel für Weiterbildung hingegen wurden allein im Jahre 2003 um 25 % reduziert auf 2,028 Mrd. Euro. Für das Jahr 2004 sind sogar nur 1,419 Mrd. Euro vorgesehen. Hinzu kommen die Kosten für den Unterhalt der Teilnehmer. Gegenüber dem Jahr 2002 werden damit die Aufwendungen für Weiterbildung halbiert. Es ist fraglich, ob der als Ziel der Arbeitsförderung in § 1 SGB III normierten Verbesserung der Beschäftigungsstruktur damit tatsächlich Rechnung getragen werden kann.

Weiterbildung von „Problemgruppen“ besonders stark zurückgefahren

Der bereits im letzten Jahr begonnene Rückgang der Eintritte in Weiterbildungs-Maßnahmen setzt sich in diesem Jahr ungebremst fort. Nachdem im Vorjahr die Eintritte in Maßnahmen der beruflichen Bildung bereits um 46 % gesunken sind, sind es im ersten Quartal 2004 noch einmal minus 34 %. Ende März lag der Teilnehmerbestand bei Weiterbildungsmaßnahmen nur noch bei 190.000, im Jahr 2002 im Schnitt bei 330.000.

Dabei sind folgende Trends zu beobachten: Im Vergleich zum Vorjahr nimmt der Anteil der Weiterbildungsteilnehmer ohne vorherige Berufsausbildung, der Langzeitarbeitslosen, der Schwerbehinderten und der Älteren über 50 Jahre ab (siehe Tabelle). Diese Gruppen waren ohnehin bei der beruflichen Weiterbildung bereits vor dem Einbruch des letzten Jahres unterrepräsentiert.¹ Der wirtschaftlichen Logik folgend konzentrieren sich die Träger nun noch mehr auf Teilnehmer, die sie für leichter integrierbar halten. Durch gezielte Auswahl der Teilnehmer lassen sich die strengen Vorgaben leichter erreichen als

¹ siehe Rolf Winkel: Nach der Kehrtwende der Arbeitsämter: Verheerende Halbjahresbilanz bei der beruflichen Weiterbildung. In: Soziale Sicherheit 7/2003, S. 226–229

Tab. 1: Eintritte in berufliche Weiterbildung von 1998 bis 2003

Jahr Ø-Werte	insgesamt	darunter	
		Frauen	mit Abschluss in anerkanntem Ausbildungsberuf
1998	607.790	297.614	142.690
1999	490.796	237.805	93.546
2000	551.534	271.870	100.019
2001	449.622	218.244	87.973
2002	456.301	217.904	91.827
2003	246.245	113.393	63.788

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Tab. 2: Beteiligung ausgewählter Personengruppen an der Weiterbildung

	2002		2003		Veränderung zum Vorjahr	
	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %
<i>insgesamt</i>	456.301		246.245		- 210.056	- 46,0
<i>darunter:</i>						
Frauen	217.904	47,8	113.393	46,0	- 104.511	- 48,0
Langzeitarbeitslose	115.981	25,4	51.281	20,8	- 64.700	- 55,8
Schwerbehinderte	16.938	3,7	5.050	2,1	- 11.888	- 70,2
Ältere über 50 Jahre	43.656	9,6	17.239	7,0	- 26.417	- 60,5
Berufsrückkehrerinnen	35.547	7,8	17.557	7,1	- 17.990	- 50,6
unter 25-Jährige	60.432	13,2	45.197	18,4	- 15.235	- 25,2
ohne Berufsausbildung	132.348	29,0	64.521	26,2	- 67.827	- 51,2
Ausländer	41.503	9,1	21.466	8,7	- 20.037	- 48,3

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

durch eine Steigerung der Qualität der Weiterbildung. Gleichzeitig werden immer mehr Maßnahmen mit betrieblicher Beteiligung durchgeführt. Von diesen Maßnahmen profitieren in hohem Maße die Unternehmen, die hierdurch maßgeschneiderte Qualifikationen erhalten.

Auch die Maßnahmen, die das Ziel einer Umschulung oder vollständigen Berufsausbildung haben, sind rückläufig. Dabei ist in diesem Bereich in der Vergangenheit Beachtliches geleistet worden. In den Jahren 2000 bis 2003 nahmen 295.000 Personen an einer beruflichen Weiterbildung teil, deren Ziel ein Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf war. Davon beendeten 280.000 Personen die Maßnahmen mit bestandener Prüfung, nur 1,7 % bestanden die Prüfung nicht. Weitere 7.500 Personen beendeten die Maßnahme vorzeitig, weil sie eine Arbeit aufnahmen. Die Integrationsquote in Arbeit lag sechs Monate nach Ende der Maßnahme bei über 60 %. Dies ist angesichts der relativ schwierigen wirtschaftlichen Lage und bezogen auf die Problemregionen, aus denen die Arbeitslosen oft stammen und in denen sie Arbeit fanden, ein akzeptabler Wert.

In einzelnen Bereichen – wie z. B. der Altenpflege – würde es ohne die Weiterbildungsmaßnahmen der Agenturen für Arbeit einen erheblichen Arbeitskräftemangel geben. Die Ausbildungsstellen lassen sich durch jugendliche Schulabgänger häufig nicht besetzen. Die Arbeit in der Altenpflege ist gerade für Wiedereinsteiger(innen) ein interessanter Arbeitsmarkt mit zudem noch erheblichem Fachkräftebedarf. Im Zeitraum 2000 bis 2002 haben die Agenturen für Arbeit immerhin 15.400 Umschulungen zur Altenpflege finanziert. Hier wurde eine Eingliederungsquote von 76 % erreicht. Trotzdem besteht in einzelnen Regionen immer noch Fachkräftebedarf, sodass auch in diesem Bereich die Möglichkeiten des Arbeitsmarktes nicht ausgeschöpft werden können.

Weiterbildung kein Selbstzweck

Angesichts einer dauerhaften strukturell bedingten hohen Arbeitslosigkeit müssen die Ausgaben für den Arbeitsmarkt kritisch betrachtet und die eingesetzten Mittel sehr

differenziert beurteilt werden. Selbstverständlich ist auch Weiterbildung kein Selbstzweck, sondern muss ständig darauf untersucht werden, ob die arbeitsmarktpolitischen Erfolge tatsächlich eintreten. Auch ist es richtig, die unterschiedlichen Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik miteinander zu vergleichen und die Effizienz der eingesetzten Mittel zu prüfen.

Bezüglich der Effizienz der Maßnahmen braucht Weiterbildung diesen Vergleich nicht zu scheuen. Die Weiterbildung ist das einzige Instrument, das qualitativ das Arbeitsangebot verbessert. Dies rechtfertigt auch den gegenüber anderen Instrumenten höheren Mitteleinsatz. Die so genannte Verbleibsquote (nach sechs Monaten nicht mehr arbeitslos gemeldet) lag im Jahre 2003 bei rund 60 %. Diese schwankt über die Regionen erheblich. Bei einer Stabilisierung des Arbeitsmarktes und anziehender Konjunktur steigen die Eingliederungschancen deutlich.

Wird die Messlatte für Weiterbildung zu hoch gelegt, wird die Weiterbildung im Ergebnis mehr ein Instrument der Vermittlungsförderung, als zu einer Weiterbildungsförderung. Die wichtigen Funktionen von Weiterbildung, wie z. B. soziale Integration und langfristiger Erhalt bzw. Weiterentwicklung von Qualifikationen, treten immer mehr in den Hintergrund. Man hat den Eindruck, dass die öffentliche Auseinandersetzung nicht mehr um die qualitativen Ziele der Weiterbildung geführt wird, sondern dass Kosteneffizienz und schnelle Eingliederung zum Maßstab des politischen Handelns geworden sind.

In der Vergangenheit haben nicht zuletzt die Gewerkschaften auf eine stetige Verbesserung der Qualität von Weiterbildung gedrängt. Vorläufiges Ergebnis war der Erlass des seit Februar 1997 gültigen „Anforderungskataloges“ an Bildungsträger und Maßnahmen der beruflichen Fort- und Umschulung“, der in Kooperation mit dem Bundesinstitut für Berufsbildung erarbeitet wurde. Dieser Katalog sah eine regelmäßige Qualitätsprüfung der Maßnahmen vor, blieb aber in vielen Punkten, wie z. B. der personellen Ausstattung der Träger, relativ unverbindlich und unkonkret. Die Hoffnung, durch diesen Erlass auch die Beschäftigungsbedingungen in der Weiterbildungs-

branche verbessern zu können, ist weitgehend enttäuscht worden.

Darüber hinaus haben die Gewerkschaften auf eine Beendigung der bis 1998 praktizierten Stop-and-go-Politik in der Arbeitsförderung und auf die Entwicklung einer verlässlichen und an umfassenden Bildungszielen und Qualitätsstandards orientierten Trägerlandschaft gedrängt. Die Beendigung der Stop-and-go-Politik war auch erklärtes Ziel der Bundesregierung nach der Bundestagswahl im Jahr 1998. Ziel war, verlässliche Trägerbeziehungen zu den Agenturen für Arbeit und dadurch eine Verbesserung der Qualität der Maßnahmen und stabilere Arbeitsverhältnisse bei den Trägern selbst zu erreichen. Zuvor war die Weiterbildungspolitik öfter dem Diktat der Wahlkämpfe unterworfen. Wenn es opportun war, die Zahl der Arbeitslosen zu senken, wurden die Weiterbildungsausgaben erhöht, später wieder gesenkt. Dies hat zweifellos zu einer Diskreditierung der von den Agenturen für Arbeit finanzierten Weiterbildung beigetragen.

Neue Risiken werden sichtbar

Offensichtlich treten die oben genannten Ziele zunehmend in den Hintergrund. Das inzwischen vom Gesetzgeber eingeführte Gutscheilverfahren bei der Vergabe von Weiterbildungsmaßnahmen und die ausschließliche Vergabe anderer Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik über die Verdingungsordnung für Leistungen (VOL) enthält beträchtliche Risiken hinsichtlich der Qualität des Eingliederungserfolges und der Beschäftigungssituation der Träger. Die Bedenken, die die Gewerkschaften gegen die Gutscheivergabe vorgetragen haben, haben sich leider bewahrheitet. Zweifelhaft ist vor allem, ob die nötige Markttransparenz hergestellt werden kann. Der Weiterbildungsmarkt ist ausgesprochen unübersichtlich und intransparent. Sich dort zurechtzufinden ist schon eine Leistung an sich. Mit Einführung des Bildungsgutscheines droht die Gefahr, dass diejenigen, die Weiterbildung am dringendsten benötigen, mit der Wahlfreiheit „überfordert“ sind und eher auf Weiterbildung verzichten.

Auf der Strecke bleibt oft die notwendige Innovation in die Weiterbildungspolitik. Der Trend zu standardisierten Weiterbildungsmaßnahmen wird sich fortsetzen. Hierdurch werden Kosten gespart und die Vermarktung ist für die Träger einfacher. Die Träger haben kein großes Interesse daran, neue Produkte anzubieten, da sie das Risiko eingehen, dass diese von den Bildungsinteressenten nicht beachtet werden, die Zertifizierung der Maßnahmen durch externe Gutachter ist aufwändig und teuer. Der Träger wird im Wesentlichen die Maßnahmen, die bisher „gut gelaufen“ sind, weiter führen. Innovative Ideen werden nicht umgesetzt, weil der Träger befürchtet, diese Maßnahmen nicht finanziert zu bekommen.

Auch steigt die Gefahr, dass unseriöse Bildungsträger die z. T. mit unseriösen Akquisitionsmethoden arbeiten, sich am Markt durchsetzen. Schwerwiegend sind auch die Probleme der Teilnehmerrekrutierung und des Teilnehmerausfalles. Da dem Träger unmittelbar droht, von weiteren Maßnahmen ausgeschlossen zu werden, wenn er

die geforderte Integrationsquote in Arbeit nicht erreicht, wird er bemüht sein, geringer qualifizierte und schwächere Arbeitslose von den Maßnahmen fern zu halten. Da keine unmittelbare Zuweisung der Arbeitslosen erfolgt, kann der Träger letztendlich selbst über die Auswahl der Arbeitslosen entscheiden. Die oben zitierten Trends in der Weiterbildung zeigen, dass genau dies in der Praxis stattfindet.

Jeder fünfte Bildungsgutschein nicht eingelöst

Darüber hinaus bestehen auch beträchtliche Risiken hinsichtlich der Teilnehmer selbst. Beleg dafür ist, dass nur knapp 80 % der tatsächlich ausgegebenen Weiterbildungsgutscheine überhaupt eingelöst werden. Von März 2003 bis Februar 2004 wurden 242.000 Bildungsgutscheine ausgegeben, davon wurden 185.000 eingelöst, 5.700 waren noch gültig. In den Agenturen für Arbeit ist im Regelfall nicht bekannt, warum der Teilnehmer den Gutschein nicht eingelöst hat. Bestenfalls liegt es daran, dass der Arbeitslose eine erneute Beschäftigung gefunden hat. Doch wahrscheinlicher ist, dass er keinen geeigneten Träger gefunden hat, die von der Agentur für Arbeit genehmigte Maßnahme aufgrund Teilnehmermangels nicht statt fand oder der Teilnehmer vom Träger abgelehnt wurde.

Voraussetzung für dieses Verfahren ist, dass die Träger zertifiziert sind und dadurch die Produkte in gewisser Weise vergleichbar werden. Die Vergleichbarkeit kann sich nur auf nachprüfbar Kriterien beziehen. Wie weit diese allerdings für den Erfolg der Maßnahmen tatsächlich relevant sind, wird häufig nicht entsprechend gewürdigt. Darüber hinaus muss die Einhaltung der Vorgaben auch überwacht werden. Zweifelhaft ist, ob die angekündigten Qualitätskontrollen tatsächlich statt finden, bzw. ob die Qualitätskontrollen geeignet sind, Mängel tatsächlich aufzudecken. In vielen Fällen beschränkt man sich darauf, die räumliche, sachliche und personelle Ausstattung zu prüfen und abzufragen, ob ein Qualitätsmanagement-Verfahren vorhanden ist, bzw. in Aussicht gestellt wird. Es bleibt allerdings abzuwarten, welche Erfahrungen mit dem neuen Verfahren gemacht werden.

Gegen die Vergabe über Ausschreibungen und einen transparenten Leistungsvergleich ist prinzipiell nichts einzuwenden. Aber die Besonderheiten der Weiterbildungsbranche müssen in diesen Verfahren berücksichtigt werden. Die Weiterbildung entwickelt ihre Qualität im Wesentlichen durch das Wissen und das Engagement des beauftragten Lehrpersonals. Das Lehrpersonal, das Know-how der Träger, die Erfahrung und die didaktische Konzeption sind entscheidend für die Qualität der Maßnahme. Die Fragen der eingesetzten Technik, des Materials und der Unterrichtsräume treten dahinter deutlich zurück. Anstatt dieses Gut zu pflegen, wird durch den überzogenen Wettbewerb genau das Gegenteil erreicht. Die Arbeitsverhältnisse der Beschäftigten werden unsicher, dies führt zu hoher Fluktuation, Verlust an Erfahrung und Know-how. Häufig sind es gerade die motivierten und kreativen Köpfe, die die Träger verlassen.

Negative Auswirkungen des Wettbewerbs nicht ausblenden

Ziel dieses Wettbewerbs ist es vor allem, Kosten einzusparen. Ob dieses Ziel erreicht wird, muss abgewartet werden. Wenn die Träger einem wie auch immer gearteten Wettbewerb ausgesetzt sind, erhöht sich auch ihr Aufwand, weil z. B. Werbungskosten und Akquisitionskosten zusätzlich anfallen. Hinzu kommen Kosten, die durch die stärkere Fluktuation des Personals verursacht werden. Nicht nur die Anwerbung bzw. Entlassung von Personal ist teuer, sondern auch die Erarbeitung von Unterrichtskonzepten und das An- bzw. Abmieten von geeigneten Räumlichkeiten. Zu vermuten ist auch, dass das Verfahren dazu führt, dass kostenintensive Weiterbildungsmaßnahmen z. B. in technikintensiven Bereichen eher unterbleiben. Welcher Träger will das Risiko eingehen und einen Maschinenpark für mehrere hunderttausend Euro bereit stellen, wenn nicht eine gewisse Amortisation dieser Investition erwartet werden kann? Ob die vermuteten Vorteile des Wettbewerbs – wie mehr Innovation, Kostensenkung, Kreativität und größere Marktnähe – tatsächlich eintreten und die Nachteile ausgleichen, bedarf sicherlich noch näherer Untersuchungen.

In hohem Maße wird der Wettbewerb auf dem Rücken der Beschäftigten ausgetragen. Nur wer Personalkosten gegenüber Wettbewerbern spart, kann tatsächlich „billiger“ sein. Der Trend zur Zunahme von prekären Beschäftigungsbedingungen, die in der Weiterbildungsbranche ohnehin vorherrschen, und der Abbau einer tariflichen Absicherung der Arbeits- und Vergütungsbedingungen hält an. Die Arbeitsbedingungen in der Weiterbildungsbranche liegen ohnedies weit hinter den Standards im Schul- und Universitätswesen zurück. Dies kann auch als Beleg dafür gedeutet werden, welchen Stellenwert die Weiterbildung im öffentlichen Bewusstsein einnimmt. Im Wettbewerb um gutes Personal ist dies zweifellos ein entscheidender Wettbewerbsnachteil.

Es liegt auf der Hand, dass die Kosteneinsparungen zu einem eklatanten Abbau von Arbeitsplätzen in der Weiterbildungsbranche führen. Nach einer vorsichtigen Schätzung sind im Jahre 2003 bereits 15.000 Arbeitsplätze verloren gegangen. Für die noch verbliebenen Beschäftigten der Bildungsträger verschärft sich der Druck auf die Arbeitsbedingungen. Dies hat noch mehr Träger zu einer Aufkündigung von tariflich gesicherten Arbeitsplätzen, zu Tariffucht und Lohndumping geführt. Hinzu kommen die strukturellen Auswirkungen der „Marktbereinigungen“. Insbesondere in strukturschwachen Regionen wird sich das quantitativ und qualitativ ohnehin schwache Bildungsangebot weiter verringern.

Andere den Arbeitsmarkt unterstützende Dienstleistungen neben der Weiterbildung kauft die BA auf dem Wege der Ausschreibung nach der Verdingungsordnung für Leistungen (VOL) ein. Dies sind z. B. die Beauftragung Dritter mit der Vermittlung, die Durchführung von Eignungsfeststellungsmaßnahmen bzw. Trainingsmaßnahmen und berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen für Jugendliche. Zur Durchführung der Ausschreibung hat die BA sieben regionale Einkaufszentren gegründet. Diese Einkaufszentren

erstellen Marktanalysen und Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen, beraten die örtlichen Agenturen bei der Erstellung der Leistungskriterien, erstellen VOL-gerechte Leistungsbeschreibungen und haben die federführende Verantwortung für die Abwicklung der Vergabeverfahren.

In zwei der drei Leistungsgruppen sind die Verfahren inzwischen abgeschlossen. Die Ergebnisse des Verfahrens sind überwiegend negativ. Schon frühzeitig wurde Kritik von den Trägern laut, dass die Vergabelose viel zu groß seien (also zu große „regionale Pakete“ ausgeschrieben wurden), mit der Folge, dass kleinere Träger vom Markt verdrängt werden. Die Anforderungen an die Qualitätsstandards waren äußerst dürftig. In einigen Fällen wurde sogar die Beauftragung von Subunternehmern zugelassen, was eine Qualitätskontrolle weiter erschwert. Bei der Beurteilung der Angebote hat offensichtlich das Kriterium des niedrigsten Preises die wichtigste Rolle gespielt. Das Preisdumping, das durch dieses Verfahren ausgelöst wurde, hat weitere negative Konsequenzen auf die Qualität der Maßnahmen und die Beschäftigungsbedingungen bei den Trägern.

Zum Teil wurden die Aufträge an Träger vergeben, die über keinerlei Infrastruktur am Ort verfügen. Diese waren bemüht, andere Träger zu beauftragen, wobei noch einmal versucht wurde die Preise zu drücken. Es sind Angebote bekannt, bei denen der Stundensatz unter einem wirtschaftlich vertretbaren Mindestmaß liegt.

Nach vielfachem Protest der betroffenen Träger, der Gewerkschaften, aber auch zahlreicher Parlamentarier, hat die BA inzwischen zumindest für die berufsvorbereitenden Maßnahmen das Verfahren nachgebessert. Bei den Ausschreibungen wird nunmehr gefordert, dass von den Bewerbern Referenzen vorgelegt werden, dass das geforderte Personal und die entsprechenden Räumlichkeiten rechtsverbindlich zugesichert werden und dass der Träger vor Maßnahmebeginn über das nötige qualifizierte Personal verfügt und die nötige Infrastruktur vorhält. Darüber hinaus werden die Träger darauf aufmerksam gemacht, dass bei einer Minderleistung der Vertrag ganz oder teilweise gekündigt werden kann. Auch auf Einschaltung von Subunternehmern soll verzichtet werden.

Das geänderte Verfahren kommt erstmalig bei der Vergabe der berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen zum Zuge, die aktuell laufen. Aber auch gegen dieses Verfahren gibt es inzwischen mehrere hundert Beschwerden, so dass zurzeit noch nicht einmal sichergestellt ist, ob die Maßnahmen tatsächlich bis zum Beginn des Berufsausbildungsjahres vergeben werden können.

Ausblick

Die BA ist ein machtvoller Akteur bei der Vergabe von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. So wurden im Jahre 2003 rund zwei Milliarden Euro für Maßnahmekosten der beruflichen Weiterbildung, 600 Mio. Euro für Trainingsmaßnahmen, 1,1 Mrd. Euro für berufsvorbereitende Maßnahmen an Träger vergeben.

Sowohl aus sozial- und arbeitsmarktpolitischen Gründen, aber mehr noch aus weiterbildungspolitischen Gründen

muss die BA an einer geordneten Trägerstruktur interessiert sein. Bildung kann nicht auf Abruf aus der Schublade gezogen werden und wieder zurückgeschoben werden, wenn die Förderpolitik sich ändert. Von der BA muss also erwartet werden, dass sie verlässliche Planungen ermöglicht und den Auftragnehmern Vertragsbeziehungen anbietet, die für beide Seiten Erfolg versprechend sind. Eine zunächst billige Maßnahme kann sich sehr schnell als teuer erweisen, wenn die Vermittlungsergebnisse nicht stimmen oder die Ausbildungsqualität mangelhaft ist. Deswegen kommt es darauf an, dass bei der Vergabe von Maßnahmen die Qualität der Maßnahmen, die Arbeitsbedingungen der Weiterbildungsträger, die Einbindung in den örtlichen Arbeitsmarkt und die erzielte Eingliederungsquote gegenüber dem Preis ein weit höheres Gewicht bekommen.

Um dies sicherzustellen, ist es äußerst fraglich, ob tatsächlich die Abwicklung der Maßnahmen über zentrale Vergabestellen sinnvoll ist. Die Beurteilung der Trägerqualität sollte eher den örtlichen Agenturen überlassen werden, die in der täglichen Praxis die beste Kontrolle ausüben können.

Die Agenturen für Arbeit müssen ihre Nachfrage verstetigen. Weiterbildung muss im Katalog der Arbeitsmarktpolitik einen festen Platz haben. Für Weiterbildung sollte gerade auch mit Blick auf die Verbesserung der Strukturen am Arbeitsmarkt ein verlässliches Volumen kalkuliert werden. Nur wenn die Weiterbildungsträger nicht nur Auftragnehmer, sondern wirkliche Partner werden, sind sie bereit, Risiken einzugehen und die Innovation in der Weiterbildung voranzutreiben.

Aber auch die Arbeitgeber, die Beschäftigten und die sie vertretenden Gewerkschaften müssen ihre Hausaufgaben machen. Der Dumping-Wettbewerb konnte zu einem erheblichen Teil nur deswegen stattfinden, weil die Beschäftigten gegeneinander ausgespielt werden konnten und die hohe Arbeitslosigkeit die Durchsetzung von Dumpinglöhnen erleichtert hat. Dieser Trend ist vermutlich nur durch die einheitliche Regelung der Arbeitsbedingungen für die gesamte Branche aufzuhalten. Hierzu gibt es seit längerer Zeit Vorüberlegungen, die jedoch bisher noch nicht zum Ziel geführt haben. Immerhin gibt es inzwischen einen Verband der Träger der beruflichen Bildung, der sich bemüht, die Lobbyarbeit zu verbessern und eine Gesprächsgrundlage für die Gestaltung eines einheitlichen Branchentarifvertrages zu schaffen. Aber die Trägerlandschaft ist sehr heterogen, dies erschwert ein abgestimmtes Vorgehen. Es bedarf wohl noch einiger Überzeugungsarbeit, damit ein Branchentarifvertrag sowohl für Arbeitgeber als auch für die Beschäftigten langfristig eher Vorteile bringt und nur so die Arbeitsbedingungen stabilisiert werden können. Der Wettbewerb über zweifelhaftes Lohndumping auf dem Rücken der Beschäftigten würde so beendet.

Notwendig ist auch, das Gutscheilverfahren noch einmal grundsätzlich zu überprüfen. Der von den Initiatoren gedachte Wettbewerb in der Weiterbildungsbranche, der letztendlich zu einer Qualitätsverbesserung führen sollte, hat nicht die erwarteten Ergebnisse gezeigt. Der zusätzliche Wettbewerb ist vielmehr zu Lasten der Qualität der

Maßnahmen und zu Lasten der so genannten Zielgruppen gegangen und hat zu einer verstärkten Ausgrenzung der wirklich Bedürftigen geführt.

Wenn am Gutscheiverfahren festgehalten wird, muss sichergestellt werden, dass die Maßnahmen sowohl für die Arbeitslosen als auch für die Träger bezüglich des Beginns und der tatsächlichen Durchführung planbar werden. Ansonsten werden Arbeitslose unnötig lange in der Arbeitslosigkeit gehalten, was wiederum zusätzliche Kosten verursacht. Darüber hinaus ist es erforderlich, dass eine Informations- und Beratungsstruktur für Arbeitslose geschaffen wird, die den Arbeitslosen bei der Auswahl der Maßnahme berät und als Ansprechpartner für offene Fragen zur Verfügung steht. Gerade die Schwächeren benötigen diese Lotsenfunktion. Die Gründe für die hohe Quote der Nichteinlösung von Gutscheinen müssen untersucht werden.

Für die Vergabe öffentlicher Aufträge ist weitgehend das Verfahren der Vergabe (nach VOL-A) vorgeschrieben. Dieses Verfahren ist überarbeitungsbedürftig. Vor allem ist der bürokratische Aufwand enorm und bindet pädagogisch tätiges Personal. Allein die Ausschreibungstexte der Agenturen für Arbeit umfassen zum Teil über 100 Seiten.

Dabei ist klar, dass die Agenturen über die Inhalte und die Ziele der Weiterbildung entscheiden. Sie können in den Vorgaben für die Ausschreibung Kriterien entwickeln, die Träger einhalten müssen und die dazu beitragen, die Qualität der Maßnahmen zu verbessern. Hierbei darf nicht die Kostensenkung das oberste Kriterium sein. Auch die Stabilität der Beschäftigung in der Branche und das Eingehen von Risiken durch die Träger muss berücksichtigt werden. Dies kann z. B. durch längere Laufzeiten der Aufträge geschehen.

Auch muss sichergestellt sein, dass gemeinnützige und öffentlich-rechtliche Träger sich weiter an den Ausschreibungen beteiligen können. Aufgrund von Gerichtsentscheidungen wurde die BA gezwungen, bei den berufsvorbereitenden Maßnahmen eine Teilung der Ausschreibungen vorzunehmen in solche, die an gemeinnützige Träger, und solche, die an gewerbliche Träger vergeben werden. Dies ist keine dauerhafte Lösung, zumal das Verfahren rechtlich angreifbar ist. Das Gericht hat seine Entscheidung damit begründet, dass die gemeinnützigen Träger gegenüber gewerblichen Trägern Kostenvorteile hätten. Doch über diese Sicht der Dinge kann man trefflich streiten. Gemeinnützige Träger haben in der Regel keine Kostenvorteile gegenüber gewerblichen, wie es das Gericht in seiner Entscheidung behauptet hat. Der Wettbewerb zwischen gemeinnützig orientierten und gewerblichen Unternehmen hat die Qualität eher befruchtet. Doch dieser Wettbewerb ist wohl nicht gewollt. □

Aus dem Inhalt der letzten Ausgaben:

- **Arbeitsmarktpolitik**
Das neue SGB II – von der Arbeitslosen- in die Sozialhilfe
- **Rechtsprechung**
Wie viel Alterssicherungsvermögen darf Arbeitslosen bleiben?
- **Gesundheitspolitik**
Gesundheitsreform: Änderungen von A bis Z
- **Alterssicherung**
Zur künftigen Besteuerung von Alterseinkünften
- **Pflegeversicherung**
Zwischenbilanz und Perspektiven
- **Arbeitsschutz**
Wider den schleichenden Abbau
- **Sozialpolitik**
Herzog-Programm: Soziale Sicherheit soll Privatsache werden
- **Selbstverwaltung**
50 Jahre soziale Selbstverwaltung – Bilanz und Perspektiven von DGB und BDA



AiB
Verlag

Test-Abo »Soziale Sicherheit«

- Ja, ich gebe Informationslücken keine Chance und bestelle das Test-Abo »Soziale Sicherheit«.**

Ich erhalte zunächst 3 Ausgaben kostenlos. Möchte ich »Soziale Sicherheit« danach nicht weiter beziehen, teile ich dies spätestens 1 Woche nach Erhalt der 3. Ausgabe mit. Ansonsten erhalte ich »Soziale Sicherheit« zum Jahresbezugspreis von € 66,-* inkl. Porto. Das Abonnement verlängert sich um ein weiteres Jahr, wenn es nicht 6 Wochen vor Jahresende gekündigt wird.

- Bitte senden Sie mir zunächst ein kostenloses Probeexemplar.**

Leserservice
»Soziale Sicherheit«
Bund-Verlag GmbH

60424 Frankfurt/Main

Schnellfax: 0 69/79 50 10-12
Service-Tel.: BDK Bücherdienst 0 22 03/10 02-66 oder-80

Absender: Privat Firma/Verwaltung

Bitte vollständige Anschrift angeben und per Post oder Fax an den Bund-Verlag schicken. Die Absenderadresse gilt als Rechnungsadresse.

Name/Vorname

Firma/Verwaltung

Straße/Nr.

PLZ/Ort

Telefon/Fax

E-Mail

Datum/Unterschrift

Ihre Vertrauensgarantie: Sie haben das Recht, diese Bestellung innerhalb von 14 Tagen bei nebenstehender Bestelladresse schriftlich zu widerrufen. Zur Wahrung der Frist genügt die rechtzeitige Absendung des Widerrufs. *Preisänderungen vorbehalten.

BX360/999 Stand: März 2004. Änderungen vorbehalten.

Fehlt Ihnen was?

Mit dem Abo »Soziale Sicherheit« sind Sie lückenlos zur Sozialpolitik informiert.

Jetzt 3 Monate kostenlos testen!



AiB
Verlag

Heute lesen, was morgen gilt.

Fritz Schösser,
Mitglied des
Bundestages,
alternierender
Verwaltungs-
ratsvorsitzender
des AOK-Bundes-
verbandes



»Soziale Sicherheit
– ein Begriff dafür,
dass Aktualität
und kompetente
Information kein
Widerspruch sind.«



**Jetzt 3 Monate
kostenlos testen!**

»Soziale Sicherheit«
erscheint monatlich.
Bezugspreis Inland jährlich:
€ 66,-* (inkl. Porto)

»Soziale Sicherheit« ist die führende Fachzeitschrift für Arbeit und Soziales. Jetzt 3 Monate kostenlos testen!

Ob Renten-, Arbeitslosen-, Kranken- und Pflegeversicherung oder Sozialhilfe: Mehr denn je geht es um die Zukunft der sozialen Sicherheit. Wer hier fundiert mitreden will und kompetent entscheiden muss, braucht präzise Fachinformationen aus sicherer Quelle.

»Soziale Sicherheit« (»SoSi«) ist die auflagenstärkste Fachzeitschrift für Arbeit und Soziales.

»SoSi« bringt jeden Monat aktuell:

- Diskussionsbeiträge zur Zukunftsgestaltung der Sozialsysteme,
- Neues zu Sozialgesetzen,

- wichtige Urteile zum Sozialrecht,
- Ergebnisse aus der sozialpolitischen Forschung,
- Nachrichten zur Sozialversicherung,
- Informationen aus den Gremien der Selbstverwaltung,
- Wissenswertes zur internationalen Sozialpolitik,
- Termine zu Tagungen und Kongressen,
- Hinweise auf interessante Fachliteratur.

Damit Sie zukunftsicher informiert sind: Nutzen Sie jetzt unser Test-Abo. Sie lesen »Soziale Sicherheit« drei Monate kostenlos!

Mit »Soziale Sicherheit« behalten Sie den Überblick zu:

Arbeitsmarktpolitik • Arbeitsverwaltung
Alterssicherung • Gesundheitspolitik
Krankenversicherung • Pflegeversicherung

Rehabilitation • Rentenversicherung
Selbstverwaltung • Sozialhilfe • Sozialrecht
Unfallversicherung – und vielem mehr