

Weiterbildungsarmut und Sozialstaatserosion

Über Weiterbildung zu reden, fällt derzeit schwer. Man kommt mit den Katastrophenmeldungen kaum noch hinterher. Jeder Monatsbericht der Bundesagentur für Arbeit belegt neue Schreckenszahlen. Der „Bundesverband der Träger Beruflicher Bildung“ klagt: „Die Hiobsbotschaften aus Nürnberg nehmen kein Ende“ (BBB 3/2005).

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

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

Diese trotz der anhaltenden Erfahrungen des jobless-growth im Kern wachstumspolitisch angelegte Arbeitsmarktstrategie – nach der kurzschlüssigen Devise: Wirtschaftswachstum schafft Arbeitsplätze – bewirkt fatale soziale Konsequenzen. Alle Felder von Sozialpolitik (Überblick schon: Achinger 1958) werden umgebrochen: Der Schutz vor sozialen Risiken, an vorderster Stelle Erwerbslosigkeit und Armut, wird abgebaut; Kompensationsleistungen gegen Selektivität und fehlende Gerechtigkeit, wie z.B. Weiterbildungsmöglichkeiten, werden eingeschränkt.

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

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

1. Strategiebündel der Hartz-Konstellation

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

Der heterogene policy-Mix der „Hartz-Konstellation“ versucht Handlungsoptionen aufzunehmen, welche letztlich darauf zielen, die Spielräume unternehmerischer Investitionsentscheidungen zu vergrößern. Es geht im wesentlichen um:

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

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

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

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

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

Tarifpolitisch wird ein gesamtwirtschaftliches Lohnwachstum angepeilt, das unter dem Anstieg der Arbeitsproduktivität liegt. Neben dem Niveau der Lohnabschlüsse bestimmen die Differenzierungsmöglichkeiten in den Tarifverträgen die Beschäftigungswirkungen. Tarifpolitische Regelungen für Lernzeiten (Faulstich 2002) sind aber

bisher Ausnahme. Allerdings ist staatliche Reformpolitik gerade in diesem Bereich weitgehend auf Appelle beschränkt.

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

2. Erosion des Sozialen

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

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

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

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

Das Ansteigen der Massenarbeitslosigkeit hat die Verhandlungspositionen dramatisch verschoben und wird genutzt zum Ausweiten ungesicherter Arbeitsvertragsverhältnisse, zum Absenken von sozialen Leistungen bis zum Gefährden des Tarifvertragssystems. Dies untergräbt die Hoffnung über Sozialpolitik die Risiken und negativen Konsequenzen im Kapitalismus beseitigen zu können. Die „Sozialstaatsillusion“ (Müller/Neusüss 1970) bricht neu auf und die Kritik kehrt sich um: „Die Grundsatzkritik lautet, dass die für die soziale Marktwirtschaft charakteristische Verbindung von marktwirtschaftlicher Dynamik und sozialpolitischer Gestaltung in den zurückliegen-

den Dekaden zwar außerordentlich erfolgreich war, unter dem Eindruck anhaltender Krisen aber nicht mehr fortgeschrieben werden könne. Denn es sei der ausgebauten Sozialstaat, der für die Krisenerscheinungen in Wirtschaft und Gesellschaft verantwortlich zeichne. Sozialpolitik habe sich damit vom Problemlöser zum Problemverursacher entwickelt und gefährde die Zukunftschancen“ (Bäcker u.a. 2000, 40).

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

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

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

3. Weiterbildungsarmut

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

Der Anschluss der Weiterbildung an die Sozialpolitikdiskussion macht die „neue soziale Frage“ deutlicher. Bei gesellschaftlichen Distributionsproblemen spielen nicht mehr nur Einkommen oder Sicherheit, sondern zunehmend Wissen eine Rolle. Armut bestimmt sich nicht mehr allein über materielle, sondern über die Teilhabe an sozialen und kulturellen Ressourcen (Allmendinger 1999; vgl. auch die „Kapitalsorten bei Bourdieu). Zwar werden Sozial- und Bildungspolitik immer noch getrennt verhandelt, obwohl dies der Logik der „Wissensgesellschaft“ widerspricht und sich beide policy-Felder ineinanderschieben. Dies wird besonders deutlich bei der Weiterbildung.

Mit den „Gesetzen über moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ und den damit beschlossenen Änderungen des Sozialgesetzbuches III hat die Diskussion um Perspektiven der Weiterbildung eine veränderte Ausgangslage und einen durchaus problematische Impulse erhalten. Mit dem „Ersten Gesetz“, das am 1. Januar 2003 in Kraft getreten ist, wird ausdrücklich eine „Neuausrichtung der beruflichen Weiterbildung“ verfolgt. Negative Konsequenzen, wie sie besonders durch die begleitende Geschäftspolitik der Bundesagentur für Arbeit und die Kürzungen der Etats provoziert werden, sind belegbar:

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

Demgegenüber findet eine Leistungsreduktion der Aufgaben der Bundesagentur für Arbeit statt, welche das durch berufliche Weiterbildung ausgefüllte *Funktionsbündel* auflöst. Die potentielle Breite des Leistungsspektrums umfasst:

- möglichst unmittelbare *Vermittelbarkeit* herzustellen,
- für unmittelbar verwertbare *Qualifikation* bezogen auf Arbeitstätigkeiten zu sorgen,
- langfristige verwendbare *Beruflichkeit* zu entwickeln,
- persönlich Entfaltung und *Bildung* zu ermöglichen,
- soziale *Integration* und Teilhabe zu sichern.

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

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

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

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

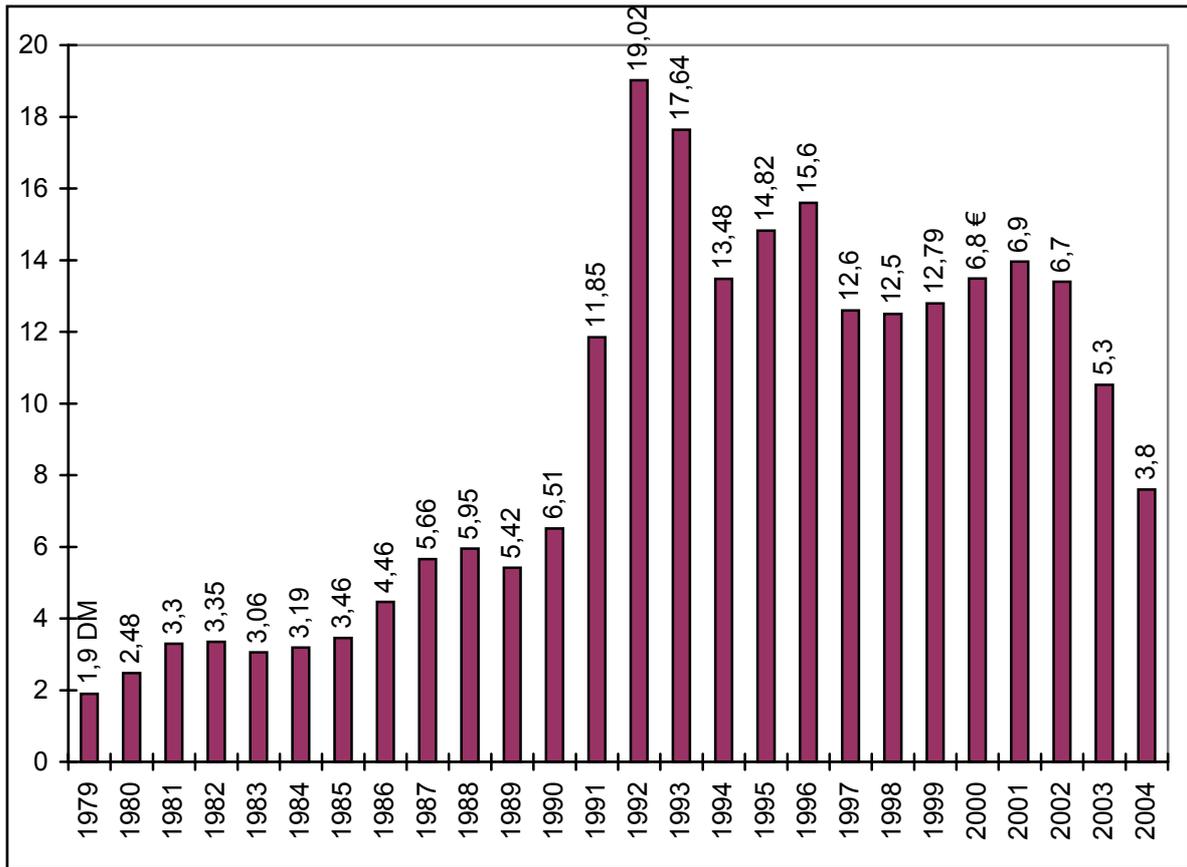


Abb. 1: Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit für „Berufliche Weiterbildung“

Der Förderumfang für Fortbildung, Umschulung, Einarbeitung sowie Sprachförderung von Aussiedlern hatte 1992 einen Höchststand von 21,0 Milliarden DM (entsprechend mehr als 10 Milliarden €) erreicht. 1998 war mit 6,4 Milliarden € ein (vorläufiger) Tiefststand zu verzeichnen (Abb. 8). Für 2002 hatte sich der Haushalt mit 6,7 Milliarden € zunächst konsolidiert. Der gesamte Eingliederungstitel betrug 14,4 Milliarden €. Mit der Neufassung des SGB III nach den „Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, die am 1. Januar 2003 in Kraft getreten sind, sind die Mittel erheblich gekürzt worden – 2004 auf 3,8 Mrd., was zu einem Zusammenbruch vieler Weiterbildungsträger geführt hat. Dies setzt sich fort: „Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit sind für die Weiterbildungsförderung nach SGB II im Jahre 2005 insgesamt rund 2 Mrd. Euro vorgesehen“ (Deutscher Bundestag 2004, 3). Dabei wird über den Anteil der Förderung der beruflichen Weiterbildung am Eingliederungstitel auf der Ebene der einzelnen Agenturen entschieden, sodass das Finanzvolumen wieder wie z.B. in 2004 möglicherweise nicht einmal vollständig ausgeschöpft wird.

Es werden sowohl der Umfang beruflicher Weiterbildung reduziert als auch ihre Selektivität erhöht. Die Folgen sind belegbar in Insolvenzen und Konkursen von Weiterbildungsträgern und Entlassungen beim Personal. Die Sorge ist berechtigt, dass Angebotsstrukturen zusammenbrechen, die, wenn keine alternativen politischen und finanziellen Absicherungen greifen, für die Möglichkeiten „lebenslangen Lernens“ auf dem Weg zur „Wissensgesellschaft“ unersetzbar sind.

Abb. 2: Arbeitsplatzabbau bei Bildungsträgern (Oktober 2004)

Bildungsträger	Beschäftigte 31. Dez. 02	Beschäftigte 30. Sept. 04	Prognose Beschäftigte 2005
Deutsche Angestellten-Akademie GmbH	2050	1250	800
Grone - Bildungszentrum Gastronomie	40	25	
Stiftung Grone - Schule	180	90	60
Berufsbildungswerk Gemeinnützige Bildungseinrichtung des DGB (bfw)	1900	1200	1100
DEKRA Akademie GmbH	1350	800	700
Volkshochschule Georgsmarienhütte GmbH	20	15	
Bildungswerk Niedersächsischer Volkshochschulen GmbH, Hannover	440	320	
Berufsförderungszentrum Essen e.V.	370	200	110
SBB Stiftung berufliche Bildung	180	60	30
VHS-Bildungswerk-Gruppe Brandenburg	345	250	215
VHS-Bildungswerk-Gruppe Sachsen-Anhalt	445	315	270
VHS-Bildungswerk-Gruppe Thüringen	150	140	130
GESAMT	7470	4665	3415

(Quelle: verdi Umfrage bei Betriebsräten)

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

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

Begründet werden die Einschnitte mit mangelnder Effektivität des Mitteleinsatzes, belegt z.B. durch zu geringe Verbleibsquoten. Dabei lag die Verbleibsquote der Teilnehmenden an „Maßnahmen“ (d.h. der Anteil der ausgetretenen Personen, die 6 Monate nach Austritt nicht mehr arbeitslos gemeldet sind) langfristig immer unter der von der durch die Geschäftspolitik der BA seit 2003 geforderten Mindestquote von 70% und schwankte zwischen 69.4% im Jahr 2000 und 63,1% im Jahr 2002. Abgesehen davon, dass dies thematisch, regional und zielgruppenspezifisch immens variiert, ist immer schon umstritten gewesen, ob dies Ausweis von Erfolg oder von Misserfolg sei. Die Betrachtung der Verbleibsquote ist nur dann aussagekräftig, wenn sie mit der Arbeitsmarktlage abgeglichen wird. Gegen die massenmedial gestützte Stimmung die Förderung beruflicher Weiterbildung durch die BA sei ein Milliardengrab, kann eine Erfolgsquote von über 60% angesichts von Massenarbeitslosigkeit durchaus auch als positiv gewertet werden. Der Nachweis besserer Alternativen steht aus.

An Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung nahmen im März 2005 nur noch 116.209 Personen teil. Das waren mehr als 10 Prozent weniger als noch im Januar, mehr als 40 Prozent weniger als im Vorjahresmonat und 60 % weniger als 2003. Damit hat sich die seit Anfang 2003 rückläufige Entwicklung bei der Förderung der beruflichen Weiterbildung fortgesetzt (vgl. Abb. 3).

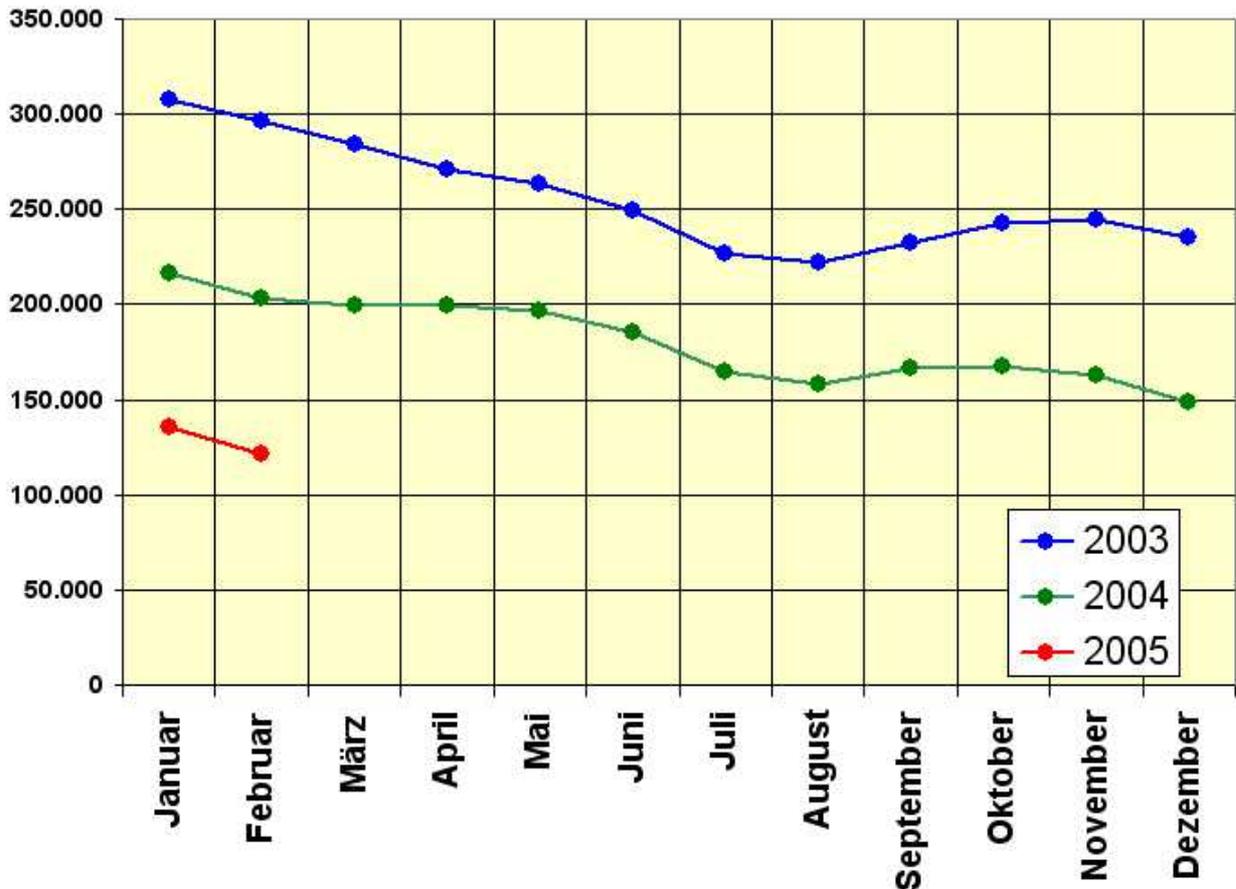


Abb. 3: Teilnahmeentwicklung (Bestand jeweils Mitte des Monats) an Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW) (Quelle: BBB 3/2005)

Die Teilnehmerzahl wird weiter zurückgehen, wenn sich die Geschäftspolitik der Bundesagentur nicht ändert. Die sinkenden Teilnahmechancen werden gruppenspezifisch verschärft durch soziale Selektivität. In der Vergangenheit ist mit der BA-finanzierten Weiterbildung auch zielgruppenbezogen kompensatorisch gefördert worden. Benachteiligte Gruppen sind durchaus in die Förderung miteinbezogen worden, obwohl ihr Anteil an den Bildungseintritten meist unter dem Anteilswert bei den Arbeitslosen lag. Dieser Repräsentationsfaktor (Anteil der Bildungseintritte im Verhältnis zum Anteil an den Arbeitslosen) ist im Jahre 2003 weiter gesunken. Das bedeutet, dass die ergriffenen Maßnahmen besonders zu Lasten der Schwächsten am Arbeitsmarkt gehen (Abb. 4)

Abb. 4: Anteile ausgewählter Personengruppen an den registrierten Arbeitslosen und an Neueintritten in berufliche Bildungsmaßnahmen

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

Quelle: Faulstich u.a. 2004, 23

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

Die BA macht ein „Vier-Klassenrecht“ durch die in der „Beratungsunterlage 19/2005“ festgelegte neue Einteilungsstrategie bei Erwerbslosen, die in betriebswirtschaftlich überformter Blödsinnsbegrifflichkeit „Kunden“ genannt werden, zum Prinzip. In einem ersten Schritt sollen die Vermittler die Erwerbslosen in einer Art Portfolio einteilen (Abb. 5). Die Dimensionen sind mit "Fordern" und "Fördern" beschrieben, die jeweilige Ausprägung variiert von schwach hin zu stark. Auf diese Weise erhält der Vermittler ein Raster von 4 Feldern, denen jeweils eine „Kundengruppe“ zugeordnet ist.

Festlegung Kundengruppe

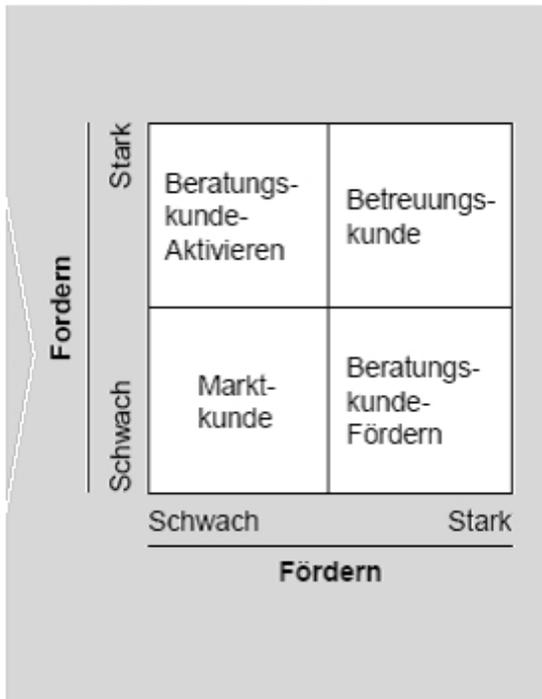
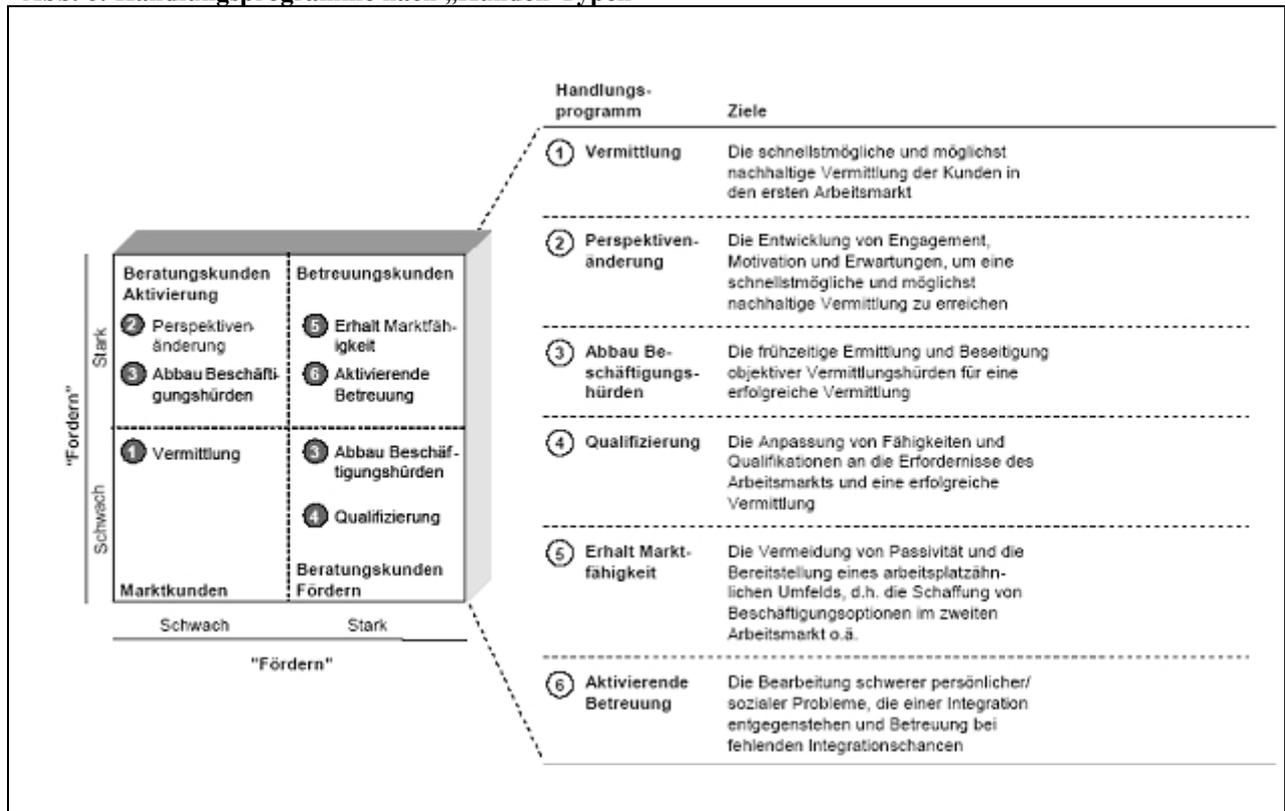


Abb. 5: „Kunden-Typen“

Für jede dieser "Kundengruppen" wird in einem zweiten Schritt ein vorgegebenes Handlungsprogramm entworfen. Die BA versteht unter einem starken Förderungsbedarf nicht unbedingt den Einsatz von Qualifikationsmaßnahmen. Diese sind hauptsächlich der Gruppe der "Beratungskunden Fördern" vorbehalten.

Abb. 6: Handlungsprogramme nach „Kunden-Typen“



(Quelle: Referat Gawellek (BA) 13.01.2005)

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

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

4. **Alternative Entwicklungspfade**

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

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

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

Abb. 7: Alternativen der Zukunft der Arbeit und des Sozialen

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

Verrückterweise wird die Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland – und das angesichts einer seit über einem Vierteljahrhundert andauernden Massenarbeitslosigkeit – weiter und sogar verstärkt von der Faulenzerdebatte bestimmt. Die längst wiederlegte Fehlannahme einer wesentlich individuell verschuldeten Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt nach der uralten Devise „Die Arbeitslosen sind selber schuld!“ wird weiter unterstellt: Demzufolge konzentriert sich Arbeitsmarktpolitik auf „Aktivierung“ der Betroffenen d.h. Druck auf die Erwerbslosen – nach der ebenso uralten und auch immer schon falschen Devise „Wer arbeiten will, findet auch Arbeit“. Es resultieren letztlich grundlegende Veränderungen des Sozialstaats hin zu einem Workfare-Staat, der nur noch das gelten lässt und fördert, was Arbeitsplätze im „Ersten Arbeitsmarkt“ schafft. Direkte Vermittlung soll Kompetenzentwicklung ersetzen.

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

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

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

Der Entwicklungsweg, den die Sozialpolitik in Deutschland einschlagen wird, ist nicht vorgezeichnet. Er hängt ab von der Bereitschaft, die hohen Lasten, die ein ausgebautes Sozialsystem unweigerlich verursacht, mit den entsprechenden Einbußen im verfügbaren Einkommen auch zu tragen. „Nicht nur die Schwächeren, sondern auch die Stärkeren müssen das System stützen. Die Frage nach der Verlässlichkeit und Zukunftsfähigkeit eines Sozialstaates wird damit zu der Frage nach seiner politischen Akzeptanz“ (Bäcker u.a. 2000, 45).

Literatur

- Achinger, H.: Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik. Hamburg 1958
- Allmendinger, J.: Bildungsarmut: Zur Verschränkung von Bildungs- und Sozialpolitik. In: Soziale Welt (1999) 35-50
- Arbeit und Leben DGB/VHS-Landesarbeitsgemeinschaft NRW: Die Rückkehr der sozialen Frage. Schwalbach/Ts. 1998
- Bäcker, G. u.a.: Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland. Wiesbaden 2000. 3. Aufl.
- Böhnisch, L. u.a.: Sozialpolitik. Weinheim 1999
- Faulstich, P.: Weiterbildung. Grundlagen lebensentfaltender Bildung. München 2003
- Faulstich, P.: Zukunftsperspektiven aus der Weiterbildungsmisere. Hamburg 2003b
- Faulstich, P. (Hrsg.): Lernzeiten. Hamburg 2002
- Faulstich, P.: Ein Mammut wird gejagt. Zur Zukunft der „Maßnahmen“ zur beruflichen Weiterbildung der Bundesanstalt für Arbeit. In: Gewerkschaftliche Bildungspolitik (2002 b) H.7/8, 21-22
- Faulstich, P./Gnahn, D./Sauter, E.: Qualitätsmanagement in der beruflichen Weiterbildung: Ein Gestaltungsvorschlag. Berlin 2003
- Faulstich, P./Gnahn, D./Sauter, E.: Systemqualität beruflicher Weiterbildung. Berlin 2004
- Forrester, V.: Der Terror der Ökonomie. Wien 1997
- Hartz, P. u.a.: Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Bericht der Kommission. Berlin 2002
- Kaufmann, F.-X.: Sozialpolitisches Denken. Frankfurt/M. 2003
- Koch, S./Walwei, U.: Arbeitsmarkt-Reformen – Per Paket aus der Krise? In: IAB – Materialien Nr. 4/2003, 1-3
- Konle-Seidl, R.: Lessons learned. Internationale Evaluierungsergebnisse zu Wirkungen aktiver und aktivierender Arbeitsmarktpolitik. IAB-Forschungsbericht Nr. 9/2005. Nürnberg 2005
- Meyer, Th.: Die Agenda 2010 und die soziale Gerechtigkeit. In: PVS (2004) H.2, 181-190
- Müller, W./Neusüss, Chr.: Die Sozialstaatsillusion und der Widerspruch von Lohnarbeit und Kapital. In: Sozialistische Politik 2 (1970) 4-67
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: agenda 2010. Berlin 2004
- Schuldt, K./Troost, A.: Förderung der beruflichen Weiterbildung – quo vadis. Bremen 2004
- Zacher, H. F.: Abhandlungen zum Sozialrecht. Heidelberg 1993