

ISA Informationen zur Sozial- und Arbeitsmarktpolitik

Deutscher
Gewerkschaftsbund

Bundesvorstand

Abteilung
Arbeitsmarktpolitik
und Internationale Sozialpolitik

Oktober 2005

Deutschland braucht mehr Weiterbildung

Beschluss des DGB Bundesvorstandes

Weiterbildung für Arbeitslose

Bildungspotentiale ausschöpfen – Fachkräftemangel vermeiden

The logo of the German Trade Union Confederation (DGB) is a red parallelogram with the letters 'DGB' in white, bold, sans-serif font.

Herausgeber:
DGB-Bundesvorstand
Postfach 11 03 73
10833 Berlin

Verantwortlich:
Dr. Ursula Engelen-Kefer

Nachfragen an:
Wilhelm Adamy
Johannes Jakob
Mail: ais@dgb.de

Bestellungen gegen Übernahme
der Versandkosten an:
Print Network PN GmbH
Fax: 030-81 45 93 99
bestellservice@toennes-bestellservice.de

Einleitung

Die derzeitigen Probleme des Staatshaushaltes und des Arbeitsmarktes dürfen nicht davon ablenken, dass über die Frage der zukünftigen Wettbewerbfähigkeit bereits heute entschieden wird. Deutschland lebt ausschließlich von dem Wissen seiner Menschen. Auf dem Feld der Bildung reifen die Früchte nur langsam, aber fehlende Investitionen rächen sich bitter.

Bei den Fachkräften wird man in Zukunft nicht mehr aus dem Vollen schöpfen können. Verstärkt wird der Fachkräftemangel vor allem durch die demografischen Veränderungen. Bereits ab 2007 werden die geburtenschwachen Jahrgänge in Ostdeutschland auf den Arbeitsmarkt treten, ab 2015 werden die geburtenstarken Jahrgänge von früher nach und nach in den Ruhestand eintreten. Mit ihnen gehen viele Fachkräfte, die ersetzt werden müssen.

Vor allem muss vermieden werden, dass hohe Arbeitslosigkeit bei gleichzeitigem Fachkräftemangel zu einem doppelten Problem wird. Mit Bildung und Ausbildung kann man nicht früh genug beginnen.

Doch die Misere auf dem Arbeitsmarkt ist nicht unabänderlich. Neben der Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten für Ältere, einer stärkeren Erwerbsbeteiligung von Frauen und der gesteuerten Zuwanderung von Fachkräften aus dem Ausland sind vor allem zusätzliche Bildungsanstrengungen der Weg zum Erfolg.

Der DGB Bundesvorstand hat dies in seinem Beschluss vom 5. Juli 2005 bekräftigt und zusätzliche Anstrengungen gefordert. Außerdem finden Sie weitere Hintergrundinformationen zur Weiterbildungssituation von Arbeitslosen. Die Bildungspotentiale von Arbeit Suchenden werden zu wenig aktiviert, auch dies kann eine schwere Hypothek für die Zukunft sein.

Beschluss des DGB Bundesvorstandes vom 5.7.05

Deutschland braucht mehr Weiterbildung

Der Erhalt von Wohlstand und internationaler Wettbewerbsfähigkeit erfordert zusätzliche Investitionen in Bildung und Qualifizierung. Mit dem Umbruch von der Industrie- zur Wissens- und Informationsgesellschaft wird die Qualifikation der Menschen zum wichtigsten Produktionsfaktor. Wer in neue Technologien investiert, ohne zugleich für die entsprechenden Qualifikationen zu sorgen, vergeudet Kapital, mindert Motivation und schränkt die Einsatzmöglichkeiten der Beschäftigten ein. Die Kompetenzen und Begabungen der Beschäftigten müssen daher sowohl aus ökonomischen, demografischen aber auch bildungs- und gesellschaftspolitischen Gründen über die gesamte Lebensspanne besser gefördert und genutzt werden als bisher.

Weiterbildung ist und bleibt ein öffentliches Gut. Der Zugang zu Bildung und Qualifizierung ist die zentrale soziale Frage, von der auch persönliche Lebenschancen abhängen. Nur ein solidarisches System kann dem wachsenden Trend zur Individualisierung und Privatisierung in der Weiterbildung ausreichend entgegenwirken.

Aus- und Weiterbildung sind

- Voraussetzung für Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und zur persönlichen Lebensgestaltung,
- wesentlicher Mechanismus sozialer Integration,
- unabdingbare Voraussetzung für individuelle Erwerbschancen und zum Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit,
- aktives Element zur Förderung von Innovation und Wohlstand.

Diese wichtige gesellschaftliche Aufgabe muss arbeitsteilig von Bund, Ländern und Kommunen (Schule, Hochschulen, Jugendhilfe, Betrieben und Verwaltungen, betriebliche Aus- und Weiterbildung) und der Bundesagentur für Arbeit (Berufsberatung, berufliche Aus- und Weiterbildung) wahr genommen werden. Gelingen kann dies nur in gemeinsamer politischer Verantwortung und klarem Ziel- und Aufgabenprofil der jeweiligen Akteure.

Herausforderungen stellen sich auch bei der Weiterbildung für Ältere. Nicht nur aufgrund der demografischen Entwicklung muss Älteren lebenslanges Lernen ermöglicht und ihre Teilnahmemöglichkeiten verbessert werden.

Doch diese Anforderungen stehen in krassem Widerspruch zur Praxis der Aus- und Weiterbildung. Nach wie vor ist das Aus- und Weiterbildungssystem zersplittert und nicht transparent. Finanzielle Mittel fehlen ebenso wie vernetzte Strukturen und aufeinander aufbauende Bildungsprogramme und Konzeptionen, um „Lebenslanges Lernen“ in einer von fortschreitender Globalisierung gekennzeichneten pluralen Gesellschaft ausreichend mit Leben zu füllen.

Deutschland belegt bei der Bildungsfinanzierung im internationalen Vergleich einen unteren Platz. Während hier für öffentliche und private Bildungsausgaben lediglich gut 5 % des Bruttoinlandsproduktes verwendet werden, liegt der Wert bei anderen OECD-Staaten zwischen 6 und 7 %, in den USA sogar über 7 %.

Für die Weiterbildung wurde im Jahre 2000 insgesamt 38,4 Mrd. Euro ausgegeben. Davon übernahm die öffentliche Hand 31 %, die Bundesagentur für Arbeit 22 %, die Unternehmen

32% und die privaten Haushalte 15%. Inzwischen ist der Anteil der Bundesagentur für Arbeit deutlich gesunken.

In den meisten EU-Ländern wird mehr in die berufliche Weiterbildung investiert als in Deutschland, wie die von der Bundesregierung eingesetzte Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“ vergangenes Jahr feststellte. Die CVTS Studien I + II (Continuing Vocational Training Survey) der Europäischen Kommission zeigen darüber hinaus, dass die deutschen Unternehmen bei der Weiterbildung quantitativ und qualitativ nur einen mittleren bis unteren Platz einnehmen und damit das Lern- und Leistungspotenzial ihrer Belegschaften nicht ausreichend ausschöpfen.

Auch die unternehmensfinanzierte Weiterbildung ist rückläufig. Nach Angaben des Instituts der Deutschen Wirtschaft wurden im Jahre 1998 noch 17,5 Mrd. DM (8,94 Mrd. €) ausgegeben, im Jahre 2001 waren es 16,9 Mrd. DM (8,64 Mrd. €).

1. Defizite des Aus- und Weiterbildungssystems

Berufliche Aus- und Weiterbildung sind völlig unzureichend auf die Herausforderungen von Demografie und des Übergangs zu einer wissensbasierten Dienstleistungsgesellschaft vorbereitet.

Die Warnsignale sind nicht zu übersehen:

- 34% aller im März 2005 gemeldeten Arbeitslosen verfügen über keine Ausbildung, bei den Arbeitslosengeld II Empfängern liegt die Quote bei 56%. Überdurchschnittlich hoch ist auch die Quote bei den ausländischen Staatsangehörigen: ca. 80% der arbeitslosen Ausländer haben keinen beruflichen Ausbildungsabschluss.
- Der Anteil der Schulabgänger, die die allgemeinbildenden Schulen ohne Abschluss verlassen, lag im Jahr 2003 bei ca. 9%. Bei Jugendlichen mit ausländischer Staatsangehörigkeit liegt der Anteil bei 19%.
- Gesamtgesellschaftliche Aufgaben wie das Nachholen des Schulabschlusses oder berufsvorbereitender Maßnahmen für Jugendliche werden nicht über Steuermittel, sondern über Beitragsmittel der Arbeitslosenversicherung finanziert.
- Die Beteiligung an der Weiterbildung ist in den letzten Jahren zurückgegangen und liegt nur noch bei 42%. Besonders hoch sind die Rückgänge bei der beruflichen Weiterbildung, hier liegt die Beteiligungsquote nur noch bei 26% (2003).
- Insbesondere bei der beruflichen Weiterbildung sind ausländische Staatsangehörige (Teilnahmequote 2000: 12%) und Frauen (Quote 23%) unterrepräsentiert. Der Rückgang der Beteiligung von Frauen ist sicherlich auch auf fehlende Kinderbetreuungsmöglichkeiten zurück zu führen.
- Deutlich unterrepräsentiert sind auch gering qualifizierte Arbeiter und Angestellte. Während die Teilnahmequote von ungelernten Arbeitern in den letzten 10 Jahren gesunken ist, zeigt sich bei den Hochqualifizierten ein umgekehrter Trend.
- Personen in atypischen Beschäftigungsverhältnissen wie z. B. Honorarkräfte, Personen in befristeter Beschäftigung, in Teilzeitarbeit oder in Leiharbeit nehmen seltener an Qualifizierungsmaßnahmen teil.
- Die beitragsfinanzierte Weiterbildung der Arbeitsagenturen wird massiv zurückgefahren. Auch die Länder, die Kommunen, die Bundeszentrale für politische Bildung, konfessionelle Einrichtungen und Wohlfahrtsverbände reduzieren ihre Anstrengungen in der Weiterbildung.

- Betriebliche Weiterbildung konzentriert sich vor allem auf kurzfristige Maßnahmen für einen relativ kleinen und qualifizierten Teil ihrer Belegschaft.
- Fast drei Viertel der kleinen und mittleren Unternehmen sind bei der Weiterbildung nicht aktiv.

2. Aktuelle Entwicklung der beitragsfinanzierten beruflichen Weiterbildung nach dem SGB II und SGB III

Die arbeitsmarktpolitischen Handlungsspielräume der Arbeitsagenturen haben sich seit dem Jahr 2000 deutlich verschlechtert. So sind die Haushaltsmittel im Rahmen des Eingliederungstitels (EGT) von 14 Mrd. Euro in 2000 auf 9,1 Mrd. Euro in 2004 reduziert worden.

Die Ausgaben für die Förderung der beruflichen Weiterbildung sanken dabei weit überdurchschnittlich. Ihr Anteil verringert sich von fast 50 % des EGT auf knapp 40 % im vergangenen Jahr. Dies entspricht einem absoluten Rückgang von ca. 3 Mrd. Euro pro Jahr. Mit der Kürzung der Fördermittel im Versicherungssystem und der Aufteilung der Förderleistungen nach dem SGB II und SGB III wird sich dieser Rückgang auch in 2005 fortsetzen.

Im April dieses Jahres waren nur noch rund 113.000 Menschen in von der BA finanzierten Maßnahmen der Weiterbildung. Dies sind 43 % weniger als ein Jahr zuvor. Im Jahr 2001 waren es im Schnitt noch 352.000 Menschen, die von den Arbeitsagenturen gefördert wurden.

Da die Maßnahmen zum Teil eine Laufzeit von bis zu zwei Jahren haben, zeigen sich die Auswirkungen bei den neu bewilligten Eintritten noch deutlicher. Bis April dieses Jahres sank die Zahl der Eintritte sogar auf 8.185 und damit nochmals um 60 % gegenüber dem April letzten Jahres. Die Qualifizierungsmaßnahmen im Rahmen des SGB II sind dabei bereits berücksichtigt. Der Anstieg von kurzfristigen Trainingsmaßnahmen hat diese Entwicklung nicht aufhalten können zumal diese den Arbeitslosen oftmals keine nachhaltigen Integrationschancen eröffnen können. Die Gruppen des Arbeitsmarktes, die spezifischer Förderung bedürfen, sind von den Kürzungsmaßnahmen besonders betroffen.

Bestand und Eintritte in Maßnahmen

| Jahr | Bestand Jahresdurchschnitt | Veränderung in % zum Jahr 2001 | Eintritte im Jahr gesamt | Eintritte pro Monat im Jahres- durchschnitt | Veränderung in % zum Jahr 2001 |
|-------------|---------------------------------------|---|---|--|---|
| 2001 | 352.400 | | 442.000 | 36.800 | |
| 2002 | 339.900 | - 4,5% | 454.700 | 37.900 | + 2,9 |
| 2003 | 259.900 | - 26,2% | 254.700 | 21.200 | -42,4, |
| 2004 | 184.400 | -47,6% | 185.000 | 15.400 | -58,1 |
| April 2005 | 113.000 | -68,0% | Jan-April 24.900 | 6.200 | -83,1 |

In welchem starkem Maße die Gewichte in der Arbeitsförderung zwischenzeitlich verschoben wurden, zeigt sich daran, dass die Zahl der Arbeitsgelegenheiten (Ein-Euro-Jobs) die Zahl der Teilnehmer an Weiterbildung bereits übersteigt. Zudem erfolgt die Vergabe der Maßnahmen nunmehr über Weiterbildungsgutscheine, was die Konkurrenz der Träger untereinander verschärft. Das System führt in der Regel zu einem Überangebot an Maßnahmen, sodass viele Maßnahmen nicht ausgelastet sind. Anders ist die Situation bei den berufsvorbereitenden Maßnahmen und den Trainingsmaßnahmen. Während hier die Zahl der Teilnehmerplätze weitgehend konstant blieb, wurde durch Ausweitung der Gruppengröße, durch Kürzung der Maßnahmedauer und Reduzierung der Angebotspreise vielfach die Qualität der Maßnahmen beeinträchtigt und über das Ausschreibungsverfahren der Kostendruck verschärft.

Dieser massive Rückgang beruflicher Weiterbildung hat längerfristig notwendige Weiterbildungsstrukturen zusammenbrechen lassen. 20.000 bis 40.000 Beschäftigte von Weiterbildungsträgern sind arbeitslos geworden oder von Arbeitslosigkeit bedroht. Andere werden auf befristete, wenn nicht gar prekäre Jobs verwiesen.

Diese negative Entwicklung hat im Wesentlichen folgende Ursachen:

- Kürzung der arbeitsmarktpolitischen Mittel insgesamt;
- Gesetzliche Einführung von Bildungsgutscheinen, mit denen das Bildungsangebot im stärkerem Maße der Entscheidung des Einzelnen und damit dem Markt überlassen wird. Für die Träger wird die Planbarkeit der Maßnahmenangebote verschlechtert, die Bundesagentur für Arbeit hat nur noch unzureichende Kenntnisse über die Qualität der Maßnahmen;
- Eine viel stärkere Ausrichtung der Weiterbildungsförderung auf kurzfristige Integration und Vernachlässigung nachhaltiger Eingliederung bzw. Strukturverbesserungen des Arbeitsmarktes. Gleichzeitig wurden betriebliche Förderinstrumente wie Lohnkostenzuschüsse zulasten der Weiterbildung ausgeweitet;
- Die Einführung von Ausschreibungs- und Vergabeverfahren bei berufsvorbereitenden Maßnahmen und Trainingsmaßnahmen, die zu Preisdumping und einer Unterordnung qualitativer Aspekte führen;
- Mit der geplanten neuen Steuerlogik der BA und der Trennung in zwei Rechenkreise nach dem SGB II und SGB III werden sich diese Prozesse nochmals verstärken. Die geplante Kundensegmentierung wird dazu führen, dass der besonders unterstützungsbedürftigen Gruppe der „Betreuungskunden“ im Versicherungssystem kaum noch Weiterbildungsangebote gemacht werden. Maßnahmen mit noch relativ unsicherem Eingliederungserfolg werden zurückgedrängt. Vor dem Hintergrund des Aussteuerungsbetrages werden längerfristige, über den Versicherungsbezug hinaus führende Maßnahmen kaum noch durchgeführt.

Begleitet wird dies durch eine öffentliche Kritik an den Weiterbildungsmaßnahmen der Bundesagentur, die häufig unsachlich ist und den Erfolg der Maßnahmen nur kurzfristig betrachtet. Kriterium für den Erfolg der Maßnahmen darf nicht allein der Verbleib nach sechs Monaten sein, sondern auch die nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt und die Verbesserung der Qualifikationsstruktur des Arbeitsmarktes insgesamt.

Zweifelsohne muss die Qualitätssteigerung eine stetige Aufgabe bleiben, dies gilt jedoch nicht nur für die Maßnahmen der Bundesagentur, sondern in gleichem Maße auch für das übrige Aus- und Weiterbildungssystem sowie die Hochschulen. Oftmals muss das beitragsfinanzierte System die Defizite des allgemeinbildenden und beruflichen Ausbildungssystems ausgleichen. Beispielsweise wurde bisher fast 60% des Qualifikationsbedarfs in der Altenpflege über die Beiträge der

Arbeitslosenversicherung sichergestellt. Trotz der finanziellen Einschnitte werden auch in diesem Jahr voraussichtlich Beitragsmittel von 4,8 Mrd. Euro zur Integration von Jugendlichen unter 25 Jahren aufgewendet.

3. Vorschläge des DGB

Um Fehlentwicklungen zu stoppen und eine Debatte über eine zukunftsorientierte Weiterbildung eröffnen, macht der DGB folgende Vorschläge:

3.1. Kurzfristige Initiativen

- In der Vereinbarung von Lissabon hat auch Deutschland sich verpflichtet, die Zahl der Schüler, die ohne Abschluss die Schule verlassen, deutlich zu verringern. Wichtiges Ziel aller Bemühungen muss es sein, allen Jugendlichen Schulabschlüsse und damit die notwendigen Qualifikationen für die Aufnahme einer Ausbildung zu ermöglichen. Durch zusätzliche Fördermaßnahmen in den allgemeinbildenden Schulen soll bis 2008 die Zahl der Schüler, die ohne Hauptschulabschluss die Schule verlassen, halbiert werden.
- Die Qualität insbesondere berufsvorbereitender Maßnahmen muss verbessert werden und grundsätzlich auf die Vermittlung und Förderung aller ausbildungs- und arbeit- suchenden Jugendlichen ausgerichtet werden. Die häufig unzureichende Qualität derartiger Maßnahmen und die fehlende Abstimmung führen bei vielen Jugendlichen zu Maßnahmekarrieren, ohne nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt.
- Die Vergabe berufsvorbereitender Weiterbildungsmaßnahmen muss in höherem Maße nach qualitativen Kriterien erfolgen.
- Die Länder müssen sich an der Finanzierung dieser gesamtgesellschaftlichen Aufgabe stärker beteiligen und die Arbeitslosenversicherung anteilig von der Finanzierung dieser Aufgabe entlasten. Die Länder sollen sich bereit erklären, kurzfristig wenigstens 50 % der Aufwendungen für berufsvorbereitende Maßnahmen für Jugendliche zu übernehmen
- Das Nachholen schulischer Abschlüsse soll anknüpfend an das BAföG-Konzept auch bei Erwachsenen gefördert werden. Bislang fehlen geeignete Instrumente, um bildungsfernen Gruppen eine zweite Chance in der Allgemeinbildung zu eröffnen. Anknüpfend an die Experten-Kommission „Lebenslanges Lernen“ sollte die Finanzierung von Bildungsgängen, die einen Abschluss der Sekundarstufe II zum Ziel haben, durch einkommensabhängige Zuschüsse öffentlich finanziert werden, bei weiterführenden Maßnahmen sollten in zunehmendem Maße Eigenbeiträge geleistet werden.
- An Ausschreibungen der Agenturen und Arbeitsgemeinschaften sollten sich künftig nur Träger beteiligen können, die sich einem Präqualifikationssystem unterwerfen. In diesem werden verbindliche Mindeststandards bezüglich einer qualitativ hochwertigen Ausstattung mit Lernmitteln, der Einbindung des Trägers in den örtlichen Arbeitsmarkt und vor allem für qualifiziertes Personal, das nach tariflichen Regelungen bezahlt wird, festgeschrieben. Ein wesentliches Qualitätsmerkmal bei der Anerkennung von Weiterbildungsanbietern soll auch die Hauptberuflichkeit des pädagogischen Personals sein. Die Maßnahmen müssen regelmäßig geprüft und ihre Wirksamkeit evaluiert werden.
- Die Vernetzung der Weiterbildungsträger soll verstärkt werden, um die regionale Bedarfsermittlung und Abstimmung des Bildungsangebots unter Qualitätsaspekten zu erleichtern.

- Von den Eingliederungsleistungen des SGB II sollen gezielte Initiativen zur Qualifizierung von unterrepräsentierten Gruppen wie Geringqualifizierte, Migranten, Jugendliche und Frauen mit Kindern ergriffen werden. Für diese Gruppen soll die Weiterbildung Vorrang haben vor der Beschäftigung in Maßnahmen mit Mehraufwandsentschädigung. Wenigstens ein Drittel der für aktive Eingliederung zur Verfügung stehenden 6,5 Mrd. Euro sollten für Qualifizierungsmaßnahmen eingeplant werden. In den ersten vier Monaten wurden nur 32 Mio. Euro für die berufliche Weiterbildung der ALG II-Empfänger aufgewendet. Bisher ist nicht erkennbar, dass die zur Verfügung stehenden 6,5 Mrd. Euro tatsächlich ausgeschöpft werden. Mit den zur Verfügung stehenden Mitteln könnte eine kurzfristige Qualifizierungsinitiative ergriffen werden. So könnte jedem zweiten der 115.000 Jugendlichen ALG II-Empfänger unter 25 Jahren mit Schulabschluss aber ohne Ausbildung ein Qualifikationsangebot gemacht werden.
- Mit der Möglichkeit zur Förderung der Weiterbildung von älteren Beschäftigten in Klein- und Mittelbetrieben sowie der Job-Rotation stehen zwei arbeitsmarktpolitisch innovative Instrumente zur Verfügung, mit denen Weiterbildung gefördert werden kann. Betriebsräte, Arbeitgeber und Beschäftigte sollten diese Instrumente zur Sicherung von Beschäftigung gezielt nutzen. Um die Wirkung zu erhöhen, sollte die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Förderung Älterer für Betriebe von 100 auf 200 Beschäftigte erhöht werden. Beide Instrumente müssen stärker beworben und durch Modellprojekte verbreitet werden.
- Es sollte klargestellt werden, dass arbeitslose Nichtleistungsempfänger, die oftmals an der neuen Bedürftigkeitsprüfung scheitern, über steuerfinanzierte Eingliederungsleistungen gefördert werden können.
- Um arbeitsmarktpolitische Fehlsteuerungen zwischen Arbeitslosenversicherung und ALG II-System zu verhindern und einen sachfremden Druck auf kurzfristige Maßnahmen nicht zu verstärken, muss der gesetzliche Aussteuerungsbetrag geändert bzw. eine Kofinanzierung beider Systeme bei sinnvollen längerfristigen Maßnahmen sichergestellt werden. Die auf einen Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf zielenden längerfristigen Maßnahmen dürfen nicht an isolierten finanzpolitischen Überlegungen der jetzt getrennten Eingliederungsmittel von ALG I und ALG II-System scheitern.
- Die Maßnahmeträger benötigen verlässliche Rahmenbedingungen und eine bessere Planbarkeit ihrer Arbeit. Ein ständiger Wettbewerbsdruck, der vor allem über den Preis ausgetragen wird, vermindert dauerhaft die Qualität und zerstört die Bildungslandschaft. Träger, die nachgewiesen gute Arbeit leisten, sollen deswegen Folgeaufträge ohne Neuausschreibung erhalten, wenn sie sich an vorgegebene Standards halten. Erfahrungen im Ausland belegen, dass dieses System die Qualität und den Eingliederungserfolg steigern kann.

3.2. Mittelfristige Initiativen

- Notwendig ist die Wiederaufnahme einer gemeinsamen Bildungsplanung von Bund und Ländern als Gemeinschaftsaufgabe nach Artikel 91b GG mit dem Ziel der Aufstellung und Fortschreibung einer Weiterbildungsentwicklungsplanung und eines mittelfristigen Weiterbildungsbudgets für die allgemeine, politische und berufliche Weiterbildung. Hierdurch wird Kontinuität in der Weiterbildung gewährleistet und eine verlässliche Planung ermöglicht.
- In der beruflichen Weiterbildung sind bundeseinheitliche Regelungen notwendig. Um gleiche Rahmenbedingungen herzustellen, muss der Bund die ihm zustehenden Kompetenzen nutzen. Ausgehend von Artikel 74 Nr.11 GG sind diese in gesetzliche Regelungen zusam-

menzufassen. Dabei geht es insbesondere um Zugangssicherung für beide Geschlechter sowie bislang unterrepräsentierter Gruppen, Qualitätssicherung und Transparenz, Professionalität des Personals, Lernzeitansprüche, Möglichkeiten der Zertifizierung, Sicherung der Finanzierung sowie Aufbau von Weiterbildungsforschung und Weiterbildungsstatistik. Hierzu gibt es eine Initiative mehrerer Gewerkschaften für Bundesregelungen in der beruflichen Weiterbildung. (siehe Vorschläge für bundeseinheitliche Regelungen in der beruflichen Weiterbildung von ver.di, GEW, und IG Metall, Februar 2000 und 2002).

- Die Fort- und Weiterbildung im Rahmen der Betriebe ist zu verbessern und wesentlich stärker als bisher zu einem festen Bestandteil der Mitbestimmung durch die Interessenvertretung der Beschäftigten zu machen. Handlungsbedarf liegt hier im Bereich von Tarifverträgen und Betriebsvereinbarungen. Um Chancengleichheit von Männern und Frauen zu erreichen, müssen die betrieblichen Akteure gezielt Maßnahmen entwickeln und umsetzen. Spezifische betriebliche Angebote sind ebenfalls notwendig, um die Benachteiligung von Migrantinnen und Migranten aufzuheben.
- Die bisherige betriebliche Weiterbildungspraxis muss für die einzelnen Branchen weiterentwickelt werden. Dabei müssen anerkannte Qualifikationsstandards entwickelt werden, die den Wert einer beruflichen Weiterbildung unabhängiger von der aktuellen Produktpalette, von dem einzelnen Unternehmen sowie von der jeweiligen Arbeitsmarktsituation machen. Gewerkschaften wollen Weiterbildung im Rahmen ihrer Möglichkeiten besser und umfassender als bisher in Tarifverträge einbeziehen.
- Allerdings wäre die Tarifpolitik alleine überfordert, wenn es um den Ausbau der Weiterbildung in Deutschland geht. Dies ist vielmehr eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, in der der Staat, die Tarifvertragsparteien und die Betriebe ihre jeweiligen Aufgaben übernehmen müssen. Wir brauchen einen neuen öffentlich verantworteten Ordnungsrahmen, der die unterschiedlichen Akteure und Verantwortlichkeiten in einem Gesamtkonzept zusammengeführt mit einem Recht auf Weiterbildung und mehr Verbindlichkeit, Verlässlichkeit und Planungssicherheit für alle Beteiligten.
- Durch Branchenvereinbarungen könnten ergänzend auch für Berufspraktiker ohne einschlägige Abschlüsse, für Quereinsteiger, Studienabbrecher und andere Gruppen – z. B. Frauen und Männer nach der Kindererziehungsphase – neue Möglichkeiten zum Aufbau einer Berufskarriere und zur Nachqualifizierung geschaffen werden. Damit würde ein aktiver Beitrag zur Arbeitsmarktentwicklung und zur Überwindung spezifischen Arbeitskräftemangels geleistet.
- Die Regelungen zum Bildungsurlaub müssen weiter entwickelt und ausgebaut werden. Dabei müssen auch Möglichkeiten geschaffen werden, den Bildungsurlaub in längerfristige Qualifikationskonzepte einzubinden. Darüber hinaus müssen benachteiligte Gruppen, die bisher kaum an Weiterbildung teilnehmen, besonders gefördert werden. Für sie sind – entsprechend ihren Bildungsvoraussetzungen und ihrer sozialen Situation – spezifische Angebote erforderlich.
- Im Übrigen muss der Bildungsurlaub auch zur gesellschaftlichen und politischen Bildung weiter genutzt werden können. Die Betriebe und Unternehmen sollten den Stellenwert der politischen Bildung auch für die Gestaltung der Arbeitsbeziehungen erkennen und die Teilnahme an entsprechenden Maßnahmen stärker fördern.
- Zur Verbesserung der Transparenz sollte ein bundesweites Weiterbildungsinformations- und Datenbanksystem aufgebaut werden, das allen zugänglich ist und durch trägerübergreifende Beratungsstellen auf regionaler Ebene ergänzt wird. Dies würde zur Transparenz des Weiterbildungsangebotes und zur individuellen Entscheidungsfindung beitragen. Damit könnte eine Steigerung der Qualität der Weiterbildung und eine Optimierung der Ressourcen erreicht werden.

Weiterbildung für Arbeitslose Bildungspotentiale ausschöpfen – Fachkräftemangel vermeiden

Noch immer hat die Bundesagentur für Arbeit neben der zügigen Besetzung offener Stellen den gesetzlichen Auftrag „die individuelle Beschäftigungsfähigkeit durch Erhalt und Ausbau von Kenntnissen, Fertigkeiten sowie Fähigkeiten zu fördern und unterwertiger Beschäftigung entgegenzuwirken“. So bestimmt es § 1 des Sozialgesetzbuches III, in dem das Recht der Arbeitslosenversicherung geregelt ist. Fraglich ist jedoch, ob die Agentur für Arbeit diesem Auftrag noch in ausreichendem Maße nachkommt. Schnelle Vermittlung „zu jedem Preis“ scheint eher das Ziel zu sein, als eine nachhaltige Entwicklung des Arbeitsmarktes.

Seit den Hartz-Reformen ist die Vermeidung unterwertiger Beschäftigung in den Hintergrund getreten. Alle Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind deutlich rückläufig. Vor allem die Aufwendungen für Weiterbildung und Umschulung.

Nachhaltigkeit kann nur erreicht werden, wenn auch investiert wird. Dabei muss die Weiterbildung eine wichtige Rolle einnehmen. Dies ist in der Wissenschaft weitgehend unstrittig. Aber für die Bundesagentur (BA) ist Weiterbildung kein eigenständiges Ziel mehr, sondern diese muss sich immer mehr anderen Instrumenten unterordnen, weil so vordergründig eine schnellere Vermittlung in den Arbeitsmarkt erreicht wird. Die Steuerung der BA-Geschäftspolitik erfolgt zu sehr unter kurzfristigen Kosten-Nutzen Aspekten.

Der DGB fordert bei der Weiterbildung ein Umdenken aus bildungspolitischen Erwägungen – insbesondere auch zur Zukunftssicherung des Standortes Deutschland. Durch Weiterbildung sowie durch Erhöhung des Qualifikationsniveaus können individuelle Beschäftigungsfähigkeit, Wirtschaftswachstum und Wettbewerbsfähigkeit begünstigt und gestärkt werden. Darüber hinaus geht es darum, die Eigenverantwortung des Einzelnen zu fördern und die Voraussetzungen für die Integration in den Arbeitsmarkt zu schaffen.

Eine neuere Studie des World Economic Forum (WEF) belegt die hohe Bedeutung von Bildung und Weiterbildung für die Wettbewerbsfähigkeit. Das Handelsblatt referiert die Ergebnisse der Studie: „Nach WEF-Ansicht sind es gerade die hohen Steuern, die zur Wettbewerbsfähigkeit beigetragen haben. Denn durch das Steueraufkommen hätten herausragende Bildungssysteme aufgebaut werden können. ... Und bei genauerem Hinsehen zeigt sich auch, dass Finnland in der WEF-Untersuchung hauptsächlich wegen der Qualität der öffentlichen Schulen und dem hohen Anteil der Bevölkerung mit guter Ausbildung auf den Spitzenplatz kommt“.¹ Doch in Deutschland ist bei der Bildung und vor allem bei der Weiterbildung Sparen angesagt.

Die Bundesagentur für Arbeit kann nicht der alleinige Verantwortliche für die Weiterbildung sein, aber sie hat die Aufgabe, die Arbeitsmarktintegration von Arbeitslosen zu verbessern. Zwar wird die Notwendigkeit der Weiterbildung stets hervorgehoben und das Aufkommen eines Facharbeitermangels beklagt, dennoch verweist man zunächst darauf, dass die Verantwortung für Weiterbildung und die Finanzierung der Weiterbildung ungeklärt sei.

So hat das Vorstandsmitglied der Bundesagentur Heinrich Alt in einem Interview mit der Frankfurter Rundschau am 5. 1. 05 erklärt: „Mich hat bedrückt, dass die Beschäftigungsgelegenheiten die Hartz IV Debatte dominiert haben. Das ist ein wichtiges Instrument, aber zugleich ist über andere Instrumente – wie z. B. die berufliche Bildung zu wenig gesprochen worden. Wo wir doch wissen, dass eine erhebliche Zahl der Leistungsempfänger nicht über eine abgeschlossene Berufsausbildung verfügt. ... Wir wissen zwar, dass wir auf einen Facharbeitermangel zulaufen. Aber es ist in diesem Land keiner eindeutig verantwortlich für die Struktur und die Finanzierung der beruf-

¹ Handelsblatt 29.9.2005

lichen Weiterbildung. Wir brauchen einen politischen Akteur, der dafür gerade steht, dass das, was an beruflicher Weiterbildung zu Recht gefordert wird, auch angeboten und realisiert wird.“

Der Vorstand der BA beklagt zu Recht, dass die Finanzierung der Weiterbildung ungeklärt ist. Die Bundesagentur hat keine Verantwortung für die Strukturen der Weiterbildung. Auch der DGB hat in der Vergangenheit mehrfach darauf hingewiesen, dass die Finanzierung der notwendigen Weiterbildung nicht primär über Beitragsmittel der Arbeitslosenversicherung erfolgen darf. Falsch ist es aber, die fehlende Finanzierung zu beklagen und gleichzeitig die Weiterbildung massiv zu reduzieren.

Dabei dürfen Fehlentwicklungen in der Weiterbildung, die vor allem in den 90er Jahren in den ostdeutschen Bundesländern zu beobachten waren, nicht dazu führen, das Instrument insgesamt zu diskreditieren. In den ostdeutschen Bundesländern hat Weiterbildung vorübergehend auch eine sozialpolitische Funktion gehabt. Dies geschah vor allem auch vor dem Hintergrund, dass die wirtschaftliche Entwicklung weitgehend unklar war. Die Bundesagentur wollte sich nicht dem Vorwurf aussetzen, sie sei schuld am fehlenden Aufschwung, weil nicht genügend Fachkräfte zur Verfügung stünden. Außerdem gab es in der Weiterbildung großen Nachholbedarf an modernen Technologien und im Dienstleistungsbereich. In dieser unklaren Situation ist manchmal zu viel des Guten getan worden. Aber diese Zeiten sind längst vorbei und es ist notwendig sowohl in Ost- als auch in Westdeutschland ein volkswirtschaftlich sinnvolles Maß an Weiterbildung umzusetzen. Das jetzige Niveau, das die Zahlen der Bundesagentur ausweisen, ist nicht mehr ausreichend.

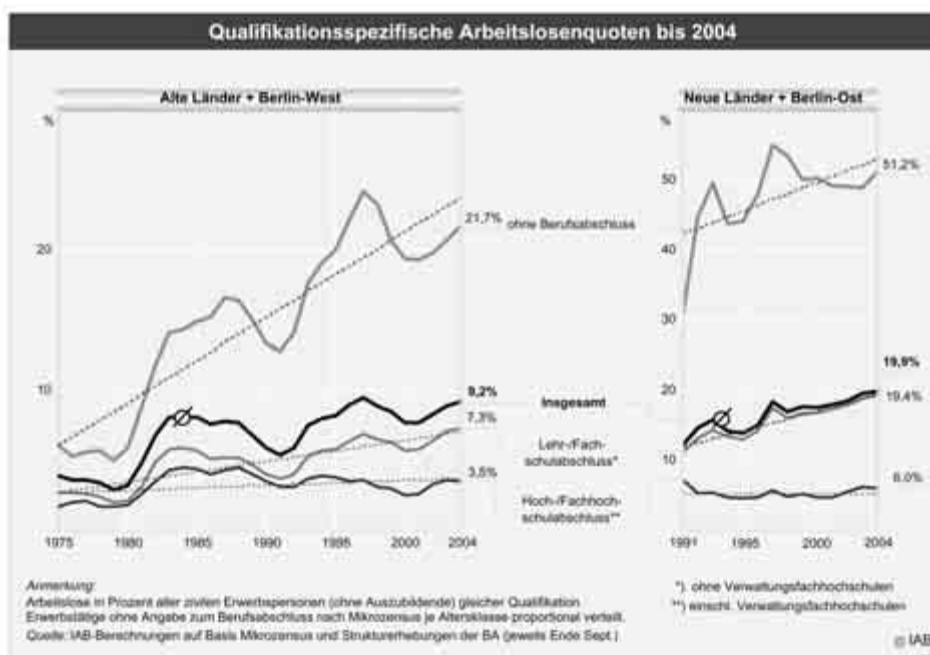
Je geringer die Qualifikation umso höher ist das Risiko arbeitslos zu werden und in Arbeitslosigkeit zu verbleiben. Das Risiko für Ungelernte arbeitslos zu werden, ist mehr als doppelt so hoch, wie das Risiko von Qualifizierten. Mit höherer Qualifikation nimmt die Wahrscheinlichkeit, dass jemand arbeitslos wird, noch weiter ab.

Arbeitslose nach Qualifikation:

| | Anteil an allen Arbeitslosen in % | länger als ein Jahr arbeitslos in % |
|------------------------------|--|--|
| mit betrieblicher Ausbildung | 54,8 | 55,2 |
| Berufsfachschule | 1,7 | 1,4 |
| Fachschule | 3,1 | 2,9 |
| Fachhochschule | 2,1 | 1,5 |
| Universität | 4,0 | 2,9 |
| ohne Ausbildung | 34,4 | 36,1 |

DGB Berechnung nach der BA Strukturanalyse 2003, Seite 42

Noch deutlicher wird der Zusammenhang zwischen niedriger Qualifikation und Arbeitslosigkeit, wenn man die spezifischen Arbeitslosenquoten betrachtet. Hieraus ergibt sich, dass im Westen 21,7% der Personen, die über keinen beruflichen Abschluss verfügen arbeitslos sind, in Ostdeutschland sind es sogar 51,2%. Bei den anderen Qualifikationsgruppen ist die Arbeitslosigkeit deutlich geringer. Erkennbar ist auch, dass die Arbeitslosigkeit der Geringqualifizierten bei steigender Arbeitslosigkeit noch schneller zunimmt. Im Umkehrschluss heißt dies, das Problem wird sich weiter verschärfen, und Geringqualifizierte werden auch bei einer Abnahme der Arbeitslosigkeit nicht so einfach zu integrieren sein.



aus IAB Kurzbericht Nr. 9/2005

Dennoch nimmt die Teilnahme von Arbeitslosen an Maßnahmen der Weiterbildung deutlich ab. Während noch im Jahre 2001 350.000 Personen an Weiterbildungsmaßnahmen teilgenommen haben, waren es im Jahresdurchschnitt des Jahres 2004 nur noch 184.000, aktuell ist die Zahl unter 100.000 Teilnehmer gesunken.

Gleichzeitig gingen die Ausgaben der BA für Weiterbildung deutlich zurück. Während im Jahre 2001 noch 2,7 Mrd. für Maßnahmen der Weiterbildung ausgegeben wurden, wird die BA im laufenden Jahr wahrscheinlich nur noch rund 700 Mio. aufwenden.

| | |
|------|--|
| 2001 | 2.778 Mio. |
| 2002 | 2.705 Mio. |
| 2003 | 2.029 Mio. |
| 2004 | 1.500 Mio. |
| 2005 | 700 Mio. (geschätzt nur für den Rechtskreis SGB III) |

Mangelnde Investitionen in Weiterbildungen beinhalten für den Staat das Risiko einzelne Personen langjährig unterstützen zu müssen, was im Regelfall teurer ist, als einmalige Aufwendungen in Fort- und Weiterbildung. Auch wenn im Einzelfall Langzeitarbeitslosigkeit eingetreten ist, ist die Integration in den Arbeitsmarkt schwierig und im Regelfall kostenaufwendig. Auch in der Arbeitslosenversicherung gilt: „Vorbeugen ist besser als heilen“.

Bildungsförderung ist langfristig die beste Arbeitsmarkt und Sozialpolitik

Klar ist, dass Weiterbildung allein die Arbeitslosigkeit nicht beseitigen kann, aber fehlende berufliche Qualifikation ist nach wie vor das größte Risiko für den Einzelnen arbeitslos zu werden, bzw. langzeitarbeitslos zu bleiben. Das Forschungsinstitut der Bundesagentur für Arbeit (IAB) kommt in einer aktuellen Studie zu folgender Schlussfolgerung:

- „Die Analyse der qualifikationsspezifischen Arbeitslosigkeit liefert seit Jahr und Tag den gleichen Befund: niedrige Qualifikation – hohes Arbeitsmarktrisiko, hohe Qualifikation – niedriges Risiko. Dieser Trend ist seit Jahrzehnten ungebrochen.
- Dabei verlaufen die langfristigen Beschäftigungsverluste der Geringqualifizierten ebenso (weitgehend) konjunkturneutral wie die massiven Arbeitsplatzgewinne bei den Hochqualifizierten. Selbst eine kräftige Konjunkturbelebung dürfte deshalb die Lage der Geringqualifizierten kaum merklich bessern.
- Der Niedriglohnsektor ist längst Realität. Zwischen 20 Prozent und 40 Prozent aller Erwerbstätigen ohne Berufsabschluss sind nunmehr geringfügig beschäftigt. Für viele ist das der einzige Job.
- Eine gute Ausbildung schützt also nicht nur vor Arbeitslosigkeit. Sie hilft offensichtlich, das Arbeitsvermögen bis zum Rentenalter länger und besser zu nutzen.
- Bleibt zu hoffen, dass wir über all den akuten Arbeitsmarktproblemen die Investitionen in die Bildung nicht vernachlässigen. Bildungsförderung bleibt – langfristig – die beste Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik.“²

Angesichts dieser Ergebnisse ist es ein Fehler, wenn die Weiterbildung lediglich als ein nachrangiges Instrument zur Integration in den Arbeitsmarkt angesehen wird. In einer Antwort auf eine Kleine Anfrage hat die Bundesregierung festgestellt: „Die Agenturen für Arbeit entscheiden in eigener Verantwortung, und unter Berücksichtigung der lokalen und regionalen Arbeitsmarktbedingungen durch welchen Maßnahmenmix die Integrationserfolge verbessert und die Kosten der Integration weiter optimiert werden können. Dies bedeutet, dass eine Förderung der beruflichen Weiterbildung auch davon abhängt, ob dieses Instrument das wirtschaftlichste und für den Einzelfall am besten geeignete Mittel zur nachhaltigen Integration in den ersten Arbeitsmarkt darstellt.“³

Zwar wird in der Antwort auf die Kleine Anfrage auch darauf hingewiesen, dass für eine Verbesserung des Innovations- und Wachstumspotenzials in Deutschland und zur Verbesserung der individuellen, beruflichen und arbeitsmarktlichen Chancen, auch die berufliche Weiterbildung von erheblicher Bedeutung bleibt. Dennoch scheint Weiterbildungspolitik kein eigenständiges Ziel zu sein, vielmehr stehen Mittel-Einsparungen und schnelle Integration in den Arbeitsmarkt im Vordergrund. Dabei wird immer öfter auch unterwertige Beschäftigung und Beschäftigung zu sehr niedrigen Löhnen in Kauf genommen.

Auch die Arbeitsmarktforschung denkt inzwischen um. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung hat verschiedene Arbeitsmarktprogramme untersucht und ist speziell bei der beruflichen Weiterbildung zu einer positiven Einschätzung gekommen. Bei dem Vergleich der verschiedenen Instrumente der Arbeitsmarktpolitik muss allerdings berücksichtigt werden, dass der Zeitaufwand der für die Durchführung der Weiterbildungsmaßnahmen benötigt wird, für die Integration nicht zur Verfügung steht. Um diesen Zeitraum wird die Arbeitslosigkeit und damit die staatliche Alimentierung verlängert.

Aber selbst wenn man dies berücksichtigt, zeigen alle Maßnahmen der Weiterbildung längerfristig positive Effekte. Im Gegensatz zu anderen Maßnahmen werden durch die Weiterbildungsprogramme keine Verdrängungseffekte ausgelöst. Die Integration führt also in jedem Fall zu einer Qualitätssteigerung des Arbeitsangebotes. Das IAB kommt zu dem Schluss:

² IAB Kurzbericht Nr. 9 vom 13. 6. 05

³ Bundesdrucksache 15/5795 vom 20. 06. 2005

- „Mittel- bis langfristig zeigen aber sowohl kurzfristige als auch langfristige Weiterbildungsprogramme einen positiven Brutto- wie auch Nettoeffekt.
- Langfristige Qualifizierungsprogramme (Umschulungen mit zertifiziertem Abschluss) erhöhen das Humankapital und damit die langfristige Beschäftigungsrate der Teilnehmer.
- Arbeits- und betriebsnahe Qualifizierungsmaßnahmen („On-the-job-training“) sind wirksamer als rein schulische Programme („Classroom vocational training“), die zudem am kostenintensivsten sind und damit im Verhältnis Nutzen-Kosten am ineffizientesten.
- Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung weisen i. d. R. keine Verdrängungseffekte auf.“⁴

Noch weniger Chancen für Geringqualifizierte

Die Neuausrichtung der beruflichen Weiterbildung der Arbeitsagenturen geht eindeutig zulasten der Problemgruppen und zulasten der längerfristigen Maßnahmen, während Jüngere unter 25 Jahre, und Ältere über 50 Jahre insgesamt profitieren. Ein Vergleich der ersten vier Monate des Jahres 2005 mit dem Jahr 2004 zeigt, dass der Anteil der unter 25-jährigen von 15,8% auf 21,8% gestiegen ist. Deutlich abgenommen hat jedoch der Anteil der Langzeitarbeitslosen, der Berufsrückkehrer und der Geringqualifizierten. Die Teilnehmerauswahl begünstigt offensichtlich Teilnehmer, die leichter integrierbar erscheinen.

Eintritte besonders förderungsbedürftiger Personengruppen (Rechtskreis SGB II+III) in Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung

| | Jan. – Apr. 04 | Anteil in % | Jan. – Apr. 05 | Anteil in % |
|---------------------|-------------------|----------------|-------------------|----------------|
| insgesamt | 67.073 | | 23.291 | |
| unter 25 Jahre | 10.600 | 15,8 | 5.071 | 21,8 |
| 50 Jahre und älter | 4.788 | 7,1 | 1.712 | 7,4 |
| Geringqualifizierte | 15.746 | 23,5 | 5.097 | 21,9 |
| Berufsrückkehrer | 3.988 | 5,9 | 1.072 | 4,6 |
| schwerbehindert | 1.256 | 1,9 | 440 | 1,9 |
| langzeitarbeitslos | 11.196 | 16,7 | 2.522 | 10,8 |

Erkennbar ist auch der Trend zu kurzfristigen Maßnahmen, während in den ersten vier Monaten des Jahres 2004 41,3% der Maßnahmen noch länger als vier Monate dauerten, waren dies im Jahr 2005 nur noch 23,7%. Knapp 40% der Maßnahmen sind kürzer als drei Monate.

Fast bedeutungslos werden die Maßnahmen, die zu einem anerkannten Abschluss führen – also Umschulungen. Während noch 27% der im Jahr 2003 begonnenen Maßnahmen mit einem anerkannten Abschluss endeten, waren es bei den Maßnahmen, die im Mai 05 begonnen wurden, nur noch 8,7%. Dabei ist unstrittig, dass die Bundesagentur nicht die Ausbildungsdefizite der Wirtschaft allein beheben kann, aber sie muss zumindest das Bildungspotential, das bei den Arbeitslosen vorhanden ist, stärker nutzen. Dies beinhaltet auch die „Zweite Chance“, z. B. für Personen, deren Qualifikation aufgrund von Strukturveränderungen veraltet ist oder

4 IAB Forschungsbericht Nr. 9/2005

Personen, die z.B. wegen Kindererziehung oder Pflege von Angehörigen nach längerer Zeit in den Arbeitsmarkt zurückkehren und ihre bisherige Qualifikation nicht mehr nutzen können.

Während die Bedeutung von Weiterbildung und Umschulung stetig abnimmt, setzen die Agenturen auf kurzfristige Trainingsmaßnahmen. Im Jahre 2001 sind rund 250.000 Personen in eine Trainingsmaßnahme eingetreten, im Jahre 2004 waren es bereits 500.000. Bei der Trainingsmaßnahme wird in der Regel keine systematische Qualifizierung angestrebt, sondern in vielen Fällen lediglich die Arbeitsbereitschaft erprobt bzw. die Qualifikation für einen bestimmten Arbeitsplatz getestet.

Bei anziehender Konjunktur oder beim Rückgang des Arbeitskräfteangebotes wie es z.B. ab dem Jahre 2007 durch den Rückgang der Schulabgänger zu erwarten ist, kann mangelnde Investition in Weiterbildung schnell zu einem volkswirtschaftlichen Problem werden. Das Wachstum wird behindert, weil offene Stellen nicht adäquat besetzt werden können. Befragungen des IAB von Unternehmen ergeben bereits jetzt, dass 13% der offenen Stellen frei bleiben, im mittelständischen Unternehmen sogar jede sechste.

Beitrag der beruflichen Weiterbildung im SGB II

Für Arbeitslosengeld II Empfänger ist die Chance, an einer Weiterbildung teilnehmen zu können, noch geringer als für die Empfänger von Arbeitslosengeld I. Für die Empfänger von Arbeitslosengeld II geht der Trend eindeutig zu Gunsten der Trainingsmaßnahmen, die in der Regel keine besondere Qualifizierung enthalten und zu Gunsten der Arbeitsgelegenheiten (1 € Jobs). Die Weiterbildung ist nahezu bedeutungslos.

Teilnehmer in Maßnahmen nach dem SGB II in 2005

| Maßnahmen | Zugang Monate 1–8 | Bestand 8/05 |
|---|-------------------|--------------|
| Berufliche Weiterbildung | 24.558 | 18.183 |
| Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen | 226.969 | 29.323 |
| Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Abs. 3 SGB II | 340.212 | 235.879 |
| Eingliederungszuschüsse | 17.631 | 28.579 |
| Einstiegsgeld | 2.224 | 2.134 |

Für Weiterbildung von ALG II Empfängern sind ohnehin nur rund 400 Mio. € eingeplant, das sind knapp 7% der zur Verfügung stehenden Mittel für Eingliederungsmaßnahmen. Selbst diese wenigen Mittel werden nicht eingesetzt. Mit Stand Ende August sind bei der beruflichen Weiterbildung erst 21,7% (85 Mio. €) des zur Verfügung stehenden Etats ausgegeben worden, gebunden bis Jahresende sind 35%. Auch bei den anderen Maßnahmen liegen die ARGEn weit unter Plan. Obwohl die Arbeitslosigkeit hoch ist und deutlich mehr Personen Arbeitslosengeld II beziehen müssen als geplant, schaffen es die ARGEn nicht, das zur Verfügung stehende Geld zielorientiert einzusetzen und Integrationsmaßnahmen zu planen.

Ausgezahlte und gebundene Mittel für Maßnahmen im SGB II in Prozent des Gesamtetats

| | Ausgegeben bis 31.8.05 in % der zur Verfügung stehenden Mittel | Gebunden bis Jahresende in % |
|---|---|---------------------------------|
| Berufliche Weiterbildung | 21,7 | 35,6 |
| Trainingsmaßnahmen | 26,2 | 50,0 |
| Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen | 13,4 | 42,3 |
| Förderung benachteiligter Auszubildender | 4,8 | 20,9 |

Bei anderen Maßnahmenteilen sind die Werte zum Teil noch schlechter. Erfahrungsgemäß sollten bis Jahresmitte mindestens 70% gebunden sein, weil in der zweiten Jahreshälfte die Gelder sonst nicht mehr sinnvoll eingesetzt werden können. Ein späterer Start der Maßnahmen löst Verpflichtungsermächtigungen für Folgejahre aus, die wiederum die Etats der Folgejahre belasten.

Erschwert wird die aktive Arbeitsmarktpolitik auch durch die weitgehende Trennung der Systeme und durch die Wirkung des Aussteuerungsbetrages. Die Trennung der Rechenkreise zwischen dem Arbeitslosengeld I, das aus Versicherungsleistungen finanziert wird und dem Arbeitslosengeld II (Steuermittel) bewirkt, dass keine durchgängige Eingliederungsstrategie vom ersten Tag der Arbeitslosigkeit verfolgt wird, sondern auch finanzielle Überlegungen und das Abschätzen des Eingliederungserfolgs eine wesentliche Rolle spielen. Hierdurch werden besonders längerfristige Maßnahmen aus Sicht der BA tendenziell unwirtschaftlich, das heißt, sie werden erst gar nicht begonnen.

Die Reduzierung der Weiterbildung hat bei den Trägern zu einem dramatischen Abbau von Bildungskapazitäten geführt. Diese ging einher mit einem massiven Personalabbau. Die Bildungsträger gehen davon aus, dass bis Ende des Jahres 2005 40.000 bis 50.000 sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze in der Weiterbildungsbranche verloren gegangen sind. Diese werden zum Teil ersetzt durch prekäre Arbeitsverhältnisse wie z. B. Honorarkräfte oder Minijobs. Mittelfristig dürfte dies die Qualität der Maßnahmen erheblich beeinträchtigen. Bei den Trägern findet ein interner, über den Preis ausgetragener Verdrängungswettbewerb statt, bei dem qualitative Gesichtspunkte kaum eine Rolle spielen.

Weiterbildungsgutscheine keine gute Lösung

Die Vergabe der Weiterbildungsmaßnahmen erfolgt über den **Weiterbildungsgutschein**. Die Agentur vermittelt die Weiterbildungsinteressenten also nicht mehr direkt an den Träger, sondern erteilt den Arbeit Suchenden einen Bildungsgutschein, der bei einem Träger eigener Wahl eingelöst werden kann. Die Träger müssen ihre Maßnahmen vorher durch eine externe Zertifizierungsstelle genehmigen lassen. Hierdurch soll der Wettbewerb am Weiterbildungsmarkt gestärkt werden. (siehe Kasten)

Ob dies allerdings zu einer Verbesserung der Qualität führt, ist zweifelhaft. Vor allem verschärft der Gutschein die Konkurrenzsituation der Träger untereinander. Zwar können die Träger

Neues Verfahren zur Anerkennung von Trägern und Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung noch vor der Bewährungsprobe

Seit Ausgabe der Bildungsgutscheine prüft nicht mehr die Bundesagentur für Arbeit die Qualität der Weiterbildungsträger, sondern unabhängige Stellen. (So genannte Zertifizierungsstellen.) Die Einzelheiten sind geregelt in der Verordnung „über das Verfahren zur Anerkennung von Fachkundigen Stellen sowie zur Zulassung von Trägern und Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch (SGB III)“, die seit Juni 2004 in Kraft ist. Die Fachkundigen Stellen müssen von der Anerkennungsstelle der Bundesagentur (BA) lizenziert werden. Noch im Oktober 2005 ist damit zu rechnen, dass genügend Fachkundige Stellen anerkannt sind, um die Flächendeckung auszurufen. Danach können Maßnahmen im Bereich der geförderten Weiterbildung nur noch über die Fachkundigen Stellen, nicht mehr über die BA, beantragt werden.

Der Anerkennungsstelle ist ein Anerkennungsbeirat zugeordnet, der die Anerkennungsstelle bei der Durchführung ihrer Aufgaben unterstützen soll. Der Beirat hat Empfehlungen formuliert, die helfen sollen, die Bestimmungen zur Träger- und Maßnahmenanerkennung in der Praxis zu erleichtern. Sie orientieren sich an dem Geist der AZWV, wonach das bloße Vorliegen eines Qualitätsmanagementsystems bei den Weiterbildungsträgern nicht zur Anerkennung ausreicht. Sämtliche Anforderungen der AZWV müssen erfüllt sein, so muss z. B. muss die räumliche, personelle und technische Ausstattung die Umsetzung der Lernziele gewährleisten und der Träger muss in arbeitsmarktrelevante und regionale Entwicklungen eingebunden sein. Die Fachkundige Stelle überprüft anhand einer Referenzauswahl bei den laufenden Maßnahmen auch, ob Aktenlage und Wirklichkeit übereinstimmen. Es gilt der Grundsatz des Vertrauensschutzes für die Träger. Ist das Ergebnis der Referenzauswahl in Ordnung, geht die Fachkundige Stelle

davon aus, dass auch alle übrigen Maßnahmen die notwendigen Qualitätsanforderungen erfüllen.

Der DGB hat immer darauf hingewiesen, dass Qualität und Erfolg von Maßnahmen nicht einseitig auf das Kriterium der kurzfristigen Eingliederung reduziert werden dürfen. Vielmehr komme es auf langfristig angelegte Kompetenzentwicklung, präventive Vermeidung von (Langzeit-) Arbeitslosigkeit und soziale Integration an. Neue Ansätze zur Qualitätssicherung in der geförderten Weiterbildung sind sicher sinnvoll, um diesen Prozess zu unterstützen, doch sie kommen unter ungünstigen Rahmenbedingungen: Die Mittelkürzungen für Weiterbildungsmaßnahmen führen zu einem systematischen Abbau von Weiterbildungsstrukturen. Massenentlassungen bei den Bildungsträgern, Lohndumping sowie massive Verschlechterung der Beschäftigungsbedingungen sind Rahmenbedingungen, die die notwendige Qualitätsverbesserung erschweren.

Forderungen des DGB, die darauf abzielten, konkretere Vorgaben für die fachliche und pädagogische Eignung der Träger, zum Status und Qualifikation sowie zum Verhältnis angestellter zu freien Mitarbeitern zu machen, wurden bei der Verordnung nicht berücksichtigt. Die Verordnung beinhaltet lediglich die Anforderung an die Träger, dass die Aus- und Fortbildung sowie die Berufserfahrung der Lehrkräfte eine erfolgreiche berufliche Bildung erwarten lassen müssen.

Das neue Anerkennungssystem muss seine Bewährungsprobe noch bestehen. Die Aufgabe des Anerkennungsbeirates, in dem die Arbeitnehmerseite mit einem Sitz vertreten ist, ist es, mögliche Unzulänglichkeiten zu thematisieren und ggf. der Anerkennungsstelle entsprechende Empfehlungen für eine geänderte Umsetzung zu geben.

die Preise in einem bestimmten Rahmen selbst gestalten, das System führt aber in der Regel zu einem Überangebot an Maßnahmen, sodass viele Träger nicht ausgelastet sind bzw. nicht die kalkulierten Einnahmen erzielen können. Auch die ARGEn sind an das Gutscheinsystem gebunden. Denkbar ist, dass sie eigene Maßnahmen für ALG II Empfänger initiieren, sie können aber auch auf Maßnahmen zugreifen, die die Agentur veranlasst hat. Eine enge Kooperation ist in jedem Fall sinnvoll.

Eine Studie der Hans-Böckler-Stiftung⁵ kommt zu dem Schluss, dass die durch das Gutscheilverfahren bedingte weitgehende Unplanbarkeit für Träger, Arbeitsämter und Bildungswillige nicht dazu führt, die erwünschten positiven Effekte (Passgenauigkeit, bessere Vermittelbarkeit, mehr Qualität) zu erzielen. Dies liegt nach Ansicht der Autoren nicht zuletzt daran, dass es sich nicht um einen „echten Markt“ handelt. Die Weiterbildungsträger sind einem ruinösen Wettbewerb ausgesetzt.

Auch besteht die Gefahr, dass diejenigen, die Weiterbildung am dringendsten benötigen, mit der neuen „Wahlfreiheit“ überfordert sind. Statt der erhofften Transparenz entsteht für sie eine neue Unübersichtlichkeit. Für die Anbieter von Maßnahmen entsteht Unsicherheit und in gewisser Weise Unplanbarkeit. Nach Auswertung der Studie kommen am besten diejenigen Arbeitslosen zurecht, die am wenigsten Unterstützung benötigen – nämlich gut Qualifizierte, insbesondere Akademiker. Dies bestätigen auch interne Untersuchungen der Bundesagentur. Die Experten stellen fest, „dass mehr als ein Drittel der Kundinnen und Kunden große Schwierigkeiten mit der Ausübung des eigenständigen Entscheidungs- und Wahlrechtes für Bildungsziele und Maßnahmen hat.“⁶

Außerdem ist die mit dem Bildungsgutschein proklamierte Wahlfreiheit erheblich eingeschränkt. Wählen können die Interessenten nur zwischen den Trägern, während die Bildungsziele und damit die Inhalte der Maßnahmen weitgehend durch das Arbeitsamt vorgegeben sind. Noch problematischer ist, dass der Arbeitslose nicht weiß, ob die Maßnahme überhaupt zu Stande kommt. Die Probleme wären noch größer, wenn die Beratungsfachkräfte in den meisten Fällen nicht dazu übergegangen wären, den Bildungsgutschein erst dann auszuhändigen, wenn die Maßnahme bereits feststeht und der Arbeit Suchende sich für eine bestimmte Maßnahme entschieden hat.

So wurden im Jahre 2004 rund 200.000 Bildungsgutscheine ausgegeben.

- Davon wurden 13.000 nach abgelaufener Gültigkeit storniert und 25.000 sind abgelaufen ohne dass sie eingelöst wurden.
- für weitere 12.700 war der Gültigkeitszeitraum noch nicht abgelaufen.

Das bedeutet, dass rund 20% der Bildungswilligen nicht zum Zuge kommen, obwohl die Berater der Agenturen versuchen Brüche zu verhindern und häufig erst dann die Scheine ausgeben, wenn die Maßnahme konkret feststeht.

Die Vorteile des Gutscheilverfahrens sind nicht erkennbar. Es ist fraglich, ob die Einführung der Gutscheine einen positiven Effekt am Weiterbildungsmarkt hat. Eher droht eine Verdrängung der kleineren Träger vom Markt, da sie längere Durststrecken nicht durchstehen können, und ihnen weitgehend die Möglichkeit genommen wird, eigenständige Konzepte zu entwickeln. In der Vergangenheit haben die Träger nach den Erfahrungen mit laufenden Maßnahmen diese

⁵ Gertrud Kühnlein, Birgit Klein, Bildungsgutscheine: Mehr Eigenverantwortung, mehr Markt, mehr Effizienz? HBS Arbeitspapiere 74

⁶ Nicht veröffentlichte Untersuchung der Bundesagentur für Arbeit

weiter entwickelt und an den Arbeitsmarkt angepasst. Dieser Innovationsprozess droht unterbrochen zu werden.

Qualität der Weiterbildung nicht vernachlässigen

Darüber hinaus darf aber auch die Qualität der Maßnahmen nicht vernachlässigt werden. Der DGB fordert, dass bei der Zertifizierung der Träger (erfolgt durch externe Stellen) ein verbindliches Qualifikationssystem zu Grunde gelegt wird, das auch **Mindestbedingungen über die Arbeitsbedingungen** der Beschäftigten beinhaltet.

Neben der Ausgaben von Bildungsgutscheinen vergibt die BA berufsvorbereitende Maßnahmen und Trainingsmaßnahmen über Ausschreibungsverfahren. Der DGB hat vorgeschlagen, hierfür ein Präqualifikationssystem zu entwickeln mit dem Ziel, dass sich nur Träger, die diese Mindeststandards erfüllen, an den Ausschreibungsverfahren beteiligen können. Das „Präqualifikationssystem“ bei Arbeitsmarktdienstleistungen muss Mindeststandards an die Leistungserbringung öffentlicher Aufträge setzen, die eben gerade nicht von jedem beliebigen Unternehmen (also etwa Briefkastenfirmen) zu erfüllen sind.

Mindeststandards für arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen sind unter anderem:

- das Vorhandensein einer funktionierenden Infrastruktur (räumliche und technische Voraussetzungen),
- die Einbindung in die Strukturen des örtlichen und regionalen Arbeitsmarktes („ortsnahe Leistungserbringung“); Beteiligung an regionalen Netzwerken, Kontakte zu Arbeitgebern)
- Existenz und Anwendung eines pädagogischen Gesamtkonzepts beim Anbieter,
- das Vorhandensein festangestellter qualifizierter Personals, und die Anwendung des jeweiligen ortsüblichen Tarifs seitens der Anbieter.
- die Fähigkeit und Bereitschaft, zielgruppenspezifische Fördermaßnahmen anzuwenden und schnellstmöglich zu implementieren,
- die Existenz einer zielgruppenspezifischen sozialpädagogischen Betreuung,
- Darlegung bisheriger arbeitsmarktpolitischer Ergebnisse/ Erfolge in der Region, die Anwendung eines erprobten Qualitätsmanagements.

Fazit

Gerade in der Weiterbildungspolitik sind Maßnahmen, die auf kurzfristige Haushaltssanierung setzen, falsch. Dies zerstört langfristige Entwicklungsmöglichkeiten nicht nur für den einzelnen Arbeitslosen, sondern auch für die Volkswirtschaft insgesamt. Problematisch wäre, wenn wir auf eine Entwicklung zusteuern, die einerseits gekennzeichnet ist durch hohe Arbeitslosigkeit aber andererseits auch durch massiven Fachkräftemangel. Dieser zeichnet sich jetzt bereits in qualifizierten Handwerksberufen und in anspruchsvollen technischen Berufen ab.

Dabei kann die BA nicht allein die Verantwortung für die Probleme übernehmen. Richtig ist und bleibt die Forderung, dass auch alternative Finanzierungsmöglichkeiten erschlossen werden müssen und insgesamt die Bedeutung von Weiterbildung bei Beschäftigten gestärkt werden muss. Dabei dürfen fehlende Finanzen keine Entschuldigung sein. Die Situation der öffentlichen Finanzen ist nicht so sehr durch zu hohe Ausgaben gekennzeichnet, sondern eher durch fehlende Einnahmen. Fehlende Investitionen in Weiterbildung werden auch zukünftig das Wachstum beeinträchtigen und damit auch die Einnahmehasis des Staates vermindern. Auch die BA muss ihren Anteil an dieser Aufgabe leisten.

Den demografischen Wandel gestalten

Der DGB hat Materialien zum Thema „Demografischer Wandel“ erarbeitet. Ziel ist, die Arbeitslosigkeit Älterer zu verringern bzw. zu vermeiden und die Voraussetzungen zu schaffen, dass Arbeiten bis zur Rente auch tatsächlich möglich wird. Bisher sind drei Broschüren erschienen:



„Umdenken erforderlich! Vorbeugen sichert Beschäftigung“

Dieser Ratgeber ist vor allem für Betriebs- und Personalräte, so wie Personalverantwortliche geeignet. Wenn die Menschen länger arbeiten sollen, müssen auch die betrieblichen Bedingungen stimmen.

Preis:
Einzelexemplar 3,50 Euro frei Haus.
Ab 5 Exemplare 1,50 pro Heft,
ab 20 Exemplare 1,30 Euro
plus Versandkosten



50plus – was nun? Wege in den Job Ein Ratgeber für Arbeit- nehmer/innen ab 50

Der Ratgeber hilft vor allem älteren Arbeitssuchenden und gibt Tipps zur Sozialen Sicherung und zu den Eingliederungshilfen der Agentur für Arbeit.

Preis:
Einzelexemplar 3,50 Euro frei Haus.
Ab 20 Hefte 1 Euro pro Stück
plus Versandkosten



Demografischer Wandel – Schritte zu einer Alters- gerechten Arbeitswelt.

DGB Positionspapier insbesondere für Multiplikatoren zum Thema demografischer Wandel.

Dies Heft ist kostenlos, es werden lediglich die Versandkosten berechnet.

Noch lieferbar:

Arbeitslosengeld II Tipps und Hilfen des DGB sowohl in deutscher als auch türkischer Sprache.

Einzelheft 3,50 Euro frei Haus.

Sammelbestellung: 10 bis 99 Hefte 1 Euro, ab 100 Hefte 0,80 Euro plus Versandkosten.

Bestellnummer deutsche Ausgabe: **DGB 21008**, türkische Ausgabe **DGB 21018**

Zwei Bestellmöglichkeiten:

1. Alle Bestellungen sind über das elektronische Bestellsystem der Druckerei über diesen Link möglich: <https://www.toennes-bestellservice.de/besys>
Registrierungskennwort für unregistrierte Benutzer: lager (bitte Kleinschreibung beachten).
2. Per Mail: bestellservice@toennes-bestellservice.de
Bitte bei der Bestellung per Mail den jeweiligen Titel und die Stückzahl angeben.