

Forschungsprojekt 3.5.101

Bildungsgutscheine in der öffentlich geförderten Weiterbildung: Erfahrungen und Auswirkungen

Abschlussbericht

Bent Paulsen

Katrin Gutschow

Martin Isenmann

Angelika Puhmann (seit November 2004)

Dr. Brigitte Gravalas (zeitweise)

Frank Jander (zweiweise)

Laufzeit II/2004 – I/2006

Bonn, im Oktober 2006

Bundesinstitut für Berufsbildung
Robert-Schuman-Platz 3
53175 Bonn

Telefon: 0228 / 107 - 0
E-Mail: zentrale@bibb.de

www.bibb.de

Abstract

Thema des Forschungsprojekts sind die Auswirkungen der Einführung des Bildungsgutscheins in der öffentlich geförderten beruflichen Weiterbildung. Im Mittelpunkt stehen Erfahrungen und Strategien von Weiterbildungsanbietern bei der Umsetzung dieses Teils der Arbeitsmarktreformen sowie dadurch angestoßene Entwicklungen bei Angebot, Ausgestaltung und Qualität dieses Teils der beruflichen Weiterbildung. Es zeigt sich, dass der Bildungsgutschein von Weiterbildungsanbietern sehr unterschiedlich, in der Tendenz jedoch eher positiv beurteilt wird. Die Rahmenbedingungen und die Art der Einführung des Bildungsgutscheins hingegen haben die Weiterbildungsanbieter mit existentiellen Problemen konfrontiert, die zugleich die positiven Aspekte des Bildungsgutscheins konterkarieren.

- **Ausgangslage und Ziel der Untersuchung**

Anfang 2003 wurden im Rahmen des Ersten und Zweiten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt für die öffentlich geförderte berufliche Weiterbildung (Fbw) Bildungsgutscheine eingeführt. Mit der damit einhergehenden Wende von der Angebots- zur Bedarfsorientierung waren von Anbeginn an unterschiedliche Erwartungen verbunden. Von staatlicher Seite und von Seiten der Bundesagentur für Arbeit (BA) standen Steigerungen der Effektivität - durch gezieltere, individuell und Arbeitsmarkt bezogen passgenauere Vermittlung in Weiterbildungsmaßnahmen - und der Qualität von Weiterbildungsangeboten im Vordergrund. Dabei wurde auf geringe Wirkungen der bisherigen Weiterbildungsmaßnahmen bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, auf die Steuerung von Weiterbildung durch Angebote der Träger und ineffektive Maßnahmekarrieren verwiesen. Weiterbildungsanbieter und ihre Verbände sowie Gewerkschaften befürchteten hingegen einen massiven Abbau öffentlich geförderter beruflicher Weiterbildung und den Rückzug des Staates aus diesem Teil der Arbeitsmarktpolitik. Die allgemeine Unklarheit darüber, wie die Reform konkret umgesetzt werden sollte, stützte diese Sichtweise.

Vor diesem Hintergrund wurde das BIBB-Forschungsprojekt initiiert mit dem Ziel, Erkenntnisse darüber zu gewinnen, wie die Akteure mit den veränderten Bedingungen umgehen, welche Auswirkungen die Reformen selbst sowie die Strategien der Akteure auf die Situation haben, welche Veränderungen sich bei der öffentlich geförderten beruflichen Weiterbildung zeigen und, insbesondere, welche Bedeutung die Einführung des Bildungsgutscheins auf die Qualität dieses Segments beruflicher Weiterbildung hat. Durch den Start des Forschungsprojekts praktisch noch in der Einführungsphase des Bildungsgutscheins bot sich die Chance, den Prozess dieser wesentlichen Veränderung unter ausgewählten Aspekten zu erfassen. Die ebenfalls im Jahr 2004 vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) in Auftrag gegebene und von einem Forschungskonsortium (IZA, DIW, Infas) durchgeführte Evaluation der Förderung der beruflichen Weiterbildung¹ deckten die im Design des BIBB-Projekts ebenfalls avisierten Aspekte, nämlich BA, Arbeitsberatung und Inhaber von Bildungsgutscheinen fundiert ab, so dass im Rahmen des BIBB-Projekts die Möglichkeit bestand, den Fokus ganz auf Weiterbildungsanbieter und Weiterbildungsberatung zu richten.

Ziel des Forschungsprojekts war es aufzuzeigen, unter welchen Rahmenbedingungen der Bildungsgutschein als Steuerungsinstrument in der öffentlich geförderten Weiterbildung nützlich sein kann. Eine Bestandsaufnahme von Erfahrungen der beteiligten Akteure, eine Analy-

¹ IZA, DIW, Infas: Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Forschungsbericht Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen. 2005.

se ihrer Handlungs- und Entscheidungsstrategien sowie der Auswirkungen des neuen Steuerungsinstrumentes auf die öffentlich geförderte Weiterbildung sollten diesem Ziel ebenso dienen wie die Identifizierung förderlicher und hinderlicher Faktoren bei der Umsetzung des Bildungsgutscheinkonzepts.

Zwar steht die Einführung des Bildungsgutscheins in der öffentlich geförderten Weiterbildung im Jahr 2003 im Kontext der Arbeitsmarktpolitik, doch sind mit ihr auch Zielsetzungen verbunden, die für die Weiterbildung generell von Bedeutung sind. Angesprochen sind in diesem Zusammenhang Fragen der Erweiterung von Eigenverantwortung und Eigeninitiative der Weiterbildungsteilnehmer, des Zugangs zu und der Passgenauigkeit von beruflicher Weiterbildung sowie von Effektivität und Wirksamkeit. Und schließlich geht es um die Qualität beruflicher Weiterbildung und um Standards, an denen diese Qualität gemessen werden kann und soll.

Die zentralen Forschungsfragen des Projekts richteten sich auf Entwicklungen, die durch die Einführung des Bildungsgutscheins und die Neuausrichtung der Geschäftspolitik der Bundesagentur für Arbeit bei der öffentlich geförderten Weiterbildung angestoßen und ausgelöst worden sind. Dabei ging es im wesentlichen um folgende Aspekte: Erfahrungen und Handlungsstrategien von Weiterbildungsanbietern, deren Sicht auf Arbeitsverwaltung und Inhaber/innen von Bildungsgutscheinen, um die Auswirkungen auf die Weiterbildungslandschaft und das Weiterbildungsangebot sowie um Qualitätsfragen.

- **Methodisches Vorgehen**

Das Projekt wurde mit einem flexiblen Forschungsdesign konzipiert, da der Prozess der Einführung des Bildungsgutscheins parallel zur Projektlaufzeit verlief. Daher wurde eine exemplarisch explorative Vorgehensweise gewählt. Gearbeitet wurde mit quantitativen und qualitativen Forschungsmethoden.

Für den quantitativen Teil der Untersuchung wurden Befragungen über den BIBB wb-monitor gewählt, für den qualitativen Teil themenzentrierte Leitfadeninterviews.

Der wb-monitor wurde jeweils im dritten Quartal 2003 und 2004 und im Sommer 2005 eingesetzt. Auf die im Juli 2003 gestartete Umfrage „Dynamik der Weiterbildungslandschaft“ antworteten 2719 Weiterbildungsanbieter, davon boten 54 % öffentlich geförderte Weiterbildung an. Die Einrichtungen, die bereits Bildungsgutscheine eingelöst hatten, wurden darüber hinaus zu ihren Erfahrungen befragt. Das waren zum Zeitpunkt der Befragung 919 Einrichtungen, also rd. 1/3 der Antwortenden.

An der Umfrage "Weiterbildung im Umbruch - Strukturen und Strategien" im Jahr 2004 beteiligten sich 1733 Weiterbildungsanbieter, 484 (weniger als 1/3) beantworteten einen Zusatzfragebogen, der sich auf die Erfahrungen mit Bildungsgutscheinen bezog. Hier zeigte sich im Vergleich zur Umfrage 2003 ein deutlicher Rückgang. Es ist zu vermuten, dass sich darin Schrumpfungstendenzen auf dem Weiterbildungsmarkt spiegeln, die wesentlich durch die veränderte Geschäftspolitik der BA, aber auch durch Belastungen, Anforderungen und Mehraufwand für Weiterbildungsanbieter während der Einführungsphase der gesetzlichen Neuregelungen mit bedingt sind.

In der wb-monitor Umfrage im Sommer 2005 mit dem Schwerpunkt „Qualitätsmanagement und Tests in der Weiterbildung“ wurden nochmals Trends bei der Weiterbildungsteilnahme mit Bildungsgutscheinen erhoben. Von den 1654 Weiterbildungsanbietern, die an der Umfra-

ge teilnahmen, gaben 40% an, Teilnehmende mit Bildungsgutscheinen zu haben. Bei dieser Umfrage war die Beteiligung nochmals leicht gesunken, zugleich jedoch ist der Anteil von Antwortenden mit Bildungsgutscheininhabern in ihren Veranstaltungen angestiegen.

Im Oktober und November 2005 wurden Leitfaden gestützte Interviews mit jeweils zehn Weiterbildungsanbietern und Weiterbildungsberaterinnen und -beratern geführt (in Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt, Hessen, Rheinland-Pfalz, Bayern, Baden-Württemberg, Berlin, Bremen). Die Interviews wurden themenzentriert entlang der Struktur des Leitfadens ausgewertet. Zu den einzelnen Themenkomplexen wurden jeweils alle von den Interviewpartnern angesprochenen Aspekte aufgenommen und zu Themenprofilen verdichtet. Auf diese Weise konnte das jeweils angesprochene Themenspektrum zu einer Gesamtschau zusammengeführt werden. Damit sollte ein Blick auf die Vielfalt von Erfahrungen, Sichtweisen und Handlungsstrategien von Weiterbildungsanbietern im Verlauf der Einführung des Bildungsgutscheins und auf deren Relevanz für die weitere Entwicklung der öffentlich geförderten Weiterbildung eröffnet werden.

Grundlage der Befragungen waren die vorliegenden Qualitätskriterien für geförderte berufliche Weiterbildung des Anforderungskatalogs an Bildungsträger und Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung, der zuletzt 1996 vom Bundesinstitut für Berufsbildung für die damalige Bundesanstalt für Arbeit überarbeitet worden war²; außerdem die Qualitätskriterien, die als einschlägige Bestimmungen in der seit dem 01.07.2004 geltenden „Rechtsverordnung über das Verfahren zur Anerkennung von fachkundigen Stellen sowie zur Zulassung von Trägern und Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch“, kurz: Anerkennungs- und Zulassungsverordnung - Weiterbildung (AZWV) festgelegt sind. Die §§ 8 und 9 enthalten die Aspekte, unter denen die Qualität von Anbietern und Angeboten öffentlich geförderter beruflicher Weiterbildung nachgewiesen und geprüft werden soll. Dabei geht es um Leistungsfähigkeit von Anbietern im allgemeinen und im besonderen bezogen auf die Eingliederung nach § 84,2 SGB III, die Umsetzung eines Qualitätssicherungssystems durch die Anbieter und um einen Qualitätskatalog für Weiterbildungsmaßnahmen.

- **Ergebnisse**

Allgemeines

Über alle Themenfelder hinweg zeigt sich, dass 'der Bildungsgutschein' nicht losgelöst von den konkreten Bedingungen, unter denen er eingeführt und umgesetzt wird, und den konkreten Konditionen, die an ihn geknüpft sind, betrachtet werden kann und bewertet wird.

Daher werden an dieser Stelle die Strategien und Instrumente zur Umsetzung der Hartz-Reformen, die während der Projektlaufzeit konkretisiert und implementiert wurden, zusammenfassend dargestellt: Sie zeigen sich für den Bereich der FbW sowohl in der strategischen Ausrichtung der Arbeitsagenturen als auch in deren interner Reorganisation. Mit dem Aufbau der Kundenzentren ging der Wegfall der bis dahin für die Bewilligung von Weiterbildungen zuständigen Arbeitsberater einher, sowie die Unterteilung der Arbeitslosen in Kundengruppen mit entsprechend differenziertem Unterstützungsangebot. Die Förderung der beruflichen Weiterbildung wurde zu einem vermittlungsunterstützenden Instrument; sozial- und bildungspolitische Aspekte sind in den Hintergrund getreten.

² Vgl. Balli u.a. (2000): S. 50 ff.

Die Vorgabe, dass sich nach Ende einer Maßnahme mindestens 70 % der Teilnehmenden nicht mehr im Leistungsbezug befinden sollen, wirkt sich auf den Zugang zur Weiterbildung aus: Sowohl in Regionen mit ungünstigen Arbeitsmarktbedingungen als auch bei Personen mit Vermittlungshemmnissen (insbesondere der Kategorie „Betreuungskunden“) lässt sich diese Vorgabe kaum erreichen.

Nicht zuletzt hat die Aufspaltung der gesetzlichen Regelung zur Betreuung Arbeitsloser in die zwei Rechtskreise SGB III und SGB II Auswirkungen auf die Gewährung eines Bildungsgutscheins, einerseits durch den Aussteuerungsbetrag, der bei Übergang eines Kunden in den ALG II-Bezug fällig wird und somit die Dauer des Leistungsbezugs und dessen Restlaufzeit zu Einflussgrößen macht, andererseits durch die zunehmende Anzahl an Akteuren³.

Die neue strategische Ausrichtung führte zum starken Rückgang der Förderung der beruflichen Weiterbildung durch die Bundesagentur für Arbeit. Zwischen 2002 und 2005 sank der Zugang zu FbW im Jahresschnitt von über 454.699 auf 131.521⁴.

Das Segment der Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen, die nach wie vor über Ausschreibungen vergeben werden, wurde im Zuge der Reform jedoch ausgebaut.

Auswirkungen auf das eigene Unternehmen

Für Weiterbildungsanbieter verbanden sich mit der Einführungsphase des Bildungsgutscheins unterschiedliche Erfahrungen. Während einige die Situation zunächst als im wesentlichen konstant erlebten, fanden sich andere unvermittelt in einer völlig veränderten Situation wieder. Einige Anbieter wurden vom Inkrafttreten der neuen Regelungen überrascht, andere äußerten große Zufriedenheit mit den ihnen damals im Vorhinein zur Verfügung stehenden Informationen und den entsprechenden Veranstaltungen der Agenturen für Arbeit.

Die Auswirkungen der neuen Regelungen auf das eigene Unternehmen wurden von der Mehrheit der Anbieter öffentlich geförderter Weiterbildung von Beginn an überwiegend negativ eingeschätzt. Neue Chancen auf dem Markt hingegen erwarteten eher jene Anbieter, die zum Befragungszeitpunkt Herbst 2003 nicht in der öffentlich geförderten Weiterbildung aktiv waren.

In der Einführungsphase herrschte in bezug auf die Effektivität und Eignung der diversen neuen Instrumente zur Integration Arbeitsloser in Beschäftigung eher Skepsis vor: Günstig wurden Profiling und Beratung durch Bildungsanbieter, aber auch Konkurrenz am Weiterbildungsmarkt und Wahlfreiheit der Teilnehmenden beurteilt. Das Instrument „Bildungsgutschein“ und die Vorgabe einer Verbleibsquote von mindestens 70 % wurden von der Mehrzahl der Anbieter hingegen als Instrumente betrachtet, die nicht zur besseren Integration in Arbeit, sondern vielmehr zur stärkeren sozialen Selektion beitragen: Drei Viertel der Anbieter öffentlich geförderter Weiterbildung gingen davon aus, dass Bildungsgutscheine eher Personen mit günstigen Bildungsvoraussetzungen ansprechen, dass die individuelle Eingliede-

³ Mit der Einführung des Arbeitslosengelds II zum 1.1.2005 als einheitliche Grundsicherung für Arbeitssuchende erhöhte sich mit den Arbeitsgemeinschaften und den so genannten optierenden Kommunen als Träger der neuen Grundsicherung die Zahl der Akteure auf dem Arbeitsmarkt. Diese neuen Akteure befanden sich zur Projektlaufzeit in ihrer Aufbauphase. Gleichzeitig änderten sich die Grundlagen wichtiger Arbeitsmarktstatistiken in Deutschland, für die, so die BA, neue Verfahren und Datenlieferungsprozesse aufgebaut werden mussten, die eine Anlaufzeit brauchen, um vollständige, hinreichend sichere und differenzierte Daten bereitstellen zu können.

⁴ Quelle: download von <http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/detail/f.html>: Zeitreihen Förderung Bestand monatlich und Zeitreihen Förderung Zugang monatlich, jeweils Stand 26.06.06.

rungsprognose den Weiterbildungszugang für Personen mit schlechten Startchancen vermindern wird und dass die maßnahmebezogene Verbleibsquote von 70 % das Weiterbildungsangebot reduzieren wird.

Unterschiedliche Erfahrungen lagen ein halbes Jahr nach Einführung des Bildungsgutscheins auch hinsichtlich der Umsetzung der neuen Steuerungslogik vor: Etwa 20 % der Anbieter berichteten, dass Gutscheininhaber/innen nach wie vor direkt vom Arbeitsamt zu ihnen geschickt wurden und fast 40 % gaben an, dass dies zumindest teilweise noch vorkomme. Zugleich jedoch begannen Gutscheininhaber/innen offenbar auch, ihre neue Wahlfreiheit anzunehmen: Zwei Drittel der Anbieter hatten zumindest teilweise die Erfahrung gemacht, dass Personen, nachdem sie sich bei ihnen Informationen geholt hatten, sich nicht für ihr Angebot entschieden.

Festzuhalten ist: Bei Weiterbildungsanbietern herrschte eher Skepsis darüber, ob der Bildungsgutschein die Qualität der Weiterbildung tatsächlich verbessern würde.

Umsatzrückgang, Veränderung der Angebotsstruktur und neue Kooperationsbeziehungen am Markt sind die Themen, in denen sich die Auswirkungen der Veränderungen auf das eigene Unternehmen bündeln.

Mehr als zwei Drittel der Anbieter konstatierte im Jahr 2003, dass die Auslastung zurückging, und bei ca. der Hälfte der Anbieter kamen geplante Kurse wegen der fehlenden Nachfrage nicht zustande. Sie mussten daher ihre Angebotsstruktur in einem größeren Umfang überarbeiten, was bei über der Hälfte der Anbieter eine Kürzung der Kursdauer einschloss. Im Jahr 2004 gaben 60 % der Anbieter, die Bildungsgutscheine angenommen hatten, an, dass Veranstaltungen wegen Mangel an Teilnehmenden nicht durchgeführt werden konnten. Über die Hälfte der Anbieter erwartete für das Jahr 2004 einen gegenüber 2003 geringeren Umsatzanteil bei Veranstaltungen für Personen mit Bildungsgutscheinen. Das hatte sich auch im Jahr 2005 nicht wesentlich verändert: noch immer 40 % der Anbieter erwarteten eine sinkende Anzahl von Teilnehmenden mit Bildungsgutschein, 30 % gingen von einer gleichbleibenden und weniger als 10 % von einer ansteigenden Entwicklung aus; immerhin 21 % konnten keine Tendaussage abgeben.

Diese Umsatzrückgänge wirkten sich auch auf den Beschäftigungsstand der Weiterbildungsanbieter aus: Schon zum 1. Halbjahr 2003 hatten mehr als ein Drittel der Anbieter öffentlich geförderter Weiterbildung betriebsbedingte Kündigungen ausgesprochen. Zwischen einem Drittel und 45 % der Anbieter öffentlich geförderter Weiterbildung hatten die Anzahl befristeter und unbefristeter Vollzeitkräfte reduziert. Bei Weiterbildungsanbietern, die keine öffentlich geförderte Weiterbildung anboten, lag der Anteil mit unveränderten Beschäftigtenzahlen dagegen bei über 70 %. Die Anzahl der frei- und nebenberuflich Beschäftigten war im 1. Halbjahr 2003 bei ca. 40 % der Anbieter öffentlich geförderter Weiterbildung gleich geblieben, hatte sich bei ebenfalls 40% verringert und bei 21 % erhöht. Zum Vergleich: Bei über der Hälfte der Anbieter, die keine öffentlich geförderte Weiterbildung im Angebot hatten, veränderte sich die Zahl der frei- und nebenberuflich Beschäftigten hingegen nicht.

Festzuhalten ist: Umsatzrückgänge und daraus folgende Personalreduzierungen stellen Qualitätsanforderungen - auch nach AZWV - infrage.

Nach diesen ersten Erfahrungen begannen die Weiterbildungsanbieter damit, sich auf die von ihnen wahrgenommenen Herausforderungen einzustellen und insbesondere ihre Angebote zu flexibilisieren und neu zu gewichten. Maßnahmen, die die Einmündung der Teilneh-

menden in Beschäftigung unterstützen, wurden intensiviert: Von den Anbietern öffentlich geförderter Weiterbildung gaben in 2003 über 70 % an, Betriebskontakte aufgebaut bzw. intensiviert zu haben und ihre Weiterbildungsangebote in die Datenbank „Kurs“ einzustellen. Ein Großteil der Anbieter (über 60 %) gab an, weitere Konzepte bereits umgesetzt zu haben, nämlich Entwicklung modularer Angebote, gezielte Bewerberauswahl, „maßgeschneiderte“ Angebote für Individuen oder Betriebe und die Flexibilisierung des Personaleinsatzes. Mehr als die Hälfte der Anbieter öffentlich geförderter Weiterbildung hatte Beratungs- und Vermittlungstätigkeiten aufgebaut bzw. verstärkt, vermarktete seine Angebote auch über das Internet und führte Markt- und Bedarfsanalysen vor Ort durch. Über ein Drittel gab darüber hinaus an, dass Online-Buchung, Verstärkung der Beratungs- und Vermittlungstätigkeit und Intensivierung der Bedarfs- und Marktanalyse in Planung bzw. Diskussion seien. Fast die Hälfte der Anbieter ermöglichte flexible Kurseinstiege, hatte die Mindestteilnehmerzahl für Kurse gesenkt oder das Kursangebot spezialisiert. Die Erhöhung des Marketingbudgets, die Ausweitung kostenpflichtiger Angebote und die Konzeption von Blended-Learning-Angeboten waren Strategien, die nur von wenigen Anbietern umgesetzt worden waren und von vielen entweder ganz abgelehnt oder lediglich in Erwägung gezogen wurden. Einigkeit herrschte mehrheitlich hingegen bei der Ablehnung einer Reduzierung der Teilnehmerkostensätze.

Festzuhalten ist: Weiterbildungsanbieter haben sich den neuen Anforderungen gestellt und ihr Angebot verändert. Dabei wie auch im Hinblick auf Kooperationen mit anderen Akteuren werden Standards nach AZWV angestrebt und umgesetzt.

Auch die Ergebnisse aus den Leitfadeninterviews zeigen: Die Einführung des Bildungsgutscheins hat unmittelbare Auswirkungen auf Weiterbildungsanbieter und zugleich reagieren diese auf konzeptioneller Ebene auf die veränderten Bedingungen. Dabei haben Veränderungen der Angebotsstruktur einen zentralen Stellenwert. Erweiterung, aber auch Einengung des inhaltlichen Angebots können der Marktbehauptung ebenso dienen wie das Aufgeben von Geschäftsfeldern oder der Aufbau neuer und der Ausbau traditioneller Geschäftsfelder. Zu den Erweiterungs- und Stabilisierungsstrategien gehören ebenso die Erschließung neuer Zielgruppen und die sukzessive Entwicklung entsprechender Angebote.

Hervorgehoben wird, dass sich in den Jahren 2004 und 2005 die längerfristigen Auswirkungen der veränderten Arbeitsmarktpolitik für die Weiterbildungsanbieter nur allzu deutlich zeigte: „Hartz IV“ wird als Einschnitt charakterisiert, in dessen Folge Anbieter gezwungen waren, umzuziehen oder zu schließen und auch Alleinstellungsmerkmale beim Angebot und Unternehmensidentitäten in gewissem Umfang aufzugeben: „Alle müssen alles anbieten“ war die Devise im Hinblick auf die Bildungszielplanungen, um überhaupt eine ausreichende Anzahl von Bildungsgutscheinen für geplante Veranstaltungen zusammen zu bekommen. Zugleich jedoch - und wohl gerade deshalb - gaben bei der Umfrage 2004 ca. 75 % der Anbieter an, ihre Spezialisierung auf bestimmte fachliche Themen und auf bestimmte Personengruppen beibehalten oder ausweiten zu wollen.

Verstärkte und neue Kooperationen mit anderen Anbietern in bezug vor allem auf große Ausschreibungen sowie stärker arbeitsteilige Schwerpunktsetzungen zwischen Niederlassungen bei großen Weiterbildungsunternehmen sind ebenfalls Strategien zur Selbstbehauptung am Markt. Das gelingt nicht immer, weil Kooperation meist auch von Konkurrenz begleitet wird. Trotzdem gaben ca. zwei Drittel der Anbieter, die mit Bildungsgutscheinen arbeiten, in der Befragung 2004 an, dass sie die Kooperation mit anderen Anbietern ausweiten oder beibehalten wollen.

Verhältnis zu Teilnehmenden und Interessenten/innen beruflicher Weiterbildung

Belegt ist, dass sich mit der Einführung des Bildungsgutscheins und der Veränderung der Maßnahmestruktur Verschiebungen ergeben haben: In Ostdeutschland fiel der Abbau von FbW besonders stark aus und der Anteil der Älteren und Langzeitarbeitslosen unter den geförderten Weiterbildungsteilnehmenden ist stark zurückgegangen.⁵

Über solche einschneidenden Veränderungen berichteten die im Rahmen des BIBB-Projekts Befragten nicht. Jedoch wurden verschiedene Veränderungen bei der Zusammensetzung der Teilnehmerschaft sowie im Verhältnis zwischen Weiterbildungsanbietern und Teilnehmenden bzw. Interessent(inn)en deutlich.

Generell hat der Aufwand für die Gewinnung von Teilnehmenden durch den Bildungsgutschein stark zugenommen. Zum einen müssen Weiterbildungsanbieter nun ihre Angebote so platzieren, dass sie mit Bildungsgutscheininhabern in Kontakt kommen. Zum anderen hat der Informations- und Beratungsbedarf potenzieller Teilnehmender sich qualitativ und quantitativ verändert und ihm entgegenzukommen ist für die Teilnehmergeinnung nun unerlässlich geworden.

Vor allem für die Phase der Einführung des Bildungsgutscheins, aber auch für die Folgezeit, wird berichtet, dass ein Teil der Betroffenen recht gut informiert war. Im Vordergrund steht aber die Erfahrung, dass BA-Kunden z. T. nicht oder nicht ausreichend über den Bildungsgutschein informiert waren und z. T. durch die neue Anforderung, selbst Weiterbildungsangebote zu suchen und zu wählen, überfordert wurden. Zu den daraus resultierenden Verunsicherungen - durchaus auch bei den Anbietern - trug darüber hinaus die „unklare“ Vergabepraxis bei. Auch all dies mag mit dazu geführt haben, dass Bildungsgutscheine in erheblichem Umfang nicht eingelöst wurden.⁶

In bezug auf die Teilnehmerschaft bei FbW seit der Einführung des Bildungsgutscheins werden unterschiedliche Erfahrungen deutlich. Während die einen überhaupt keine - großen - Veränderungen vermerken, geben andere ein ganzes Spektrum von Gruppen an, bei denen es Veränderungen gegeben habe: Es seien weniger Quereinsteiger, Berufswechsler, Berufsrückkehrerinnen, Migrant/innen und auch weniger Personen mit besonderem Förderbedarf (Handicaps) mit Bildungsgutscheinen ausgestattet und in der Teilnehmerschaft vertreten; hingegen seien Höher- bis Hochqualifizierte und insgesamt Teilnehmende mit höherer Motivation stärker vertreten. Während diese Angaben eher auf eine Tendenz zur Homogenisierung der Teilnehmerschaft bei der über Bildungsgutscheine geförderten beruflichen Weiterbildung weisen, wird zugleich von den Anbietern festgestellt, dass sich Weiterbildungsmilieus stärker ausdifferenzierten. Dabei wird besonders hervorgehoben, dass die individuellen wie auch gleichermaßen die Zielgruppen bezogenen Bedürfnisse und Ansprüche an Lerninhalte und Lernformen in ihrer Unterschiedlichkeit an Bedeutung gewonnen haben und deshalb stärkere und angemessene Beachtung auch in der FbW erfahren müssen.

Festzuhalten ist: Unter dem Aspekt ‚Teilnehmende‘ sind arbeitsmarktpolitische und erwachsenenpädagogische Perspektiven erkennbar, die durch den Bildungsgutschein in der jetzigen Form in Widerstreit miteinander geraten können.

⁵ Vgl.: IZA, DIW, Infas: Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Bericht Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen. 2005.

⁶ Bei der BA geht man davon aus, dass die tatsächliche Einlösequote bundesweit unterhalb 80% liegt.

Zusammenfassung

Der Grundidee des Bildungsgutscheinkonzepts folgend, zielte die Neuorientierung bei FbW auf Transparenz und Wettbewerb und damit auf eine generelle Verbesserung der Qualität des Weiterbildungsangebots. Ob diese Ziele unter den konkreten Bedingungen der Einführung des Bildungsgutscheins realisiert werden können, steht weiter in der öffentlichen Diskussion. Die Untersuchung zeigt, dass Weiterbildungsanbieter Qualitätsfragen große Bedeutung beimessen und zu dieser Frage differenzierte Sichtweisen haben.

Über 90 % aller Weiterbildungsträger meinten, dass Qualitätsmanagement die Leistungsfähigkeit von Weiterbildungsanbietern verbesserte. Allerdings hatten im Sommer 2003 erst 38 % der Anbieter öffentlich geförderter Weiterbildung ein Qualitätssicherungssystem mit externer Begutachtung eingeführt. Im Jahr 2004 gaben bereits über die Hälfte an, ein Qualitätssicherungssystem mit externer Begutachtung, und weitere 15 % ein internes Qualitätssicherungssystem zu haben.

Mit der Zertifizierung nach AZWV⁷ sahen die Anbieter vor allem zusätzliche Kosten auf sich zukommen und äußerten die Einschätzung, dass sich dieser Mitteleinsatz für sie nicht auszahlen würde. Diese Kritik zielte insbesondere auf die Notwendigkeit, jede einzelne Maßnahme resp. Referenzmaßnahmen zertifizieren zu lassen. In diesem Zusammenhang wurde auch angezweifelt, ob die regionalen Bildungszielplanungen als Bezugspunkt für die Angebotsentwicklung geeignet wären, weil sie oftmals zu spät und/oder unvollständig zugänglich seien und im wesentlichen immer gleich blieben und daher den sich dynamisch entwickelnden Bedarf des Arbeitsmarkts nicht reflektieren würden.

Jeweils 50-60% der Anbieter standen den Formen der Qualitätssicherung, die der neuen Steuerungslogik entsprechen, nämlich Wahlfreiheit der Teilnehmenden, Konkurrenz zwischen Anbietern, Zertifizierung der Anbieter, Nachweis eines Qualitätssicherungssystems positiv gegenüber; ein großer Teil blieb also skeptisch.

In den Interviews identifizierten Weiterbildungsanbieter weitere Faktoren, die die Qualität gefährdeten. Umsatzeinbußen stellten unweigerlich infrage, ob die bisher erreichten und die angestrebten Qualitätsstandards aufrechterhalten werden könnten. Bei gleichbleibenden Kosten für weniger Geld mehr leisten, so lässt sich die Anforderung auf den Punkt bringen, der sich die Anbieter gegenüber sahen. Dabei wird die Einengung der Möglichkeiten, in Innovationen zu investieren - in materielle/maschinelle Ausstattung wie auch in neue Lern- und Angebotsformen - als Qualität mindernd und Qualität gefährdend hervorgehoben. Das gilt auch für Einschränkungen bei den Möglichkeiten, einzelnen Zielgruppen oder auch „Problemgruppen“ passgenau auf sie zugeschnittene Angebote machen und sich für sie angemessen engagieren zu können.

Insgesamt haben aus Sicht der Weiterbildungsanbieter die organisatorischen Umstellungen und damit verbundene Probleme und Unklarheiten in der BA und den Arbeitsagenturen, bei den Arbeitsgemeinschaften der Agenturen und der Kommunen (ARGEn) und den optierenden Kommunen den Prozess der Einführung des Bildungsgutscheins und seine Wirkungen und Beurteilungen wesentlich negativ beeinflusst.

⁷ Die Zulassung von Weiterbildungsangeboten und Weiterbildungsanbietern soll nach einheitlichen Qualitätsstandards durch anerkannte fachkundige Stellen erfolgen. Dieser Teil der Reform, die Umsetzung der Anerkennungs- und Zulassungsverordnung - Weiterbildung - AZWV, war im Untersuchungszeitraum noch nicht abgeschlossen. Die ersten fachkundigen Stellen wurden im April und Mai 2005 anerkannt.

Vor diesem Hintergrund wurde auch erwartet, dass sich die Weiterbildungslandschaft durch das neue Verfahren weiter verengen würde: kleinere Anbieter, die bisher noch nicht über ein Qualitätsmanagement verfügten, wären nicht in der Lage, im gegebenen Zeithorizont und mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln die neuen Zertifizierungsprozesse zu durchlaufen. Im Extrem wurde mit dem neuen Zertifizierungsverfahren gar das Ende der Bildungsgutschein-Ära gesehen, weil es nicht genug Angebote geben werde und Bildungsgutscheine daher nicht eingelöst werden könnten.

Allerdings fielen auch die Einschätzungen darüber, ob der Bildungsgutschein eine Zukunft habe und ob es ihn im Jahr 2020 noch geben werde, unterschiedlich aus. Während er in seiner derzeitigen Form ohne Zukunft und sogar als Aus für die öffentlich geförderte Weiterbildung betrachtet wurde, galt der Bildungsgutschein in anderen Varianten - etwa in Kombination mit Selbstbeteiligung - durchaus als ein wünschenswertes und zukunftsweisendes Instrument, mit dem Verbesserungen bei der öffentlich geförderten Weiterbildung erreicht werden könnten.

Dafür müsste Weiterbildung künftig einen stärkeren individuellen Zuschnitt erfahren und Weiterbildungsentscheidungen von einer entsprechend individuell zugeschnittenen Weiterbildungsberatung als Angebot flankiert werden.

- **Empfehlungen**

- Es sollte ein neues anerkennendes Verhältnis zwischen BA und Anbietern gefördert und etabliert werden.
- Die Vergabe von Bildungsgutscheinen sollte klar, transparent und für alle Beteiligten nachvollziehbar gestaltet sein.
- Die Bildungszielplanungen der Arbeitsagenturen sollten quantitativ und qualitativ so gestaltet werden, dass Bildungsangebote umgesetzt und Bildungsgutscheine eingelöst werden können. Die Bildungszielplanungen sollten rechtzeitig und zuverlässig sein.
- Zu beobachten wäre, inwieweit die Zertifizierung der Maßnahmen möglicher Weise dazu führt, dass das Angebot an gering nachgefragten, aber arbeitsmarktrelevanten Qualifizierungen vom Markt verschwindet.
- Ein System der Weiterbildungsberatung mit festgelegten Qualitätsstandards sollte aufgebaut werden.
- Deutlich stärker sollte die berufliche Weiterbildung auch gerade für weiterbildungsbenachteiligte Personen gefördert werden.

- **Veranstaltungen**

BIBB-Fachtagung, Bildungsgutscheine zwischen Quantität und Qualität
01. bis 02. Juni 2006, Bundesinstitut für Berufsbildung, Bonn

BIBB-IZA-Workshop, Die Wirkung des Bildungsgutscheines
14. November 2005, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn

- **Vorträge**

Bent Paulsen: Bildungsgutscheine – ein Instrument zur Qualitätsverbesserung öffentlich geförderter Weiterbildung? didacta – die Bildungsmesse, Forum Ausbildung / Qualifikation, Stuttgart, 28. Februar 2005

Katrin Gutschow: Bildungsgutscheine in der öffentlich geförderten beruflichen Weiterbildung. Forum Bildung Berlin, August 2005

Katrin Gutschow: Bildungsgutscheine in der öffentlich geförderten beruflichen Weiterbildung - Erfahrungen und Auswirkungen. IZA-Workshop am 14.11.2005

Angelika Puhmann: Leitfadengestützte Interviews mit Akteuren der öffentlich geförderten Weiterbildung. IZA-Workshop am 14.11.2005

- **Veröffentlichungen**

Beitrag zum Berufsbildungsbericht 2005, S. 262f.

Beitrag zum Berufsbildungsbericht 2006, S. 249ff.

wb-monitor „tipps-trends-transparenz“ 1/2004.

Dokumentation der Abschlussstagung unter <http://www.bibb.de/de/25833.htm>

Abschlussveröffentlichung in Vorbereitung

- **Literatur**

Balli, Christel; Harke, Dietrich; Ramelow, Elke (2000): Vom AFG zum SGB III: Qualitätssicherung in der von der Bundesanstalt für Arbeit geförderten Weiterbildung - Strukturen und Entwicklungen. Bielefeld (Materialien zur beruflichen Bildung, Heft 6).

Balli, Christel; Krekel, Elisabeth M.; Sauter, Edgar (2002): Qualitätsentwicklung in der Weiterbildung. BIBB (Hg.): Wissenschaftliche Diskussionspapiere Heft 62. Bonn.

Barz, H.; Tippelt, R. (Hg.) (2004): Weiterbildung und soziale Milieus in Deutschland. Bielefeld.

Blaschke, D.; Platz, H.-E (2000): Möglichkeiten und Grenzen des Erkenntnisgewinns durch Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik. In: MittAB 33 (3), 462-482.

Bruttel, Oliver (2003): Eine erste Analyse des „Bildungsgutscheins“. In: Wirtschaftsdienst 9/2003, S. 613-620.

Denzler, Stefan (2002): Bildungsgutscheine für Weiterbildung. Erste Erfahrungen in der Schweiz. In: Education Permanente Heft 4, S. 18-21.

Dobischat, Rolf (2004): Förderung der beruflichen Weiterbildung - Konsequenzen aus der „Hartz-Reform“. In: WSI-Mitteilungen 4/2004, S. 199-205.

Dostal, Werner (2004): Kompetenzförderliche arbeitsmarktpolitische Maßnahmen. In: ABWF (Hg.): Kompetenzentwicklung 04. Münster 2004, S. 301-370.

Euro-Schulen-Organisation: Pro und Kontra Bildungsgutschein. 2003/2004, im Netz.

Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“ (Hrsg.) (2004): Finanzierung Lebenslangen Lernens - der Weg in die Zukunft: Schlussbericht. Bielefeld (Schriftenreihe der Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens)

Faulstich, Peter; Gnahn, Dieter; Sauter, Edgar. (2004): Systemqualität beruflicher Weiterbildung. Berlin 2004

Faulstich, Peter; Bayer, Mechthild (Hrsg.) (2006): Lerngelder. Für öffentliche Verantwortung in der Weiterbildung. Hamburg.

Fuchsloch, Christine (2003): Die Umsetzung der Hartz-Vorschläge und die Neuordnung der beruflichen Weiterbildung durch Bildungsgutscheine. In: Recht der Jugend und des Bildungswesens, 1/2003, S. 68-80.

IZA, DIW, Infas (2005): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Bericht Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen.

Jakob, Johannes (2004): Billige Bildung kann schnell teuer werden - vor allem für Arbeitslose. In: Soziale Sicherheit 5/2004, S. 158-163.

Kastelik, Karl (2005): Die Bewährungsprobe für Bildungsgutscheine nach dem Sozialgesetzbuch Drittes Buch (SGB III) im Kontext der neuen Geschäftspolitik der Bundesagentur für Arbeit (BA). In: Recht der Jugend und des Bildungswesens 2/2005, S. 205-220.

Kühnlein, Gertrud; Klein, Birgit (2003): Bildungsgutscheine - mehr Eigenverantwortung, mehr Markt, mehr Effizienz? - Erfahrungen bei der Neuausrichtung der beruflichen Weiterbildung. Hans-Böckler-Stiftung (Hg.), Arbeitspapier Band 74, Düsseldorf.

Lünendonk GmbH, Pressemitteilung vom 10.5.2005: Lünendonk Marktstichprobe 2005: „Führende Anbieter beruflicher Weiterbildung in Deutschland“
<http://www.luenendonk.de/presse.php>

Reinberg, Alexander; Hummel, Markus (2002): Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten - reale Entwicklung oder statistisches Artefakt? In: IAB Werkstattbericht 4/2002.

Sauter, Edgar (1982): Arbeitsmarktbezug der Erwachsenenbildung. In: Nuissl, Ekkehard (Hrsg.): Taschenbuch der Erwachsenenbildung. Baltmannsweiler, S. 195-223.

Schläfli, André (2002): Fazit aus ersten Erfahrungen mit Bildungsgutscheinen. In: Spektrum Weiterbildung; PANORAMA 5/2002, S. 34-35. (Schweiz).

Schmid, Günther; Bruttel, Oliver (2003): Individuelle Bildungskonten: Von den europäischen Nachbarn lernen. In: bwp 3/2003, S. 25-29.

Schmid, Günther (2003): Entwicklungslinien der Arbeitsmarktpolitik und deren Folgen für den Aus- und Weiterbildungsmarkt. BIBB (Hg.): Kolloquien im BIBB. Bielefeld.

Wießner, Frank; Möller, Ulrich (2003): Sternschnuppen oder Leitgestirn? Debatte über die Hartz-Reformen und neue arbeitsmarktpolitische Instrumente. IAB-Colloquium Praxis trifft Wissenschaft, 21.-23.5.2003 in der Evangelischen Akademie Bad Boll.

Wuppertaler Kreis e.V.: Trends in der Weiterbildung. Verbandsumfrage 2005 bei den Mitgliedsinstituten des Wuppertaler Kreises. Köln 2005. <http://www.wkr-ev.de>