



Volker Baethge-Kinsky

Die Reform der „Förderung beruflicher Weiterbildung“ (FbW) - ein Lehrbeispiel für die Erosion aktiver Arbeitsmarktpolitik?

Stellungnahme zum Evaluations-Zwischenbericht für das Modul 1b „Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen“ (DIW, IZA, INFAS)

Auf einen Blick ...

- Das Instrument FBW ist besser als sein Ruf. Seine Reform führt zu verschärfter sozialer Selektivität. Das neue System der Qualitätssicherung ist noch nicht installiert. Insgesamt ist die Reform auf gutem Weg. So das Fazit des Zwischenberichts.
- Die Reanalyse des Zwischenberichts weckt Zweifel an der insgesamt optimistischen Einschätzung der Autoren: Erhebliches Porzellan scheint zerschlagen. Ein neuer Qualitätssichernder Modus der Maßnahmensteuerung ist längst noch nicht gefunden.
- Besonders wirksame, erfolgreiche Maßnahmetypen scheinen überproportional rückläufig. Wird das Instrument den betriebswirtschaftlichen Zielen der Agentur für Arbeit geopfert?
- Über den Implementationsprozess, insbesondere über Erfolg versprechende Ansätze der Steuerung des Bildungsmarktes gibt es keine Informationen.

Inhalt

1	Einleitung	3
2	Zur Aufgabe der Evaluationsforschung und den vorgelegten Ergebnissen	7
3	„Blinde Flecken“ der Wirkungsforschung	10
4	Fazit	17

1 Einleitung

Über keines der Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik ist in der Vergangenheit eine derart heftige Debatte geführt worden wie um die „Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW)“ bzw. um ihren Vorläufer „Fortbildung und Umschulung“. In deren Kern ging und geht es um die diesem Instrument von unterschiedlicher Seite zugeschriebenen bzw. zugewiesenen arbeitsmarkt-, bildungs- und sozialpolitischen Funktionen: Hierzu zählen - neben den durch die Teilnahme an FBW induzierten Entlastungseffekten auf dem Arbeitsmarkt - die Erhaltung oder Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit durch Vermittlung (neuer) marktgängiger Kompetenzen (Qualifizierung), die gezielte Verbesserung der Wiedereingliederungschancen von besonders benachteiligten Gruppen am Arbeitsmarkt (Berufsrückkehrer/innen, gering Qualifizierte) wie auch die „subjektive“ Sinnstiftung im Rahmen geförderter beruflicher Bildungsprozesse. Die Kontroversen hängen vor allem mit zwei Sachverhalten zusammen. Zum einen handelt es sich - wie bei ABM - um ein lange Zeit breit genutztes Instrument aktiver Arbeitsmarktpolitik, für das erhebliche materielle Ressourcen aufgebracht wurden; allein in den drei Jahren von 2000 bis 2002 haben jährlich um die 800.000 Personen an FbW teilgenommen und wurden knapp 7 Mrd. Euro für entsprechende Maßnahmen ausgegeben. Zum anderen hat dieses Instrument nach Ansicht seiner Kritiker längst nicht alle Funktionen in gleicher Qualität erfüllt, und mussten in ihrem substanziellen Gehalt ungesicherte bildungs- und sozialpolitische Qualitätsannahmen immer dann als zusätzliche Legitimation erhalten, wenn es an Evidenzen arbeitsmarktpolitischer Effektivität und Effizienz ermangelte. Als besonders kritisch galt eine stark angebotsorientierte Weiterbildungsplanung, bei der von Bildungsträgern entwickelte und von den Agenturen „eingekaufte“ Maßnahmen von den Agenturen mit Teilnehmern beschickt wurden und für die Kontrolle des Lernerfolgs eher seminar- und legitimationsorientierte statt transfer- oder entwicklungsorientierte Strategien¹ verwendet wurden.

¹ Bei seminar-orientierten Kontrollen wird nur die Zufriedenheit der Seminarteilnehmer erhoben, bei legitimationsorientierten Kontrollen werden diese Ergebnisse zusätzlich zu Rechenschaftsberichten verdichtet; transfer- bzw. entwicklungsorientierte Kontrollen würden demgegenüber Feedback-Gespräche und diskursive Evaluationsansätze bedingen, in die die unterschiedlichen Perspektiven von Agenturen, Trägern und Maßnahmeteilnehmern eingehen .

Mit der Reform der „Förderung beruflicher Weiterbildung“ ist ein besonders ehrgeiziges Projekt auf den Weg gebracht worden, das in seinen Gestaltungselementen – dem ersten Anschein nach – eine ganze Reihe der gegen die Ausgestaltung des alten Instruments ins Feld geführten Kritikpunkte aufgenommen hat. Hier zu zählen

- die *Stärkung der Autonomie und Eigenverantwortung von Adressaten* über ihre Mitwirkung bei der Festlegung von Qualifizierungszielen und die freie Auswahl konkreter Maßnahmen und Maßnahmeträger. Zentrales Instrument hierfür ist die Einführung von Bildungsgutscheinen zum 1.1.2003 (Vgl. § 3, Absatz 3 SGB III).
- die *Erweiterung des Adressatenkreises von FbW im Bereich der Benachteiligtengruppen*: So können BerufsrückkehrerInnen auch dann gefördert werden, wenn ihre letzte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mehr als 3 Jahre zurückliegt (Vgl. § 78 SGB III).
- eine *nachhaltige Verbesserung der Qualität der Weiterbildungsprozesse* durch eine bedarfsbezogene Steuerung des Bildungsangebots (Bildungszielplanung, Priorisierung passgenauer Maßnahmen) und die Beschränkung auf nach Qualitätskriterien zugelassenen Maßnahmen und Träger durch externe Agenturen („fachkundigen Stellen“).²
- *Verbesserung der Wirksamkeit und der Effizienz (Kosten/Nutzen) des Instruments* durch ergebnis- und kostenbezogene Zulassungskriterien und -verfahren von Personen und Maßnahmen. Bei den Individuen konzentriert sich das Zulassungsverfahren auf die individuelle Eingliederungsprognose, bei den Maßnahmen gehören zu den wesentlichen Kriterien die Beschränkung der Förderung auf Maßnahmen mit einer erwarteten Vermittlungsquote

² Vgl. § 84 SGB III, Verordnungsentwurf des BMWA vom 23.2.2004 sowie BA-Rundbrief 102/2002, 57/2003

in Beschäftigung von mindestens 70%³ sowie die Deckelung der Kosten (Durchschnittskostenansatz) für vergleichbare Lehrgänge (BA-Rundbrief 102/2002, 57/2003).

Um ein besonders ehrgeiziges – und daher für nicht-intendierte Effekte besonders anfälliges – Reformprojekt handelt es sich deshalb, weil die beschriebenen Zielsetzungen nicht automatisch ineinander aufgehen. Was etwa bei der Zulassung von Personen, Maßnahmen und Trägern zu geförderter Weiterbildung möglicherweise als Gewinn an Wirksamkeit und Effizienz zu verbuchen ist, kann teuer erkaufte sein: durch faktisch verschärfte Ausgrenzung von Benachteiligtengruppen zum Beispiel, oder etwa durch die mittel- und langfristige Ausdünnung des Angebots passgenauer Maßnahmen (weil flexible kleine Bildungsträger in einem ruinösen Preiswettbewerb die Segel streichen und große Träger eine Monopolstellung erlangen).

Um die Sinnmäßigkeit des Instruments FbW und seiner Reform beurteilen zu können, bedarf es im Grunde der Antwort auf folgende Fragen:

- 1) *Inwieweit können gleiche oder vergleichbare Arbeitsmarkt- und Beschäftigungseffekte auch mit anderen Instrumenten der (aktiven) Arbeitsmarktpolitik und/oder mit einem geringeren Mitteleinsatz erreicht werden? Angesprochen sind hier nicht nur die Entlastungseffekte auf dem Arbeitsmarkt, sondern auch die durch das Instrument ermöglichten Einstiege in eine qualifizierte(re) und besser bezahlte Beschäftigung.*

- 2) *Inwieweit stützt das Instrument tatsächlich die Mitwirkungsrechte der Individuen in der Gestaltung ihrer Erwerbsbiografie und baut insbesondere die Wiedereingliederungschancen von Benachteiligtengruppen am Arbeitsmarkt aus? Angesprochen sind hier: die Ausgestaltung der Vermittlungsprozesse (speziell die Vergabe von Bildungsgutscheinen und die Kundenselektion), die Herstellung von Transparenz über Weiterbildungsangebote sowie der Konstruktionsprozess „passgenauer“ Angebote (Art der Berücksichtigung von Lernvoraus-*

³ Diese Zielgröße wird offiziell als „prognostizierte Verbleibsquote“ bezeichnet und hebt auf die Wahrscheinlichkeit ab, dass Absolventen solcher Maßnahmen innerhalb von 6 Monaten nach ihrer Beendigung ihre Arbeitslosigkeit beendet haben.

setzungen individueller Adressaten als auch der Qualifikationsbedarfe am Arbeitsmarkt).

- 3) *Wieweit wird ein nachfrage-orientiertes System der Förderungsplanung und ein transfer- und ergebnisorientiertes System der Qualitätssicherung auf den Weg gebracht, in dem neben Input (wie materielle und personelle Ausstattung von Maßnahmen), Output (Abschlüsse) und Outcome (Verwertbarkeit der Ergebnisse in Erwerbstätigkeit und weiterführender Bildung) auch die Prozessqualität der Weiterbildung (z.B. erfahrene Lernunterstützung, Verzahnung theoretischer und praktischer Lernanteile) systematisch erfasst und die Ergebnisse in die Planung und Steuerung der Förderung eingespeist wird?* Angesprochen sind hier vor allem die Prozesse der Implementierung eines neuen Systems der Qualitätssicherung im Bereich FbW.

- 4) *Wieweit entwickeln sich Umfang und Struktur in der Nutzung von FbW entsprechend seiner arbeitsmarktpolitischen Effektivität und Effizienz?* Angesprochen sind hier widersprüchliche Entwicklungstendenzen einer einerseits überdurchschnittlichen Wirkung (z.B. Integration in den Arbeitsmarkt) und einem andererseits absolut oder relativ (im Vergleich zu anderen Instrumenten/Maßnahmen) abnehmenden Bedeutung von FbW bzw. bestimmter Typen von FbW.

Während der erste Fragenkomplex gemäß der internen Logik der gesamten Evaluation in einem anderen – hier nicht kommentierten – Modul untergebracht ist, sind die Fragekomplexe 2 bis 4 prinzipiell dem Modul zuzurechnen, zu dem ein Konsortium aus DIW, IZA und Infas im Sommer 2005 seinen Zwischenbericht vorgelegt hat. Der hier vorgelegte Kommentar prüft zunächst anhand des Evaluationsauftrags und der vorgelegten Zwischenergebnisse, welche Informationen vorliegen bzw. in naher Zukunft vorliegen werden. In einem zweiten Schritt werden dann – unter Verweis auf systematische Lücken im Evaluationsauftrag das Ausmaß „blinder Flecken“ der Wirkungsforschung abgeschätzt und schließlich dann – unter Rückgriff auf bislang unzureichend kommentierte Informationen aus der Studie – Hypothesen zu den Wirkungen der FbW-Reform formuliert.

2 Zur Aufgabe der Evaluationsforschung und den vorgelegten Ergebnissen

Vor gut zwei Monaten sind die Zwischenberichte zur gesetzlich vorgeschriebenen Evaluation der Hartz-Gesetze I bis III öffentlich zugänglich gemacht worden, zeitgleich mit dem zusammenfassenden Bericht der Bundesregierung. Ergänzt wurden diese Publikationen durch thematisch konzentrierte Beiträge des Koordinators des gesamten Programms. In der Folge dieser Veröffentlichungen fanden erste größere Diskussionsveranstaltungen zu den Ergebnissen statt, und haben einzelne politische Akteure eine erste Bewertung der vorgelegten Befunde vorgenommen.

Wie bei den anderen Evaluationsstudien zu arbeitsmarktpolitischen Instrumenten auch, konzentrierte sich der Evaluationsauftrag für das Modul1b auf die (aus Sicht der BA kosteneffizienten) Integrationswirkungen des Instruments FbW und deren Veränderungen durch die Hartz-Reformen. (vgl. Deutscher Bundestag 2006, S.10). Dies alles hat sicherlich auch etwas damit zu tun, dass in der Evaluation des Reformprogramms relevante und tendenziell kohärente Sachverhalte in unterschiedlichen Auftragspaketen untergebracht wurden. Zugleich zeigt es aber auch, worin der Auftraggeber vor allem die wesentlichen Zusammenhänge (zwischen Integrationswirkungen und Beschäftigungsfähigkeit, ebd., S.11) als auch Knackpunkte der Reform der FbW (Bildungsgutscheine, 70%ige Verbleibsquote) vermutete. Im Zwischenbericht der Bundesregierung wird denn auch als Ergebnis an prominenter Stelle hervorgehoben, „wichtige arbeitsmarktpolitische Instrumente haben sich als erfolgreich erwiesen. Mit ihnen gelingt es, eine schnelle Arbeitsmarktintegration zu erreichen. Hierzu gehören... die Förderung beruflicher Weiterbildung. (durch die Reformen d.V.)...wurde seit 2003 der anfänglich nachteilige Lock-in-Effekt erkennbar reduziert“ (ebda. S.10f.).

Die Zusammenfassung der Bundesregierung stellt – durchaus in Übereinstimmung mit dem Zwischenbericht des Evaluationskonsortiums – die geringe Nachhaltigkeit der Integrationswirkungen von FbW vor der Reform heraus. Sie verweist darüber hinaus auf die stärkere Beachtung von Integrationszielen und Effizienz in den Agenturen und verschweigt auch nicht die mit den Bildungsgutscheinen verbundenen „Creaming-Effekte“ (d.h. der stärkeren Ausgrenzung von Problemgruppen am Arbeitsmarkt), etikettiert sie freilich als „Bestenauswahl“ (ebda., S.13).

Zentrale Befunde des Zwischenberichts

Der hier vorgelegte Zwischenbericht legt zu den intendierten und nicht-intendierten Wirkungen der FbW-Reform eine erste Bilanz vor, die sich durch eine auf den ersten Blick erfreuliche Relativierung der vorgestellten Befunde („gut abgesicherte Befunde nur für die Zeit vor der Reform“) auszeichnet. Zu den zentralen Zwischenergebnissen der Evaluation zählen laut Fazit des Berichts:

1. Anhand der *deskriptiven Analyse von Geschäftsdaten* der Bundesagentur wird ein starker Rückgang von FbW-Maßnahmen bei gleichzeitig erheblicher Verschiebung in der Struktur der Teilnehmerbestände zwischen den unterschiedlichen Maßnahmetypen, bei Verkürzung der durchschnittlichen Maßnahmedauer und zu Lasten insbesondere von Langzeitarbeitslosen und Älteren festgestellt (S.251).

2. Die *Implementationsanalyse* d.h. die Untersuchung des Umsetzungsprozesses der FbW-Reform in 10 Agenturbezirken hat laut Bericht folgende Erkenntnisse gebracht:

- Unter der Überschrift „Anlaufschwierigkeiten bei der Umsetzung der Reform in den Agenturen“ wird ein am Bedarf des Arbeitsmarktes ausgerichteter Wandel zu mehr Effizienz konstatiert, bei dem die an Mittelverfügbarkeiten und kurzfristigem Bedarf ausgerichtete Bildungszielplanung das zentrale Steuerungsinstrument darstellt, dessen Wirkung jedoch durch die Zuverlässigkeit von Bedarfsprognosen einerseits wie auch die Einlösepraxis der Kunden andererseits eingeschränkt wird (S.252);
- Unter dem Titel „soziale Selektionswirkung des Bildungsgutscheins“ wird auf eine überwiegend kritische Bewertung des Bildungsgutscheins durch die Agenturen verwiesen: Hierzu zählt die Überforderung der Kunden, die mit dem Bildungsgutschein verbundene harte soziale Selektion, die Probleme der praktischen Umsetzung der 70%-Regel (prognostizierte Verbleibsquote) sowie die durch die bisherige Praxis nur unzureichend gewährte Unterstützung der Kundensuche nach einem geeigneten Maßnahmeträger (S. 252f),
- Unter der Überschrift „Wettbewerb der Bildungsträger hat Marktberaumungsprozesse ausgelöst“ wird unter anderem auf die von Trägern kritisierte Auflösung „überkommener“ Kooperation sowie auf das Fehlen fachkundiger Stellen sowie vor allem auf die Veränderungen in der Trägerlandschaft verwiesen,

insbesondere auf Umsatzeinbußen der Träger, auf Beschäftigungsabbau und die Umstellung auf flexiblere Beschäftigungsverhältnisse, (etwa durch den vermehrten Einsatz von Honorarkräften - d.V.) (S.253f.).

3. Bleiben die *quantitativen Wirkungs- und Effizienz-Analysen*. Über diese wird – getrennt nach unterschiedlichen Maßnahmetypen - sowohl der Beitrag gemessen, den FbW zur Verbesserung/Beschleunigung der Eingliederung von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt leistet als auch eine fiskalische Kosten-Nutzen-Betrachtung von FbW (im Vergleich zu den bei der BA anfallenden Kosten für nicht durch FbW Geförderte) vorgenommen. Der Zwischenbericht kommt hier in seinem Fazit zu folgenden Ergebnissen:

- Anhand *nicht-parametrischer grafischer Analysen* wird auf der Zeitachse, deren Ausgangspunkt der Eintritt eines Teilnehmers in eine FbW –Maßnahme bildet, die Performanz der Maßnahmen anhand unterschiedlicher Indikatoren (Beschäftigungswahrscheinlichkeit⁴, Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit⁵, Transferabhängigkeit⁶ und Verbleibswahrscheinlichkeit⁷) geprüft – im Vergleich mit Personen, die sich durch gleiche sozio-ökonomische Merkmale auszeichnen, aber nicht an einer FbW-Maßnahme teilgenommen haben („Matching“). Die Ergebnisse zeigen zum einen, dass FbW (mit allerdings geringer Nachhaltigkeit) den Austritt aus der Arbeitslosigkeit beschleunigt und die Reform zu einer relativen Verbesserung der Performanz von FbW (Abschwächung des „Lock-Inn-Effekts“⁸ durch Verkürzung von Maßnahmen, Verbesserung der Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit) geführt hat. Zum anderen scheinen nur manche Programmtypen erfolgreich zu sein – und dass dieser Erfolg wesentlich daran gebunden ist, dass die Maßnahmen in der Zeit zwischen 4 und 12 Monaten nach Beginn der Arbeitslosigkeit gestartet werden (S. 255f.).

⁴ *Eintritt in eine Beschäftigung*

⁵ *Risiko, (registriert) arbeitslos zu werden oder in einer Trainingsmaßnahme zu landen*

⁶ *Dauer des Bezugs von Transferleistungen*

⁷ *Wahrscheinlichkeit zu einem bestimmten Zeitpunkt ununterbrochen arbeitslos zu sein*

⁸ Dieser Effekt beschreibt eine *herabgesetzte Stellensuchaktivität während einer Maßnahmenteilnahme*

- Anhand der *fiskalischen Kosten-Nutzen-Analyse* zeigt sich für die Vergangenheit (vor der Reform) eine eher negative Bilanz, für die Nach-Reformphase ist es aufgrund des kurzen Beobachtungszeitraums nach Ansicht der Autoren noch zu früh für eine abschließende Bewertung; gleichwohl zeichnet sich eine erhebliche Verbesserung des Verhältnisses von Kosten und Erträgen ab, die auf die Verkürzung der durchschnittlichen Dauer von Maßnahmen wie auch die Beschleunigung des Austritts aus Arbeitslosigkeit zurückgeführt wird (wo bei sich in der empirischen Betrachtung auch relativ kurze Maßnahmen mit einer deutlich negativen Kosten-Nutzen Bilanz für die BA finden). Abschließend wird festgestellt, dass ein Pauschalurteil über die Wirkungen von FbW-Maßnahmen nicht gerechtfertigt ist (S.256f.).

4. In dem kurzen *Ausblick* geben die Autoren unter Rückverweis auf die Implementationsanalyse zu erkennen, dass die Reformwirkungen in ihrem vollem Umfang noch gar nicht zum Tragen gekommen sind und dass sich „mit fortschreitender Zertifizierung der Maßnahmenträger, der Verankerung des Wettbewerbsprinzips und dem damit verbundenen Prozess der Maßnahmenauslese sich die Performanz der Maßnahmen weiter verbessern“ (dürfte) (S.257).

3 „Blinde Flecken“ der Wirkungsforschung

Schon wenn man nur an die ermüdende Debatte um den Sinn und Zweck von beruflicher Weiterbildung, die aus Mitteln der Arbeitslosenversicherung finanziert wird, denkt, ist das Fazit des Zwischenberichts über – was die Wirkungen von FbW angeht - „ungerechtfertigten“ Pauschalurteile der Vergangenheit ein Hinweis auf den erheblichen Erkenntnisgewinn, den die Evaluation gerade für diese Weiterbildungsdebatte liefern könnte. Ob dies jedoch geschehen wird, steht auf einem anderen Blatt.

Ein Grund hierfür liegt sicherlich in dem Evaluationsauftrag selbst, der – legt man die Ausschreibung zugrunde – nirgendwo die Anforderung formulierte, den Gesamtzusammenhang einer neuen Steuerungskonzeption ins Zentrum etwa der Implementationsanalyse zu rücken. Ein weiterer Grund liegt darin, dass der Zwischenbericht mehr als nötig auf die Vorläufigkeit der Befunde verweist, weitgehend auf die Bildung

von Hypothesen über Zusammenhänge zwischen Zielen, Steuerungsansätzen und Wirkungen verzichtet und die Widersprüchlichkeiten von Befunden auf unterschiedlichen analytischen Ebenen unkommentiert lässt. Diese „Selbstbeschränkung“, die sicherlich auch etwas mit dem Stand der empirischen Erhebungen zum Zeitpunkt der Berichtslegung zu tun hat, verschenkt jedoch erhebliches Potential der Reflexion des Reformkonzepts. Was wird ausgeblendet? Betrachten wir zunächst die Analyseebenen und –schritte:

In der *Synopse der für den Gegenstandsbereich FbW wesentlichen Reformschritte* werden ausschließlich jene organisatorischen und materiellen Veränderungen aufgeführt, die unmittelbar den individuellen Umgang mit einem erhaltenen Wb-Angebot betreffen (Wegfall von Anschlussunterhaltsgeld, hälftige Anrechnung von Weiterbildungszeiten auf die Bezugsdauer von ALG 1, Bildungszielplanung, Bildungsgutscheine, individuelle und maßnahmenbezogene Eingliederungsprognose). Der gesamte Prozess der Kundensegmentierung (in dem vorentschieden wird, mit wem der Arbeitsvermittler überhaupt ein Gespräch über FbW führt) bleibt demgegenüber unberücksichtigt.

In der *Literaturanalyse zum Stand mikro-ökonomischer Wirkungsforschung* im Bereich FbW wird festgestellt, dass die Ergebnisse früherer Untersuchungen – methodisch bedingt – eigentlich (sowohl auf Teilnehmerstrukturen als auch auf Maßnahmetypen bezogen) keine eindeutigen Handlungsempfehlungen zulassen. Hieraus werden jedoch keine erkennbaren methodischen Schlussfolgerungen (z.B. für ein bestimmtes Messkonzept) gezogen; unter Hinweis auf verbesserte Datengrundlagen werden „neue Einsichten in die Wirksamkeit staatlich geförderter Wb-Maßnahmen“ versprochen (S.40).

In der *deskriptiven Analyse der Geschäftsdaten der BA* wird zwar auf die massive Reduzierung der Teilnehmerfälle zwischen 2002 und 2004 (von 783.000 auf 402.000) und der aggregierten Aufwendungen (von 6.7 Mrd. Euro auf 3.6 Mrd. Euro) verwiesen, auch werden diese Entwicklungen nach sozialen Merkmalen der Teilnehmer (Berufsbildungsniveau, Dauer der Arbeitslosigkeit, Geschlecht, gesundheitliche Einschränkungen) und nach Maßnahmetypen differenziert bilanziert; es fehlt aber jeder explizite Bezug zu den geschäftspolitischen Zielen der BA (Kürzung der Ausgaben, Umsteuerung auf kürzere und arbeitsmarktnahe Formen der Qualifizierung) wie auch zu sozialer Diskriminierung (Teilnehmerstrukturen und ihre Veränderung im Zeitver-

lauf sagen darüber nur dann etwas aus, wenn sie sich auf sozialstrukturell stabile Grundgesamtheiten von Arbeitslosen/Arbeitssuchenden beziehen).

Diese Beschränkungen werden zwar im Rahmen der *Implementationsanalyse* teilweise aufgehoben; hier findet sich der Bezug zur neuen strategischen Ausrichtung der FBW (Finanzielle Kalküle, Bedarfs- und Zielgruppenorientierung, Umgestaltung der externen Kooperation, Platzierung von FbW im Handlungsgefüge arbeitsmarktpolitischer Instrumente) wie auch zu den Wirkungen auf die Teilnehmer (Einlöser von Bildungsgutscheinen). Die Ergebnisse aus qualitativen und quantitativen Erhebungen bei den institutionellen Akteuren (Agenturen, Maßnahmeträgern) wie auch den Teilnehmern an geförderter Weiterbildung bestätigen zunächst einmal nur die alte Weisheit, dass „im Veränderungsprozess immer auch Probleme auftreten“. Welches Gewicht diese Probleme haben, geht - selbst angesichts der Feststellung der Agenturleiter und Vermittler, dass „Langzeitarbeitslose oder Alleinerziehende die Verlierer sind“ - aus den präsentierten Befunden nicht unmittelbar hervor. In sofern überrascht vor dem Hintergrund der vorgestellten Befragungsergebnisse die – auch in einem Folgebeitrag (Bonin/Schneider 2006) präsentierte - unkommentiert wiedergegebenen Einschätzung, nach der die Bildungszielplanung das zentrale Instrument der Steuerung von FbW-Maßnahmen darstellt und der angestrebte Wandel bei der Qualitätssicherung organisatorisch noch nicht abgeschlossen ist. Die nachgereichten Einschränkungen dieser Aussagen zeigen jedoch zumindest schon in Ansätzen die ganze Problematik des FbW-Umbaus: Was taugt eigentlich eine Bildungszielplanung, die auf Arbeitsmarktanalysen mit unsicherer Aussagefähigkeit basiert? Was ist von einem Qualitätssicherungssystem zu halten, bei dem sowohl die Zertifizierungsinstanzen (fachkundige Stellen) fehlen und in dem zur Qualitätskontrolle „vermehrt schriftliche Zielvereinbarungen ohne laufenden Kontakt zwischen Agenturen und Trägern eingesetzt“ werden (Bonin/Schneider 2006)? Die Probleme der FbW- Reform dürften jedoch viel gravierender sein, als dies der Bericht ausdrücklich ausweist. Wo in hohem Maße Agenturleiter und Einlöser von Bildungsgutscheinen als Kronzeugen für die Qualität des Reformprozesses herangezogen werden, müssen Befunde unvollständig bleiben. Dies liegt an einem Blick, der durch ihre eigenen soziale Position im Prozess und die damit verbundenen professionellen, institutionellen und individuellen Interessen und deren Berücksichtigung eingefärbt ist (Wer sich in diesem Prozess behauptet hat, urteilt positiver als die, die auf der Strecke bleiben). Von daher liefern nicht die gleichgerichteten Antworten unterschiedlicher Akteure ein angemessenes Bild des Reformprozesses, sondern die Widersprüche in den Aussagen.

Im Zusammenhang mit der *mikro-ökonomischen Wirkungsanalyse* wird auf die Auszählung zweier repräsentativer Stichproben verwiesen, die vom IAB aus der IEB-Datei gezogen wurden. Hier finden sich Angaben zum sozio-ökonomischen Hintergrund von Teilnehmern an FbW (weniger Langzeitarbeitslose, weniger Frauen, weniger Frauen mit Kindern), die als Ausdruck verschärfter sozialer Selektivität im Zuge der Reform gedeutet werden. Selbst dieser Befund lässt den Leser ratlos zurück, steht er doch (zumindest teilweise) in Kontrast zu den weiter vorne (in der deskriptiven Analyse) präsentierten Daten der Geschäftsstatistik, in der diese Selektionsprozesse längst nicht so hart erscheinen. Eine – allerdings von den Autoren nicht mitgelieferte – Erklärung für diese Differenzen könnte darin liegen, dass weiter vorne Bestände an Teilnehmern, an dieser Stelle aber Zugangsprozesse betrachtet werden. Wenn dies stimmt, dann hat die Reform des FbW aber nicht nur allgemein die soziale Selektivität verschärft, sondern auch nur begrenzt den eigenen spezifischen wie auch den allgemeinen Auftrag der Hartz-Reform erfüllt, nämlich die Benachteiligung von Frauen und insbesondere die von Berufsrückkehrerinnen zu korrigieren (bezeichnender Weise finden sich im Bericht der Bundesregierung – anders als in der Einzelexpertise - nur Daten zur zwischen 2002 und 2004 unveränderten Teilnahmequote von Frauen- vgl. Bundesregierung 2006, S. 88f.).

„Survival of the fittest?“

Ein zentrales Problem des Evaluationsauftrags stellt die Tatsache dar, dass die potentiellen Adressaten der Weiterbildung und ihre Rolle in der weiterbildungsbezogenen Steuerung der Leistungsprozesse allenfalls indirekt zur Sprache kommen: Der Zwischenbericht vermeidet jede Form der Hypothesenbildung über Ursachen- und Wirkungszusammenhänge in der Prozesssteuerung; die Studie lässt nur die Adressaten zu Wort kommen, die sich erfolgreich um Weiterbildung bemüht haben. Es gibt zudem überhaupt keine Hinweise darauf, wie sich die Ausgabe und die Einlösung von Bildungsgutscheinen gestalten und welche Selektionsprozesse sich an diese beiden Schritte im Vermittlungsprozess knüpfen. Wie genau die benannten „Creaming-Effekte“ entstehen, bleibt damit unklar. Hier wird nur darauf verwiesen, dass durch die Budgetvorgaben wie auch die 70%-Regelquote der Handlungskorridor der Vermittler stark eingeschränkt ist und zur sozialen Selektion führt. Der Vermittlungsprozess selbst als Instanz der Verschärfung des Problems bleibt eine „black box“; die Hinweise in den Agenturen auf das Fortbestehen eher „traditioneller Formen der Eignungsfeststellung“ dürfte jedoch als Indiz dafür zu werten sein, dass eine objekti-

vierbare Form der Vergabe von Bildungsgutscheinen, die die Handlungsspielräume der Klienten vergrößert, vermutlich noch weniger die Regel ist als früher.

Sieht man einmal von den Budgetierungsansätzen ab, so scheint das (in seiner Größenordnung unausgewiesene) Problem der neuen Weiterbildungssteuerung eher das der internen Organisation der Agenturen zu sein als das größerer Defizite beim Kunden, mit den ihm zugewiesenen Freiräumen umzugehen. Der präsentierten Aussage von Agenturmitarbeitern „viele Bewerber sind nicht in der Lage, geeignete Bildungsträger zu finden“ steht wiederum folgende Problembeschreibung durch Agenturvertreter selbst entgegen. Danach konkretisiert die *Bildungszielplanung* zwar die Angebotswünsche der Agentur, stößt aber oftmals auf ein reduziertes Maßnahmeangebot bzw. unzureichende Teilnehmerzahlen und muss sich auf ungesicherte Bedarfsprognosen verlassen. Diese Tatsache führt offenbar nicht in jedem Agenturfall zu einer restriktiven Handhabung der Bildungszielplanung. Interessant ist der Hinweis in der Studie, dass in Regionen mit günstiger Arbeitsmarktlage und hoher Dynamik offenbar häufiger von der 70%-Regel bei der Zulassung von Maßnahmen abgewichen wird, obwohl doch dort im Schnitt leichter höhere Verbleibsquoten zu Grunde gelegt werden könnten. Warum dies so ist, bzw. welche Gründe dafür verantwortlich sind, bleibt freilich offen.

„Sowohl als auch“ – die bisherigen wie auch die zukünftigen Ergebnisse der Wirkungs- und Effizienzanalysen

Die *Wirkungs- und Effizienzanalysen* zielen – wie erwähnt – auf die Wirkungen von FbW in der Gesamtheit der Maßnahmen wie auch die Wirkungen der einzelnen Maßnahmetypen und deren fiskalische Kosten-Nutzen-Bilanz. Schon diese Sicht ist eingeschränkt, da lediglich die BA-Kosten und BA-Entlastungen betrachtet werden, nicht jedoch Folgewirkungen und Kosten/Nutzen bei anderen Akteuren, z. B. Einsparung von Bildungskosten bei Betrieben im regulären Arbeitsmarkt, Auswirkungen auf Beschäftigungsfähigkeit in verschiedenen Dimensionen, Beschäftigungswirkungen bei Bildungsträgern (und Folgewirkungen) usw.

Davon abgesehen, kommt der Zwischenbericht hinsichtlich der Effektivität wie auch der Effizienz zu einem sowohl-als–auch-Resümee:

So werden bei der Kosten-Nutzen-Bilanz beachtliche relative Kosteneinsparungen durch die Reform konstatiert, zugleich aber auf den insgesamt auch negativen Kosten-Nutzensaldo nach der Reform hingewiesen. Ergänzt wird diese Feststellung

durch den Hinweis, dass qualitativ bessere Programmtypen sich möglicherweise langfristig durchaus amortisieren und solche Resultate erst über eine längere Beobachtungsdauer erbracht werden können.

Was die Wirkungen anbelangt, so arbeitet die Studie derzeit mit insgesamt vier Indikatoren, die Querschnittsbetrachtungen und zwei Indikatoren, die Längsschnittbetrachtungen (Überlebenswahrscheinlichkeiten, parametrische Übergangsraten) erlauben. Erfreulich hieran ist, dass das Beobachtungszeitfenster prinzipiell auch „Maßnahmekarrieren“ erfasst und die kosmetischen Operationen an der Arbeitslosenstatistik über das Design zumindest teilweise neutralisiert werden.

Gleichwohl scheint schon jetzt absehbar, dass die Wirkungsforschung zu FbW – was die mikro-ökonomischen Analysen anbelangt – zu keinen eindeutig interpretierbaren Befunden über die nachhaltige Wirksamkeit der Reformen in der Steuerung der Qualität des Bildungsangebots kommen wird: Die Unterscheidung von Maßnahmetypen, die Betrachtung nach Zeitpunkten des Eintritts Arbeitloser in Maßnahmen und die Differenzierung nach kurz-, mittel- und langfristigen Effekten führen zwar zu Vermutungen über ein besseres matching („Passgenauigkeit“) von Maßnahmen und Teilnehmern; diese Annahmen sind aber nicht gesichert. Legte man die im Kurzzeitfenster für die einzelnen Maßnahmetypen gezogene Kosten-Nutzen-Bilanz zugrunde, müsste man alle Maßnahmen auf der Stelle einstellen. Zwar konstatierte diese Bilanz ein verbessertes Kosten-Nutzen-Verhältnis gegenüber der Zeit vor der Reform, weist demnach aber immer noch ein Saldo auf; dieses Ergebnis wird aber unter Hinweis auf die kurze Beobachtungsdauer, die insbesondere bei den längerfristigen Maßnahmen (Einzel- und Gruppenmaßnahmen mit zertifiziertem Abschluss) keine gesicherten Erkenntnisse liefert, relativiert.

FbW – eine gelungene oder eine misslungene Reform?

Im Bericht des Programmkoordinators wird unter Rückgriff auf die Ergebnisse von Benchmarking und Makroanalysen darauf verwiesen, dass die FbW das einzige Instrument aktiver Arbeitsmarktförderung mit einer positiven Performanz ist (Kaltenborn 2006). Gleichzeitig hat dieses Instrument in besonders starkem Maße unter den Sparmaßnahmen und Steuerungseingriffen zwischen 2002 und 2004 gelitten (s.o.) und wurde im Jahr 2005 noch weiter zurückgefahren (Bonin/Schneider 2005). Sieht man an dieser Stelle von den „Creaming-Effekten“ einmal ab, so fällt ins Auge, dass vor allem jene Maßnahmentypen überproportional reduziert wurden, die laut der vor-

läufigen Wirkungsanalysen eine positive oder doch zumindest im Quervergleich relativ positive Performanz besitzen und denen man aufgrund ihrer Praxisnähe eine besondere Affinität zu dynamischen Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt nachsagen kann (berufsübergreifende Weiterbildung, berufspraktische Weiterbildung, Übungseinrichtungen).

Zu weiteren, möglicherweise ebenfalls „nicht-intendierten“ Effekten der Reform gehören Entwicklungen in der Qualität des Weiterbildungsangebots, die vermutlich nicht nur größer, sondern auch anders ausfallen als dies in den dokumentierten Einschätzungen der Agentureschäftsführer und –mitarbeiter, den Klagen von „überlebenden“ Weiterbildungsanbietern und der mutmaßlich hohen Mortalitätsrate bei kleinen Weiterbildungsanbietern zum Ausdruck kommt: Während die Veränderungen in der Trägerlandschaft und innerhalb der Träger von den Autoren des Zwischenberichts als „Marktbereinigung“ klassifiziert und von anderen Kommentatoren als „Ausbluten der Träger“ (DGB 2006) bezeichnet wird, zeigen die Befunde aus der Implementationsanalyse zunächst einmal nur das ganze Problem der Etablierung eines neuen, Qualität sichernden Koordinations- und Steuerungsmechanismus für den „Bildungsmarkt“. Insofern sind die Klagen der „Überlebenden“ (d.h. der befragten Träger) darüber, dass bestimmte materiale Standards (z.B. Ausstattung mit Personal, Räumen etc.) zum Maßstab für die Zertifizierung gemacht werden, weder ungeprüft als Indiz für eine Qualitätsverbesserung, noch für eine Verschlechterung zu werten. Wenn in der Befragung von Maßnahmenteilnehmern vor und nach der Reform keine wirklich großen Unterschiede in der Beurteilung der Maßnahmequalität – mit Ausnahme der Beurteilung des Lehrpersonals – auftauchen, ist das entweder ein Zeichen für eine weitgehend unveränderte Qualität oder aber ein Zeichen für ein zur Erfassung von Qualitätsunterschieden (Stichwort „Passgenauigkeit“) untaugliches Instrument.

Die Überlebensrate großer Anbieter könnte hier eher auf stark standardisierte als auf maßgeschneiderte Weiterbildungsprodukte verweisen, die im Angebot (zunehmend) zum Tragen kommen. In eine ähnliche Richtung verweist der vielfache Hinweis in den Agenturen, dass bestimmte Maßnahmen nicht zustande kommen, weil der Träger nicht genügend Teilnehmer zusammenbekommt bzw. weil die Maßnahme nicht dem entspricht, was sich Agenturmitarbeiter als auch Kunden vorgestellt haben („Nachsteuerung“). Nach den vorgelegten Befunden ist bisher in keinem einzigen Agenturbezirk das vorgesehene System der Qualitätssicherung (fachkundige Stellen für die Zertifizierung von Maßnahmen) aufgebaut worden. Agenturen bzw. ihre Mitarbeiter zertifizieren demnach immer noch selbst. Es liegt nahe, dass man sich dort

stärker auf „bewährte“ (wenig maßgeschneiderte) Maßnahmen stützt, was die Wirkungen der 70%- Regel für die Ausgrenzung von Maßnahmen noch einmal verstärkt.

Das ganze Koordinations- und Steuerungsproblem, welches die Weiterbildungsdiskussion der letzten Jahrzehnte beschäftigt hat, und dem man in Implementationsanalysen (sowohl im Sinne von zu lösenden Problemen, als auch unterschiedlichen Lösungsansätzen) durchaus auf die Spur kommen könnte, spielt in der vorgelegten Evaluationsstudie keine größere Rolle – nicht mal in Form von Hypothesen für den weiteren Untersuchungsverlauf. Es ist kein akademisches Problem, über das wir hier reden. Letztlich geht es – vor dem Hintergrund ungeklärter fiskalischer wie auch arbeitsmarktintegrativer Langzeiteffekte – darum, in den Implementationsanalysen dem Zusammenhang zwischen Dynamik in der Entwicklung von FbW-Maßnahmen einerseits und den jeweiligen vor Ort in den Agenturbezirken praktizierten Lösungen des Koordinationsproblems andererseits auf die Spur zu kommen. Dies geht freilich nur über eine Analyse, die sich von der Vorstellung frei macht, dass der Markt es schon letztlich richten wird. Unterstellt man, dass sich die Reduktion von FbW mit ähnlicher Dynamik fortsetzen wird, so könnte die Evaluationsstudie zu einer Chronik werden, die weniger die gelungene Transformation als vielmehr das Endstadium in der Auflösung einer der zentralen Säulen beruflicher Weiterbildung in Deutschland dokumentiert.

4 Fazit

Der DGB hat in seiner Stellungnahme darauf verwiesen, eines der wesentlichen Ergebnisse des Zwischenberichts läge in dem Anstoß,

- verstärkt in die Diskussion um Art und Inhalte der Weiterbildung, um die Vergabeverfahren und die Auswahl der Träger einzutreten; sowie
- sich von der Betrachtung von Weiterbildung als einem reinen Instrument der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zu lösen (DGB 2006, S.11).

Dieser Einschätzung ist folgendes hinzuzufügen: Zum einen sollte diese Diskussion so schnell und so breit wie möglich begonnen werden. Bislang – so hat es den Anschein – wird mit den Ergebnissen des Zwischenberichts so umgegangen, als sei im Grunde alles im Lot mit der FbW-Reform. Das Gegenteil scheint jedoch der Fall: Es gibt genügend Anzeichen dafür, dass schon erhebliches Porzellan zerschlagen wur-

de bzw. ein Regelkreis installiert wird, der faktisch genau die gegenteiligen Effekte hervorruft als die, die intendiert waren: Also verringerte statt erweiterte Mitwirkungsrechten der Individuen, beschleunigte Ausgrenzung von Problemgruppen, verschlechterte statt verbesserte Qualität in der Planung und Steuerung der Weiterbildungsprozesse. Dass in diesem Prozess wesentliche Ziele praktisch den betriebswirtschaftlichen Interessen der BA (sic!) geopfert zu werden drohen, spielt in der öffentlichen Diskussion kaum eine Rolle bzw. wird - wenn überhaupt – unter der Perspektive verhandelt, berufliche Weiterbildung aus dem Bereich der Arbeitslosenversicherung herauszulösen und auf eine steuerfinanzierte Basis zu stellen. Dieser Umgang mit den Ergebnissen begünstigt eher einen weiteren Erosionsprozess von FbW statt des beabsichtigten, Qualität steigernden Umbaus des Instruments.

Zum anderen erscheint es uns sinnvoll, nicht in erster Linie auf den allgemeinen bildungs- und sozialpolitischen Auftrag von FbW zu verweisen, sondern zunächst einmal an einer arbeitsmarktpolitische Perspektive dieses Instruments festzuhalten und Verbesserungsmöglichkeiten zu prüfen. Hier ist vor allem der Beitrag weiterer Akteure, die in der Studie eine allenfalls indirekte Rolle spielen, in den Blick zu nehmen: Wenn denn die Betriebe mit ihrer kurz- und mittelfristigen Arbeitskräftenachfrage letztlich die wesentliche Richtschnur für die Ausrichtung von FbW abgeben und wenn – wie wir aus anderen Studien wissen (vgl. Baethge/Baethge-Kinsky 2004) – die Individuen ihre Fähigkeiten und Bereitschaften zu zielgerichtetem lebenslangen Lernen in hohem Maße der Nähe zur betrieblichen Arbeitspraxis verdanken, dann macht es Sinn, die betriebliche Ebene im Sinne der Verzahnung von Lernen und Arbeiten stärker zu integrieren. Nicht im Sinne kurzer, angehängter oder vorgezogener Trainingsmaßnahmen oder Praktika, sondern auf der Basis eines integrierten Qualifizierungsangebots, das arbeitspraktische und theoretische Lernsequenzen integriert.

Quellen:

Baethge, M.; Baethge-Kinsky, V. (2004): Der ungleiche Kampf um das lebenslange Lernen. Münster.

Deutscher Bundestag (2006): Bericht der Bundesregierung zur Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Drucksache 16/505. Berlin.

DGB-Bundesvorstand (2006): Begleitforschung zu Hartz I-III. Bewertung aus gewerkschaftlicher Sicht. In: ISA- Informationen zur Sozial- und Arbeitsmarktpolitik 1/2006. Berlin.

IZA; DIW; ifas (2005): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen. Bericht 2005 für das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit.

Kaltenborn, B; Knerr, P.; Schiwarov, J. (2006): Hartz: Bilanz der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. In: Blickpunkt Arbeit und Wirtschaft 3/2006. Berlin