

Karl Kastelik

## Die Bewährungsprobe für Bildungsgutscheine nach dem Sozialgesetzbuch Drittes Buch (SGB III) im Kontext der neuen Geschäftspolitik der Bundesagentur für Arbeit (BA)

### 1 Inhalt der neuen Fassung und ihre Zielsetzung

Am 1. Januar 2003 sind das Erste (und Zweite) Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt in Kraft getreten<sup>1</sup>. Die den Bildungsgutschein regelnde Bestimmung des § 77 Abs. 3 SGB III lautet:

„Dem Arbeitnehmer wird das Vorliegen der Voraussetzungen für eine Förderung bescheinigt (Bildungsgutschein). Der Bildungsgutschein kann zeitlich befristet sowie regional und auf bestimmte Bildungsziele beschränkt werden. Der vom Arbeitnehmer ausgewählte Träger hat der Agentur für Arbeit den Bildungsgutschein vor Beginn der Maßnahme vorzulegen.“

Als Begründung für dieses Gesetz wird ausgeführt, dass das Recht der Weiterbildungsförderung insgesamt deutlich vereinfacht werden solle<sup>2</sup>. Regelungen, die die Gestaltungsspielräume der Arbeitsagenturen einengen, die Eigenverantwortung beeinträchtigen und den Wettbewerb zwischen den Bildungsträgern verhindern, sollen aufgehoben werden. Im Mittelpunkt stehe die Einführung von Bildungsgutscheinen. Im Vergleich zum bisherigen Recht würden die Entscheidungs- und Wahlrechte der Arbeitnehmer deutlich gestärkt. Die Arbeitnehmer könnten mit dem Bildungsgutschein im Regelfall frei unter zugelassenen Bildungsmaßnahmen und Trägern wählen. Die Arbeitsagentur könne den Bildungsgutschein auf bestimmte Bildungsziele oder regional begrenzen; hierdurch werde eine wirtschaftliche Mittelverwendung unterstützt und verhindert, dass Arbeitnehmer Bildungsmaßnahmen auswählten, für die sie nach ihrer Vorbildung oder Berufserfahrung nicht geeignet seien. Gleichzeitig werde hierdurch auch der Wettbewerb unter den Bildungsträgern gefördert. Der vom Gutscheininhaber ausgewählte und zugelassene Bildungsträger könne die Lehrgangskosten unmittelbar mit der Arbeitsagentur abrechnen. Zu diesem Zweck habe er den Gutschein vor Beginn der Maßnahme der Arbeitsagentur vorzulegen. Auf diese Weise werde auch eine ordnungsgemäße Bewirtschaftung der Haushaltsmittel durch die Arbeitsagentur ermöglicht.

Zu beachten bleibt, dass der Bildungsgutschein lediglich ein administratives Instrument zur Umsetzung der Qualifizierung ist. Nicht der Bildungsgutschein steht im Vordergrund, sondern die berufliche Weiterbildung als ein Weg in die Beschäftigung.

Im Folgenden sollen die vielfältigen Auswirkungen dieser Bestimmung dargestellt werden. Sie hat weit reichende Folgen sowohl für den Arbeitnehmer (2.1) als auch für die Bildungseinrichtungen (2.2). Die Veränderungen betreffen aber auch die Arbeitgeber (2.3) sowie die Bundesagentur für Arbeit mit ihren 10 Regionaldirektionen und den 180 Agenturen für Arbeit, die für die Umsetzung der neuen Regelungen Sorge zu tragen haben (2.4). Ferner wird auf die neue

<sup>1</sup> Erstes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23.12.2002, BGBl. I 2002, S. 4607 und Zweites Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, BGBl. I 2002, S. 4621.

<sup>2</sup> BT-Drucks. 15/25, Seite 29 f.

Geschäftspolitik der BA (3) und ihre Auswirkungen auf die berufliche Weiterbildung (4) eingegangen sowie der Einfluss des SGB Zweites Buch (II) auf die Bildungsgutscheine dargestellt (5).

## 2 Folgen der Gesetzesänderungen

2.1 Für den **Arbeitnehmer** scheint alles geregelt zu sein:

Er geht zu der für ihn zuständigen Agentur für Arbeit, erhält dort die Bescheinigung<sup>3</sup> darüber, dass alle Fördervoraussetzungen<sup>4</sup> vorliegen, und wendet sich schließlich – unter Berücksichtigung der Nebenbestimmungen wie beispielsweise Befristung, Regionalität und Bildungsziel – an eine ihm geeignet erscheinende Bildungseinrichtung.

Wurden in der Vergangenheit die Teilnehmer regelmäßig für eine geplante Bildungsmaßnahme ausgewählt, so kann jetzt der Bildungsinteressierte frei von obrigkeitstaatlicher Einflussnahme eigenverantwortlich seine Entscheidung treffen<sup>5</sup>.

Damit beginnt auch sogleich für den Teilnehmer ein Wettlauf mit der Zeit, denn grundsätzlich muss er innerhalb der (von in der Regel einem bis drei Monat/en befristeten) Gültigkeit des Bildungsgutscheines seine Entscheidung getroffen haben:

Wie kommt er an die Anschriften der Bildungsträger? Was passiert nach Ablauf der Gültigkeitsdauer des Bildungsgutscheines? Wer ist vertrauenswürdig? Welche am Markt angebotene Maßnahme der gleichen Zielrichtung verspricht am ehesten zum Erfolg einer dauerhaften Integration am Arbeitsmarkt zu führen? Wie unterscheiden sich die Bildungsträger und die von ihnen angebotenen Bildungsziele in Bezug auf Dauer, Lehrkräfte und weiteren Qualitätskriterien? Wird er die Teilnahme erfolgreich abschließen können und auch anschließend eine Arbeitsstelle finden?

Der mit den Gesetzesänderungen eingetretene Paradigmenwechsel entlässt die Agentur für Arbeit aus einer bestimmten Verantwortung und weist sie dem zu, um dessen berufliches Schicksal es geht. Seit Inkrafttreten des Gesetzes kann der Bildungsinteressierte unter verschiedenen Bildungsangeboten auswählen. Er kann in der Regel zwischen Trägern, Maßnahmebeginn und Orten wählen<sup>6</sup>. Damit steigt die Eigenverantwortung. Das Fördern und Fordern wird hier verwirklicht.

Die Forderung nach einem mündigen Bürger setzt aber auch voraus, dass dieser alle Informationen für eine aus seiner Sicht Erfolg versprechende Entscheidung erhalten kann und in der Lage ist, ein zielgerichtetes Urteil zu fällen.

<sup>3</sup> Zuvor ist grundsätzlich ein Profiling durchzuführen (§ 6 SGB III), um die einer beruflichen Eingliederung entgegen stehenden Hindernisse festzustellen. Die in der Folge notwendigen Schritte werden in der Eingliederungsvereinbarung fest- und nachgehalten (§ 35 SGB III). Zur Abklärung von Eignungsfragen können sowohl der Ärztliche Dienst als auch der Psychologische Dienst eingeschaltet werden.

<sup>4</sup> Liegen diese vor, so werden grundsätzlich die Weiterbildungskosten (Lehrgangskosten, Fahrkosten, Kosten für auswärtige Unterbringung und Verpflegung sowie die Kinderbetreuungskosten) gezahlt. Unabhängig davon stellt sich die Frage der Unterhaltsleistung, die ab 1.1.2005 als Arbeitslosengeld gezahlt wird.

<sup>5</sup> Dies beinhaltet auch die Entscheidung, an einer Qualifizierungsmaßnahme nicht teilzunehmen. Unter der Voraussetzung des § 144 Abs. 1 Nr. 4 SGB III n. F. würde dann allerdings der Anspruch auf Arbeitslosengeld für die Dauer der Sperrzeit ruhen.

<sup>6</sup> Nach verschiedentlich durchgeführten Erhebungen haben sich rund 80 Prozent der befragten Bildungsgutscheinhaber positiv zu diesem neuen Instrument geäußert.

Voraussetzung für die Förderung der Teilnahme an einer beruflichen Weiterbildung ist daher u. a. eine Beratung (§ 77 Abs. 1 Nr. 3 SGB III) durch die Agentur für Arbeit, die damit vor dem Hintergrund der vorgenannten Fragen einen besonderen Stellenwert erlangt: Es reicht nicht aus, den (potentiellen) Teilnehmer auf Zeitungsinserate der Bildungsträger zu verweisen, um ihre Anschriften zu erfahren.

Mit der neuen Plattform „arbeitsagentur.de“ im Internet sind zwar die Grundlagen zur Selbstinformation geschaffen. Von jedem Ort der Welt aus sind Informationen zu etwa 600.000 Veranstaltungen und ca. 20.000 Einrichtungen aus der Datenbank für Aus- und Weiterbildung „KURS“ abrufbar<sup>7</sup>. (Bildungsfernere) Personen erhalten auf Wunsch auch entsprechende Listen anerkannter Bildungsträger/-Maßnahmen und können auf dieser Grundlage weiter entscheiden<sup>8</sup>. Dem oft von Kunden geäußerten Wunsch nach Empfehlungen bestimmter Träger und Maßnahmen durch die BA kann aufgrund der Verpflichtung zur Neutralität nicht entsprochen werden. Aber nur eine trägerneutrale Beratung erfüllt den Gesetzeszweck, nämlich die Stärkung der Entscheidungs- und Wahlrechte des Arbeitnehmers sicherzustellen. Dies stößt bei Bildungsinteressierten nicht immer auf Verständnis.

Der Kunde erfährt in der Beratung auch, dass eine Förderung nur dann in Betracht kommt, wenn der Bildungsträger und seine Maßnahmen entsprechend zertifiziert worden sind (§§ 84 f. SGB III). Es wird ihm auch mitgeteilt, dass nach Ablauf der Gültigkeitsdauer des Bildungsgutscheines, die in der Regel aus administrativen Gründen (Veränderung der Sach- und Rechtslage; Veränderungen in den persönlichen Verhältnissen des Antragstellers; Haushaltüberwachung u.a.) einen Zeitraum von drei Monaten nicht übersteigt, ein neuer ausgestellt werden kann, soweit die Förderungsvoraussetzungen weiterhin vorliegen.

In der Beratung wird ihm schließlich die Bedeutung der Teilnahme an der Bildungsmaßnahme für das individuelle und produktbezogene Ziel, nämlich die rasche Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt vor Augen geführt.

2.2 Die Erfahrungen mit den Bildungsgutscheinen, die die **Bildungseinrichtungen** gemacht haben, sind sehr differenziert, können aber abschließend noch nicht bewertet werden<sup>9</sup>. Die Wahlfreiheit der Teilnehmer führt zu einer stärkeren Streuung auf die vorhandenen Bildungsträger. Wie soll der Bildungsträger planen, welches Angebot soll er überhaupt noch unterbreiten, wenn es kaum noch Transparenz der Nachfrage gibt?

Die Bildungszielplanungen, die von allen Arbeitsagenturen im Internet veröffentlicht werden, sollen eine gewisse Planungssicherheit geben. Natürlich müssen die Träger auch stärker um Teilnehmer werben. Das führt mitunter dazu, dass Bildungsinteressierte von den Einrichtungen zur Arbeitsagentur geschickt werden, um dort einen Bildungsgutschein anzufordern. In

<sup>7</sup> Da es sich um eine von der BA zur Verfügung gestellte Selbstbeschreibungs-Plattform handelt, sind Eintragung und Aktualisierung durch die Bildungsanbieter von großer Bedeutung. Rückmeldungen aus den Arbeitsagenturen scheinen darauf hinzudeuten, dass eine notwendige Datenpflege nicht immer (rechtzeitig) erfolgt.

<sup>8</sup> Dazu gehört auch die Möglichkeit, andere Beratungsangebote, zum Beispiel die der Arbeitsloseninitiativen, die der (kommerziellen, gemeinnützigen oder kommunalen) Beratungsstellen, einschließlich Arbeitgeber-Verbände, Gewerkschaften und Kammern, anzunehmen.

<sup>9</sup> Das Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) hat im Jahr 2001 den Aufbau eines Weiterbildungsreferenzsystems „wbmonitor“ gestartet. Es hat das Ziel, mehr Transparenz auf dem Markt der beruflichen Weiterbildung zu schaffen. Anbieter beruflicher Weiterbildung werden in jährlichen Umfragen zu bestimmten Themen der Qualifizierung befragt. In der fünften wbmonitor-Umfrage (Herbst 2004) wurden auch Fragen zum Thema Bildungsgutscheine gestellt.

diesen Fällen ist die Beratung dann besonders intensiv, weil teilweise fehlgeleitete Vorstellungen korrigiert werden müssen<sup>10</sup>.

Auch die Gruppenstärken haben sich verändert. Das einzelne Bildungsangebot ist nur schwer zu kalkulieren. Die kalkulierten Kosten pro Teilnehmer und Unterrichtsstunde sind von den Teilnehmerzahlen abhängig. Was kalkulatorisch einfach erscheint, ist in der Praxis manchmal ein Hasardspiel. Die in der Vergangenheit bestandene relative Planungssicherheit aufgrund der zielgerichteten Zuweisung von Teilnehmern in bestimmte Maßnahmen besteht nicht mehr. Maßnahmen finden teilweise nicht statt, da die Teilnehmerzahl nicht ausreicht, um wirtschaftlich arbeiten zu können. Insolvenzen einzelner Bildungsträger waren und sind die Folge.

Es verwundert nicht, wenn verschiedentlich die Risiken der Neuorientierung zu Bildungsgutscheinen dargestellt<sup>11</sup> und Überlegungen zu Alternativen zum Bildungsgutschein angestellt werden<sup>12</sup>.

Eine Marktberreinigung wird vom Gesetzgeber in Kauf genommen<sup>13</sup>. Die wesentlich geringere Nachfrage nach beruflichen Weiterbildungsangeboten führt zwangsläufig zu Anpassungen bei den Bildungsanbietern. Das bestehende Marktgleichgewicht – Zahl der Bildungsangebote zur Zahl der Gutscheininhaber – ist vorübergehender Natur. Die Folgen sind nicht nur aufgrund der Einführung des Bildungsgutscheines sichtbar, auch die neue Geschäftspolitik entfaltet ihre Wirkung (siehe im Einzelnen Kapitel 3 und 4).

Die Teilnehmerzahl ist erheblich gesunken. Die nachfolgende Tabelle verdeutlicht dies:

Tabelle 1:

### Teilnehmer / Eintritte in Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung (Wohnortprinzip)

Berichtsmonat:  
Dezember 2004

Bundesrepublik  
Deutschland

Jahr / Monat	Bestand im Jahresdurchschnitt bzw. am Monatsende					Eintritte gemeldet im Jahr / Monat				
	insgesamt	darunter (Spalte 1)				insgesamt	darunter (Spalte 6)			
		Frauen		in Vollzeit			Frauen	mit Abschluss in anerkanntem Ausbildungsberuf		
		absolut	in %	absolut	in %			absolut	in %	absolut
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
<b>Bundesgebiet insgesamt</b>										
2001 Jahres - Ø / - Summe	352.443	182.779	51,9	321.871	91,3	441.907	215.035	48,7	90.551	20,5
2002 Jahres - Ø / - Summe	339.918	175.184	51,5	307.265	90,4	454.699	217.550	47,8	95.163	20,9
2003 Jahres - Ø / - Summe	259.922	135.092	52,0	231.801	89,2	254.718	117.590	46,2	69.072	27,1

<sup>10</sup> Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass bei dieser Vorgehensweise die berufliche Weiterbildung sich zu einem Nachfrageinstrument entwickelt. Damit würden in erster Linie die Ratsuchenden bedient werden, die ihren Bildungsbedarf erkennen und einen Bildungsgutschein einfordern. Die übrigen Kunden wären dann unter Umständen nicht mehr im Blickwinkel notwendiger Qualifizierungen. Deshalb sollte grundsätzlich die Initiative von der Arbeitsagentur ausgehen, die nach einem Profiling den Bildungsbedarf zur Verkürzung der Arbeitslosigkeit feststellt und zur Einlösung des Bildungsgutscheines auffordert (Angebotsorientierung).

<sup>11</sup> Fuchsloch, C., Die Umsetzung der Hartz-Vorschläge und die Neuordnung der beruflichen Weiterbildung durch Bildungsgutscheine, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens, 2003, S. 68 ff.; Jakob, J., Billige Bildung kann schnell teuer werden – vor allem für Arbeitslose, in: Soziale Sicherheit, Zeitschrift für Arbeit und Soziales, 2004, S. 158 ff.; Dobischat, R., Förderung der beruflichen Weiterbildungs-Konsequenzen aus der Hartz-Reform, in: WSI-Mitteilungen, 2004, S. 199 ff.

<sup>12</sup> Bruttel, O., Eine erste Analyse des „Bildungsgutscheines“, in: Wirtschaftsdienst, 2003, S. 613 ff.

<sup>13</sup> Bundestag-Drucks. 15/2640.

2004 Januar	216.676	112.169	51,8	193.913	89,5	13.987	5.904	42,2	2.197	15,7
2004 Februar	203.200	106.314	52,3	181.268	89,2	15.465	6.295	40,7	3.795	24,5
2004 März	199.556	104.272	52,3	177.738	89,1	17.501	7.562	43,2	3.995	22,8
2004 April	199.186	102.983	51,7	177.664	89,2	20.120	8.753	43,5	4.338	21,6
2004 Mai	197.076	101.977	50,7	175.875	89,2	17.354	7.569	42,6	3.017	17,3
2004 Juni	185.496	96.303	51,0	165.084	89,0	11.254	4.606	39,9	1.583	13,7
2004 Juli	164.952	85.712	52,0	146.739	89,0	11.623	4.325	37,2	2.324	20,0
2004 August	158.294	82.630	52,2	140.885	89,0	16.748	7.351	43,9	5.558	33,2
2004 September	166.292	87.558	52,7	147.543	88,7	24.694	12.573	50,9	7.597	30,8
2004 Oktober 1)	167.154					20.150				
2004 November 1)	163.153					12.033				
2004 Dezember 1)	149.305					5.695				
Veränd. z. Vorjahresmonat in % 1)	-36,5									
2004 Jahres - Ø / - Summe 1)	184.436					186.624				
Veränd. z. Vorjahressumme in % 1)						-26,7				

1) Vorläufige Ergebnisse, da die Werte auf Basis der bisher eingegangenen Meldungen hochgerechnet werden. Die Ergebnisse für einen Berichtsmonat stehen erst nach einer Wartezeit von 3 Monaten endgültig fest.

Der Rückgang der Eintritte in berufliche Weiterbildung korrespondiert mit der Ausgabenentwicklung<sup>14</sup>. Dies zeigt die folgende Tabelle:

Tabelle 2:

Ausgaben (ohne Unterhaltsgeld) der BA für die Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW) in Euro	2002	2003	2004 (Schätzung)
	2.704.718.018	2.028.616.634	1.440.000.000

Auch sind die Anforderungen an die Träger gewachsen: Neben der Leistungsfähigkeit müssen sie auch in der Lage sein, durch eigene Vermittlungsbemühungen die Eingliederung der Teilnehmer zu unterstützen. Darüber hinaus sind sie gefordert, unabhängig von der Qualitätsprüfung durch die Agentur für Arbeit (§ 86 SGB III), ein eigenes System zur Sicherung der Qualität anzuwenden (§ 84 Nr. 4 SGB III).

Seit dem 1. Juli 2004 führt das Verfahren zur Anerkennung als fachkundige Stelle grundsätzlich die Anerkennungsstelle durch (§ 3 AZWV)<sup>15</sup>. Die fachkundigen Stellen ihrerseits zertifizieren sodann die Bildungseinrichtungen. Die Anerkennungsstelle erhebt Gebühren (§ 13 AZWV), die die fachkundigen Stellen über die Bildungseinrichtungen und diese wiederum über

<sup>14</sup> Es sei darauf hingewiesen, dass Einsparungen nicht in erster Linie intendiert waren; sie sind Folge der Gesetzesänderung sowie des Paradigmenwechsels in der BA hin zu unternehmerischem Handeln; im Einzelnen siehe Ausführungen unter Abschnitt 4 und 5.

<sup>15</sup> Verordnung über das Verfahren zur Anerkennung von fachkundigen Stellen sowie zur Zulassung von Trägern und Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch (Anerkennungs- und Zulassungsverordnung-Weiterbildung-AZWV) vom 16.6.2004, BGBl. 2004, S. 1100.

In der Begründung zur AZWV wird ausgeführt, dass lediglich im Rahmen eines zeitlich befristeten Überganges die Agenturen für Arbeit weiterhin die Maßnahmen überprüfen dürfen. Dies auch deshalb, um einen Engpass bei der Überprüfung zu vermeiden.

Der organisatorisch im BA-Service-Haus eingegliederten Anerkennungsstelle liegen zur Zeit zehn Anträge von fachkundigen Stellen zur Akkreditierung vor.

die Teilnehmer refinanzieren. Unabhängig davon, ob die Finanzierung über Marktpreise möglich sein wird, führen die hohen Qualitätsanforderungen zu einem weiteren Ausleseprozess.

Mit dem Bildungsgutschein soll aber auch bei hoher Qualität der Wettbewerb zwischen den Trägern gestärkt werden. Künftig werden die Träger sehr genau (auch unter Kostengesichtspunkten) überlegen müssen, ob sie sich zertifizieren lassen für Bildungsmaßnahmen, die möglicherweise aufgrund mangelnder oder zu geringer Nachfrage überhaupt nicht zustande kommen.

Das Bildungsangebot geht tendenziell zurück, die Qualität wird durch strengere Anforderungen verbessert.

2.3 Die **Arbeitgeber** können davon ausgehen, dass die Arbeitnehmer so qualifiziert werden, dass sie den von ihnen gewünschten Anforderungen auch gewachsen sind<sup>16</sup>. Wesentliche Voraussetzung dafür ist aber, dass die Unternehmen ihren Personalbedarf hinsichtlich Quantität und Qualität den Arbeitsagenturen so früh wie möglich mitteilen. Insbesondere auf diesem Weg kann die Transparenz der Bedarfe festgestellt werden und erleichtert so den Arbeitsagenturen eine bedarfsgerechte Bildungszielplanung und -realisierung. Eine nicht am Bedarf orientierte Qualifizierung dagegen produziert Kosten ohne Chancen auf eine zügige Beschäftigungsaufnahme. Eine Deckung zwischen Nachfrage (Bedarf der Unternehmen) und Angebot (an adäquat Qualifizierten) kann somit zu Kosteneinsparungen verhelfen<sup>17</sup>. Die Aussicht auf eine Beitragsenkung<sup>18</sup> wächst und die Kundenzufriedenheit steigt.

Allerdings nimmt damit auch die Verpflichtung der Unternehmen zu, für ihren Nachwuchs selbst Sorge zu tragen. Ein Fachkräftemangel ist grundsätzlich dort zu beheben, wo er entsteht, so dass evtl. entstehende Stellenbesetzungsprobleme nicht auf die öffentliche Hand verlagert werden dürfen. Es wäre wohl eine überzogene Erwartung zu glauben, dass die Ausgabe von Bildungsgutscheinen stets die notwendige Lösung aller Personalprobleme bringen könnte.

2.4 Die Handhabung bei den **Agenturen für Arbeit** ist aufwändiger geworden. Wurden in der Vergangenheit mit dem Bewilligungsbescheid an den Teilnehmer die für die Durchführung der Bildungsmaßnahme notwendigen Mittel gebunden, so wird heute dem Teilnehmer im Vorfeld des Bescheides ein Bildungsgutschein ausgehändigt. Dieser enthält die Zusage (wohl im Sinne einer Zusicherung nach § 34 SGB X), dass die Kosten bei (tatsächlicher) Teilnahme übernommen werden. Nimmt der Bildungsinteressierte zwei Monate nach Aushändigung des Bildungsgutscheines an der Maßnahme teil, so folgt ein Bewilligungsbescheid.

Was ist allerdings in der Zeit zwischen der Ausgabe des Bildungsgutscheines und der Bescheiderteilung? Wie kann sichergestellt werden, dass die erforderlichen Mittel wie Lohnersatzleistungen und Weiterbildungskosten bei Teilnahme auch zur Verfügung stehen?

Die Administrierung des Bildungsgutscheines mit seinen finanziellen Auswirkungen erfolgt über eine weitere Datenerfassung, um Planung und Zahlbarkeit sicher zu stellen. Nicht nur der Bewilligungsbescheid wird hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen erfasst, sondern auch der Bildungsgutschein. Aus der Differenz zwischen der Betragssumme ausgegebener und eingelöster Bildungsgutscheine ist stets nachvollziehbar, wie viel Anträge und Verpflichtungen

<sup>16</sup> Das Ziel einer beruflichen Weiterbildung ist auch die Beschäftigungsfähigkeit zu erlangen; im Einzelnen dazu *Deeke, A./Kruppe, T.*, Beschäftigungsfähigkeit als Evaluationsmaßstab?, in: IAB Werkstattbericht, Nr. 1/2003.

<sup>17</sup> Darüber hinaus könnten auch die Such-Kosten für neues Personal (Anzeigen, Einschaltung von Headhuntern u.a.) reduziert oder vermieden werden.

<sup>18</sup> Vgl. § 341 Abs. 2 SGB III.

noch ausstehen. Da allerdings die genauen Kosten der Teilnahme zum Zeitpunkt der Ausgabe eines Bildungsgutscheines nur schwer abzuschätzen sind, da die Preise der Angebote variieren können, werden zunächst Durchschnittskostensätze zugrunde gelegt und diese dann bei Vorlage des Bildungsgutscheines durch den Träger und Kenntnis des genauen Aufwandes korrigiert.

Schließlich muss die Arbeitsagentur noch prüfen, ob die ausgewählte Maßnahme mit den auf dem Bildungsgutschein enthaltenen Daten wie Bildungsziel und Dauer übereinstimmt. Mit der Einführung des Bildungsgutscheines bestand die Befürchtung, dass viele Bildungsmaßnahmen mangels ausreichender Teilnehmerzahl nicht stattfinden würden. Damit könnten sich die Dauer der Arbeitslosigkeit und gleichzeitig die Dauer des Leistungsbezuges verlängern. Diese Befürchtung hat sich nicht bewahrheitet. In den Fällen, in denen die Notwendigkeit einer Qualifizierung festgestellt wurde, konnte der Bildungswunsch nach vorliegenden Erfahrungen weitgehend auch realisiert werden. Zwar musste der Bildungsgutscheininhaber manchmal Fahrzeiten, zuweilen auch Wartezeiten bis zum Beginn einer Bildungsmaßnahme in Kauf nehmen, doch diese Umstände sind nicht neu, da es auch schon vor der Gesetzesänderung Bildungsangebote nicht zu jeder Zeit an jedem Ort gab.

Nach § 94 SGB III alte Fassung konnte die Arbeitsagentur Träger beauftragen, bestimmte Zielgruppen zu qualifizieren<sup>19</sup>. Nachdem diese Bestimmung aufgehoben worden ist, könnte daraus der Schluss gezogen werden, dass Zielgruppen wie Frauen, Jugendliche oder Schwerbehinderte nicht mehr im Fokus der Integrationsbemühungen durch die Arbeitsagentur stünden. Nach wie vor erhalten auch diese Personenkreise Bildungsgutscheine, wenn die entsprechenden Voraussetzungen vorliegen.

Die Diskussion, in wie weit mit der veränderten Rechtslage die Zielgruppen des Arbeitsmarktes (zum Beispiel Jugendliche und Lernbeeinträchtigte) erreicht werden, erscheint damit in einem anderen Licht: Für sie ist nicht (immer) die berufliche Weiterbildung das für eine Integration richtige Produkt.

Der Bildungsgutschein ist strikt von den übrigen Produkten zu trennen, die Aus- und Weiterbildungselemente enthalten können, wie zum Beispiel Trainingsmaßnahmen.

Für dieses Produkt und viele andere Instrumente ist eine neue Einkaufsorganisation entstanden, die regionalisiert den notwendigen Bedarf der Arbeitsagenturen auf der Grundlage der Verdingungsordnung für Leistungen (VOL) beschafft. Das gilt beispielsweise für die Trainingsmaßnahmen (§§ 48 ff. SGB III) ebenso wie für die Beauftragung Dritter mit der Vermittlung (§ 37 SGB III), den Personal-Service-Agenturen (§ 37 c SGB III) oder der Benachteiligtenförderung (§§ 240ff. SGB III). Gerade diese Instrumente sind geschaffen worden, um den individuellen Bedürfnissen und arbeitsmarktlichen Erfordernissen Rechnung zu tragen. Der Bildungsgutschein ist nicht das Allheilmittel. So hoch die Zahl der Diagnosen ist, so hoch ist auch die Zahl der unterschiedlichen Therapien und Medikamente. Bei der Auswahl des Produktes hat die Arbeitsagentur unter Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit die für den Einzelfall am besten geeignete Leistung oder Kombination von Leistungen zu wählen (§ 7 SGB III)<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Diese Bestimmung lautete: „Das Arbeitsamt kann Träger mit der Durchführung von beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen beauftragen, wenn dies zur Förderung besonderer Personengruppen erforderlich ist oder damit zu rechnen ist, dass geeignete Maßnahmen, die die Voraussetzungen für eine Anerkennung für die Weiterbildungsförderung erfüllen, innerhalb angemessener Zeit nicht angeboten werden.“ Durch das Erste Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23.12.2002 (BGBl. I, S. 4607) wurde diese Bestimmung aufgehoben.

<sup>20</sup> Unabhängig davon hat die Vermittlung in Ausbildung und Arbeit Vorrang, auch im Verhältnis zu den sonstigen Leistungen der aktiven Arbeitsförderung, § 4 SGB III.

Kritisiert wird gelegentlich, dass „nur“ 80 Prozent der ausgegebenen Bildungsgutscheine tatsächlich auch eingelöst werden<sup>21</sup>. Diese **Einlösequote** hat unterschiedliche Ursachen, die nicht im Zusammenhang mit der neuen Geschäftspolitik stehen. Beispielsweise könnte es daran liegen, dass der Bildungsgutscheininhaber kurzfristig eine Arbeit aufgenommen hat, umgezogen ist, krankheitsbedingt nicht teilnehmen konnte, ein zweiter Bildungsgutschein, der den Marktgegebenheiten angepasst wurde, ausgegeben worden ist, ein Kurs mangels wirtschaftlicher Teilnehmerzahl nicht zustande kommt oder der Beginn des Kurses verschoben worden ist. Zur Verbesserung und Sicherung der Einlösbarkeit von Bildungsgutscheinen<sup>22</sup> werden das Angebot an individuellen Hilfen zur Maßnahmesuche und -Wahl und die überregionalen Recherchemöglichkeiten im Internet ständig erweitert. Auch ist die Zulassung einer Maßnahme im Einzelfall möglich<sup>23</sup>. Darüber hinaus kann der Kunde mit Einverständnis der Arbeitsagentur an einem Lehrgang teilnehmen, selbst wenn er die individuellen Voraussetzungen für eine Förderung nicht erfüllt<sup>24</sup>. Schließlich kann nach Ablauf des Gültigkeitszeitraumes des Gutscheines ein zweiter ausgehändigt oder während bzw. nach Ablauf der Gültigkeitsdauer ein neuer Gutschein ausgestellt werden, der Marktveränderungen berücksichtigt, (zum Beispiel mit modifizierten Inhalten, anderem Geltungsbereich oder anderer Dauer).

Wann wird ein Bildungsgutschein ausgegeben? Wann liegen die Voraussetzungen dafür vor? Ist der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der Ausgabe eines Bildungsgutscheines beachtet?

Um diese Fragen beantworten zu können, ist zum allgemeinen Verständnis die Geschäftspolitik der Bundesagentur darzustellen.

### 3 Die neue Geschäftspolitik

Der grundlegende Umbau der BA hat an Fahrt gewonnen. Wesentliche Änderungen sind für die Kunden vor allem in teilweise bereits vorhandenen Kundenzentren und Service-Centern mit ihren umfassenden Dienstleistungen feststellbar. Mit der neuen Aufbau- und Ablauforganisation geht auch eine "neue Denke" einher. Die **Geschäftspolitik** der BA hat sich von Grund auf erneuert und nimmt in zunehmenden Maße Einfluss auf Verhalten und Entscheidungen vor Ort in den Arbeitsagenturen. Welche sind die wesentlichen Merkmale dieser neuen Geschäftspolitik?

Wie in jeder Organisation ist eine Erfolg versprechende Führung nur dann möglich, wenn als Grundlage ein **Steuerungs- und Controlling-System** vorhanden ist. Trotz einer Gemengelage mit zum Teil sich widersprechenden Interessen, die aus Politik (Vorgaben und Aufträge), Lobby-Arbeit (beispielsweise von Verbänden) und Finanzgebern (Beitragszahler, Zuschussgeber einschließlich EU-Kommission) bestehen, ist es gelungen, ein Steuerungs- und Controlling-

<sup>21</sup> Dieses Ergebnis zeigt sich in einer Sonderauszählung durch die BA. Weitere Auszählungen scheinen den Wert mit leichten Besserungstendenzen zu bestätigen. Eine andere Frage ist, wie sich die Abbrecherquote (Abgänge aus FbW im Verhältnis zur Zahl der Abbrecher) entwickelt hat: Im Jahr 2002 betrug diese 10,6 Prozent, im Jahr 2004 (nach vorläufigen Berechnungen) 8,4 Prozent.

<sup>22</sup> Wie bereits ausgeführt ist der Bildungsgutschein lediglich ein administratives Instrument zur Umsetzung der Qualifizierung. Nicht der Bildungsgutschein steht im Vordergrund, sondern die berufliche Weiterbildung als Weg in die Beschäftigung. Die Gründe für die Nichteinlösung sind so vielschichtig, so dass daraus nicht grundsätzlich ein längerer Verbleib in der Arbeitslosigkeit (mit Bezug des Arbeitslosengeldes) geschlossen werden kann. Im Hinblick auf die Korrespondenz von eingelösten Gutscheinen zu den Eintritten wird deshalb stets die offizielle Statistik der Eintritts- und Bestandszahlen verwendet.

<sup>23</sup> Grundsätzlich ist das Verfahren nach §§ 84, 85 SGB III auf Antrag des Trägers durchzuführen. Liegt kein Antrag vor, so kann die Arbeitsagentur bzw. fachkundige Stelle für den Bildungsgutscheininhaber im Zusammenwirken mit der Bildungseinrichtung eine entsprechende Prüfung durchführen.

<sup>24</sup> Siehe § 120 Abs. 3 SGB III.

System zu implementieren. Die neue Steuerung basiert zunächst auf Zielen (Management by Objectives). So werden auf allen Ebenen (Bundesregierung mit BA<sup>25</sup>, Zentrale (der BA) mit Regionaldirektionen, letztere mit Arbeitsagenturen) Planungsdialoge geführt. In ihnen werden unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit der beteiligten Organisationseinheiten entsprechende Zielvereinbarungen geschlossen. Sie enthalten operationalisierbare Mengengerüste wie beispielsweise die Zahl der ungeforderten und geforderten (unter Einsatz von gesetzlich normierten Zuschüssen) Integrationen. Nach Abschluss des Zielvereinbarungsprozesses werden auf der Grundlage der operativen, realistischen und verbindlichen Ziele die entsprechenden Mittel ausgereicht. Wurden in der Vergangenheit die Ausgaben eines zur Verfügung gestellten Haushaltes geplant, so werden heute Wirkungsziele definiert, für die ein bestimmtes Mittelvolumen erforderlich ist. Nicht die Ausgaben bestimmen die Höhe des Haushaltes, sondern die vereinbarten Wirkungsziele. Das ist die neue Steuerungslogik.

Anhand von Kennzahlen (Balanced Scorecard) werden die Erfolge gemessen<sup>26</sup>. Im Sinne der kommunizierenden Röhren können die Auswirkungen der Veränderung einer Kennzahl auf die der anderen Kennzahlen sichtbar gemacht werden. Der Ursachen-Wirkungs-Zusammenhang wird damit verständlich. Die Kennzahlen stellen sich als Stellschrauben dar. Die Führungskräfte sind in der Lage, an der Stellschraube zu drehen, die den größten Erfolg im Sinne der Zielvereinbarung verspricht.

Nun sind diese vereinbarten Ziele nicht um jeden Preis anzustreben, denn auch auf die der BA zur Verfügung stehenden Gelder sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit anzuwenden. Deshalb kann es nicht um eine reine Ausgabensteuerung gehen. Die Solidargemeinschaft der Beitragszahler<sup>27</sup> darf erwarten, dass mit den Mitteln ökonomisch umgegangen wird. Effizienz (Wirtschaftlichkeit) und Effektivität (Wirksamkeit) sind die Prinzipien für den ökonomischen Einsatz der Mittel. Wurde in der Vergangenheit häufig entweder auf die Wirkung geachtet (Wie viele Personen sind nach Abschluss der beruflichen Bildungsmaßnahme in Arbeit eingemündet?) oder auf die Wirtschaftlichkeit (Was hat die Durchführung einer beruflichen Bildungsmaßnahme gekostet?), so wird heute die Steuerung an **Wirkung und Wirtschaftlichkeit** ausgerichtet. Im Mittelpunkt der Betrachtung stehen Aufwand und Ertrag. Es reicht nicht mehr aus, den Einzelnen bei seinem individuellen Erfolg zu unterstützen, sondern es ist stets die Frage nach Effizienz und Effektivität zu beantworten. Der Input (Mittel) muss im Rahmen eines Verfahrens (Prozess) auch zu einem bestimmten Output (Leistung) führen, der im Outcome (Wirkung) seinen Niederschlag findet.

Wie in jedem Unternehmen wird die Bereitschaft zur Investition nur dann gegeben sein, wenn eine entsprechende Rendite erwartet werden darf. Jeder Anleger wird sein Geld zu der Bank tragen, die ihm die höchste Effektivverzinsung verspricht. Die Ressourcen wandern in der Regel dort hin, wo unter sonst gleichen Bedingungen der größte Ertrag erwartet wird (Allokation).

<sup>25</sup> Das „Political Contract Management“ findet seinen Niederschlag in § 1 Abs. 3 SGB III: „Die Bundesregierung und die Bundesagentur für Arbeit können Vereinbarungen über die beschäftigungspolitischen Ziele treffen. Die Vereinbarungen können die nach dem Sozialgesetzbuch erforderlichen Genehmigungen oder Zustimmungen enthalten. Soweit das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit Fachaufsicht ausübt, ist die Vereinbarung mit diesem zu treffen.“

<sup>26</sup> Darunter werden alle (monetären und nicht monetären) Kennzahlen verstanden, die die Unternehmensvision in Ziele, Steuerungsgrößen und Maßnahmen übersetzt. Letztendlich soll damit ein Steuerungssystem entstehen, das sämtliche Unternehmensaktivitäten in Richtung Strategieumsetzung bündelt. Die Balance Scorecard gibt unternehmerische Orientierung, stärkt Verantwortung vor Ort und zeigt allen Verantwortlichen, durch welche Handlungen sie einen Beitrag zur Zielerreichung des Unternehmens leisten können.

<sup>27</sup> § 340 SGB III sowie die im Auftrag durchgeführten Programme.

Mit der Steuerung ist zwangsläufig auch das **Controlling** verbunden. Controlling ist der gesamte Prozess der Zielfestlegung, Planung, Kontrolle und Steuerung. Es muss also beobachtet, geregelt, definiert, festgelegt, gesteuert und entschieden werden. Dies kann nur erfolgen, wenn auch unterjährig die entsprechenden Daten vorhanden sind. Die fortlaufenden Zielabweichungen sind festzustellen und ihre Ursachen zu analysieren, damit im Sinne der Zielerreichung die notwendigen Entscheidungen getroffen werden können. Nur wer weiß wo er steht (Start), weiß auch in welche Richtung (Ziel) er gehen muss. Das ist kein einmaliger Vorgang, sondern ein permanenter und iterativer Prozess. Den Zielvereinbarungsgesprächen folgen die Zielnachhaltialdiologie.

Die Bezirke der Arbeitsagenturen sind nach bestimmten Kriterien typisiert worden (Clustering). Die Zugehörigkeit zu einem bestimmten Typ dokumentiert ihre Vergleichbarkeit. Dies erleichtert nicht nur die Steuerung und das Controlling, sondern ermöglicht auch Leistungsvergleiche (**Benchmarking**) innerhalb der Gruppe des gleichen Typs. Damit wird auch die Kommunikation zwischen den Vergleichstypen gefördert. Neue Ideen und Good-/**Best-Practice-Beispiele** können Impulse geben. Der Wettbewerb im Interesse einer zügigen Integration der Kunden soll gefördert werden. Aber auch auf der Grundlage einer Kosten- und Leistungsrechnung können so die Aufwendungen pro Integration verglichen und analysiert werden. Transparenz schafft Wettbewerb und damit auch Qualitäts- und Kostenvorteile.

Aber was hat das alles mit der beruflichen Weiterbildung zu tun? Welchen Einfluss hat die neue Geschäftspolitik auf den Instrumenteneinsatz? Wie wirkt sich die Reform auf die Möglichkeit zur Ausgabe von Bildungsgutscheinen aus?

#### 4 Auswirkungen des Ersten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt und der neuen Geschäftspolitik auf die berufliche Weiterbildung

Gemessen an den Eintritten in Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung ist die Veränderung dramatisch: 2002 wurden noch rund 440.000 Eintritte<sup>28</sup> gezählt, im Folgejahr 252.000. Der Rückgang von über 40 Prozent hinterlässt Spuren. Auch im Jahre 2004 ist gegenüber dem Vorjahr ein weiterer Rückgang von über 26 Prozent zu verzeichnen. Rund 186.000 Personen sind im Jahr 2004 in berufliche Weiterbildungsmaßnahmen eingetreten. Vergleicht man das Jahr 2002 mit 2004, so liegt das Minus bei 254.000 Eintritten bzw. 42 Prozent<sup>29</sup>.

Dieser Rückgang der Eintrittszahlen ist allerdings nicht ausschließlich auf die Gesetzesänderung zurückzuführen. Mit der deutlichen Gewichtung einer Erfolgsorientierung hat die BA bereits Anfang 2003 zur Steigerung der Effizienz beruflicher Weiterbildung Mindeststandards

<sup>28</sup> Den Kritikern sei konzediert, dass in der Vergangenheit die Teilnahme an beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen nicht immer ausschließlich arbeitsmarktlich begründet, sondern auch – man denke vor allem an die Zeit nach der Wiedervereinigung – sozialpolitisch motiviert war. Arbeitsmarktentlastung und Sozialbefriedigung standen im Vordergrund.

<sup>29</sup> Unter bildungspolitischen Gesichtspunkten mag dies bedenklich erscheinen. Bildungs- und arbeitsmarktfernere Personen geraten in eine Selektionsspirale, die deren Integrationschancen erheblich verschlechtern kann. Andererseits könnte eine vom Bedarf der Wirtschaft abgekoppelte Bildungsexpansion zu einer Arbeitslosigkeit auf höherem Bildungsniveau führen.

Da die BA jedoch weniger einen weiterbildungspolitischen als einen arbeitsmarktpolitischen Auftrag hat, ist der vermittlungsorientierten Weiterbildung eindeutig der Vorzug zu geben.

Es kann nicht Aufgabe der Arbeitsagenturen sein, eine ineffiziente „Weiterbildungsindustrie“ mit Aufträgen am Leben zu halten (Sauter, E., Strukturen und Interessen. Auf dem Weg zu einem kohärenten Berufsbildungssystem, Bielefeld, 2003, S. 22).

eingeführt<sup>30</sup>. Danach wurden zum Maßstab der Förderung beruflicher Weiterbildung eine Verbleibsquote<sup>31</sup> von mindestens 70 Prozent<sup>32</sup> sowie eine Eingliederungsquote<sup>33</sup>.

Die Teilnahme an einer beruflichen Bildungsmaßnahme wird nur noch gefördert, wenn mit hoher Wahrscheinlichkeit damit auch eine rasche Eingliederung in den Arbeitsmarkt verbunden ist. Längerfristige Aspekte wie beispielsweise die einer Weiterentwicklung der regionalen Beschäftigungs- und Infrastruktur, werden dabei in den Hintergrund gedrängt.

Der Einfluss der jeweiligen Arbeitsmarktsituation ist offensichtlich: Je mehr Stellenangebote die Arbeitgeber unterbreiten, desto eher wird auch ein Bildungsgutschein den entsprechenden Eingliederungserfolg nach sich ziehen können. Bei einem aus Arbeitnehmersicht angespannten Arbeitsmarkt (Nachfrage nach Arbeit übersteigt das Angebot an Arbeit) sinkt tendenziell die Förderintensität. Die Nachfrage von Arbeitslosen nach beruflicher Weiterbildung wird nicht immer bedient. Die Beratungsintensität in den Arbeitsagenturen nimmt zu. Der Berater wird das Augenmerk bei einem angespannten Arbeitsmarkt eher auf Alternativen zum Bildungsgutschein lenken, der Ratsuchende wird versuchen, seinen Berater davon zu überzeugen, dass die Teilnahme an einer Bildungsmaßnahme der einzig richtige Weg einer dauerhaften Integration sei. Nicht immer gelingt es, die neue Steuerungslogik transparent und überzeugend darzustellen.

Bildung auf Vorrat im Sinne einer antizipierten Bildungspolitik ist grundsätzlich nicht mehr möglich.

Tendenziell werden eher kurze, modularisierte und individualisierte Bildungsmaßnahmen durch die Bildungsgutscheine ermöglicht. Dabei spielen die Kostenabwägungen eine zentrale Rolle. Als homo oeconomicus wird der Berater einer Förderung grundsätzlich nur zustimmen, wenn er erwartet, dass die Summe aus den ersparten Lohnersatzleistungen (**eL**) und dem früheren Beginn der Beitragszahlung (**B**) an die BA den finanziellen Integrationsaufwand (**I**) für den Produkteinsatz übersteigt. Die Aufwendungen, die beispielsweise durch den Bildungsgutschein einschließlich der Leistungen zum Lebensunterhalt während der Teilnahme<sup>34</sup> entstehen, müssen grundsätzlich geringer sein als die prognostizierten Erträge durch vorzeitige Arbeitsaufnahme. Formelhaft lässt sich das wie folgt darstellen:

$$I < eL + B$$

<sup>30</sup> Presse-Information der BA, Nr. 15 vom 6.3.2003, S. 6.

<sup>31</sup> Die Verbleibsquote gibt Aufschluss darüber, zu welchem Anteil Absolventen von Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung in angemessener Zeit nach Anschluss der Maßnahme (sechs Monate) nicht mehr arbeitslos gemeldet sind.

<sup>32</sup> In der Vergangenheit wurde insbesondere kritisiert, die berufliche Weiterbildung sei häufig allein der Bildung wegen durchgeführt worden. Mit dieser neuen geschäftspolitischen Zielrichtung wird dieser Kritik Rechnung getragen und gleichzeitig der Kontext zum Arbeitsmarkt hergestellt (berufliche Bildung nur dort, wo der Bedarf besteht). Die stringente Vorgabe dieser Verbleibsquote wurde zwischenzeitlich zugunsten der Integrationsquote, die in den Planungsdialogen vereinbart wird, aufgegeben.

<sup>33</sup> Die Eingliederungsquote ist ein Indikator zur Bewertung des Erfolges der Maßnahmeteilnahme. Eine kausale Schlussfolgerung auf den Nettoeffekt (Was wäre ohne Teilnahme?) ist damit nicht möglich. Sie sagt aus, zu welchem Anteil in angemessener Zeit im Anschluss an die Maßnahme eine (sozialversicherungspflichtige) Beschäftigung aufgenommen wurde; vgl. „Die Eingliederungsquote/Eine neue Steuerungsgröße zur Optimierung der Arbeitsmarktpolitik, Bundesagentur für Arbeit“, Dezember 2002; Daten zu den Eingliederungsbilanzen 2002, Sondernummer der Amtlichen Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg 2003, S. 16 ff. sowie Daten zu den Eingliederungsbilanzen 2001 – Ergänzung Eingliederungsquote, Sondernummer der Amtlichen Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg 2003, S. 4 ff.

<sup>34</sup> Neben der individuellen Zielsetzung hat die Teilnahme an einer beruflichen Weiterbildungsmaßnahme einen weiteren Anreiz, denn die Lohnersatzleistung während einer Maßnahme wird nur zur Hälfte auf die Anspruchsdauer von Arbeitslosengeld angerechnet; darüber hinaus unterbleibt eine Minderung der Anspruchsdauer, wenn diese 1 Monat unterschreiten würde; vgl. § 128 Abs. 1 Nr. 8 in Verbindung mit Abs. 2 Satz 3 SGB III.

Damit wird die Verantwortung für Ausgabeentscheidungen klar geregelt. Im Spannungsfeld zwischen Kosten und Integration, zwischen Aufwand und Ertrag, zwischen einem möglichst kurzen Kundenkontakt<sup>35</sup> und dem auf Integration gerichteten wirksamsten und wirtschaftlichsten Produkt haben die Fachkräfte in den Arbeitsagenturen ihre Entscheidung zu treffen.

Das Risiko in einer solchen auf Erfolg fokussierten Betrachtung liegt vor allem darin, dass Personen (marktnahe Kunden) gefördert werden, die möglicherweise auch ohne Bildungsgutschein einen neuen Arbeitsplatz finden würden, denn der Maßnahmeerfolg kann auch durch die Auswahl der Teilnehmer beeinflusst werden. Dieses Creaming<sup>36</sup> wird allerdings weitgehend durch ein entsprechendes Profiling<sup>37</sup> und eine Produkteinsatzlogik<sup>38</sup> verhindert. In dieser Stärken-Schwäche-Analyse werden u. a. die eine rasche Integration hindernden Gründe sowie die zu ihrer Überwindung notwendigen Schritte festgehalten. Eine berufliche Weiterbildung kommt demnach nur in Betracht, wenn Bildungsdefizite vorhanden sind und deren Beseitigung den Kunden unmittelbar in eine Beschäftigung führt. Die Ursache für die Arbeitslosigkeit muss also in den mangelnden, auf dem Arbeitsmarkt aktuell nachgefragten Kenntnissen und Fertigkeiten liegen. Nur wenn diese Kausalität vorliegt, wird logischerweise das Produkt der beruflichen Weiterbildung eingesetzt.

## 5 Auswirkungen des SGB II auf Bildungsgutscheine

Am 1. Januar 2005 ist das Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II) in Kraft getreten<sup>39</sup>. Hat dieses Auswirkungen auf das SGB III? Ist davon auch das "Bildungsgeschäft" betroffen?

Gemäß § 46 Abs. 4 SGB II hat die BA dem Bund zu bestimmten Stichtagen einen Aussteuerungsbetrag für jede Person zu erstatten, die innerhalb von drei Monaten nach dem Bezug von Arbeitslosengeld einen Anspruch auf Arbeitslosengeld II erworben hat. Als Begründung führt der Gesetzgeber aus, dass er mit dieser Regelung einen Anreiz für die BA schaffe, dass Arbeitslose noch während des Bezuges von Arbeitslosengeld dauerhaft beruflich eingegliedert werden. Es wurde festgelegt, dass für jeden erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, der nach Auslaufen des Arbeitslosengeldes in das Arbeitslosengeld II übergehe, im Jahr 2004 ein geschätzter Betrag von etwa 8.200 Euro gezahlt werden muss<sup>40</sup>.

Die Zahlung dieses Aussteuerungsbetrages entfällt grundsätzlich nur, wenn die Reintegration während der Zeit des Leistungsbezuges nach dem SGB III, jedenfalls vor Übertritt in die SGB II-Trägerschaft gelingt. Welchen Einfluss hat dieser neue Sachverhalt auf das ökonomische Handeln des Einzelnen in der BA?

An die Ausführungen und die Formel für wirtschaftliches Handeln im vorigen Abschnitt sei erinnert. Danach muss diese Formel um den Aussteuerungsbetrag (**A**) ergänzt werden. Der neue Handlungsgrundsatz lautet also:

<sup>35</sup> Ein auf Gewinn ausgerichtetes Unternehmen wird grundsätzlich seine Kunden so lange wie möglich halten wollen, sind sie doch seine Garanten für Umsatz und Gewinn. Bei der BA ist es umgekehrt: Der Einsatz der Produkte muss dazu dienen, den Kundenkontakt zu verkürzen. Die Dauer des Kundenkontaktes ist so kurz wie möglich zu halten, denn Erfolg liegt dann vor, wenn die Integration auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt schnellstmöglich gelingt.

<sup>36</sup> Vgl. *Blaschke, D./Nagel, E.*, Statistische Explorationen im Vorfeld der Eingliederungsbilanz – Monitoring der Verbleibsquote, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 1999, S. 200.

<sup>37</sup> Siehe § 6 SGB III.

<sup>38</sup> Siehe § 7 SGB III.

<sup>39</sup> Siehe Artikel 1 des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24.12.2003, BGBl. I S. 2954 in der Fassung vom 19.11.2004, BGBl. I S. 2902.

<sup>40</sup> Siehe BT-Drucks. 15/1516 S. 63 f.

$$I < eL + B + A$$

Durch den Aussteuerungsbetrag wird scheinbar der Handlungsspielraum für einen Produkteinsatz und seine Kosten erweitert. Der Integrationsaufwand könnte *ceteris paribus* steigen. Höhere Beträge für die berufliche Weiterbildung dürften danach akzeptiert werden. Das ist allerdings keine notwendige Schlussfolgerung. Nach wie vor gilt es, weitere Parameter zu beachten. Jeder Produkteinsatz dient der Verkürzung des Kundenkontaktes, jeder Instrumenteneinsatz dient einer zügigen Integration und jedes Produkt soll so eingesetzt werden, dass es noch vor dem Übertritt zum SGB II-Leistungsträger wirkt, um diesen Aussteuerungsbetrag eben zu vermeiden. Inwieweit sich diese Umstände auf die Preisentwicklung auswirken, lässt sich abschließend nicht beurteilen.

Der Einsatz von kürzeren Maßnahmen drängt sich auf. Dies nicht nur wegen des Aussteuerungsbetrages, sondern auch wegen der Prognose-Unsicherheiten. Je länger die Bildungsmaßnahme dauert, desto unsicherer wird die Prognose. Zeit für längere Weiterbildungsmaßnahmen, wie beispielsweise Umschulungen, bleibt kaum<sup>41</sup>. Die zügige Eingliederung in den Arbeitsmarkt steht im Vordergrund. Ebenfalls besteht die Tendenz, den erforderlichen Bildungsgutschein in den Anfängen der Arbeitslosigkeit auszuhändigen, damit die Teilnahme noch während des Arbeitslosengeldbezuges erfolgt, und genügend Zeit für eine Arbeitsmarktintegration in SGB III-Trägerschaft bleibt.

Problematisch wird die Entscheidung allerdings dann, wenn aufgrund eines Profiling feststeht, dass kein Produkt geeignet erscheint, die Arbeitslosigkeit innerhalb der Bezugsfrist des Arbeitslosengeldes zu beenden. Da nach Ablauf des Arbeitslosengeldbezuges der Aussteuerungsbetrag fällig ist, so würde sich ökonomisch betrachtet keine Investition lohnen, denn sie würde ja nicht (rechtzeitig) wirksam werden und jeweils zusätzlich den Haushalt belasten. Ist es dann nicht „billiger“, auf jede Investition zu verzichten und lediglich die Lohnersatzleistungen sowie den Aussteuerungsbetrag zu zahlen<sup>42</sup>?

Durch entsprechende Markt-Ersatz-Produkte hat der Gesetzgeber Alternativen geschaffen. Der Einsatz dieser Produkte ist nicht unmittelbar auf die Integration gerichtet, sondern hat eher eine sozialpolitische wie stabilisierende und aktivierende Aufgabe. Hierzu gehören z.B. die Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen oder die Initiative „Arbeitsmarkt im Aufbruch“<sup>43</sup>.

Es wird kein ungewöhnlicher Sachverhalt sein, dass der Absolvent einer beruflichen Bildungsmaßnahme erst nach 6 Monaten, nachdem er zwischenzeitlich bereits Arbeitslosengeld II bezieht, eine neue Beschäftigung aufnimmt und die Bildungsmaßnahme ursächlich für die Arbeitsaufnahme war. Welche Auswirkungen hat ein Produkteinsatz, der erst in SGB II-Trägerschaft wirksam wird? Dieser Einsatz wird jedenfalls nicht der Arbeitsagentur zugerechnet und hat damit auch keine Auswirkungen auf den Aussteuerungsbetrag. Tendenziell wird da-

<sup>41</sup> Nach derzeitiger Rechtslage können gemäß §§ 77 Abs. 2, 85 SGB III auch Umschulungsmaßnahmen gefördert werden. Wegen der damit verbundenen Problematik einer auf Wirkung (gelingt die Integration nach einer 3jährigen Förderdauer?) und Wirtschaftlichkeit (die Investitionskosten liegen hier grundsätzlich über den der ersparten Aufwendungen, also  $I > eL + B + A$ ) ausgerichteten Geschäftspolitik, müssen hier andere Überlegungen angestellt werden; vgl. auch die Ausführungen in Kapitel 6 zum Stichwort Finanzierung.

<sup>42</sup> Der Vergleich sei gestattet: Was macht der Arzt, zu dem ein Patient mit einer Lebenserwartung von noch sechs Monaten kommt und die unheilbare Krankheit seinen Lauf nimmt? Was unternimmt der Vermittler einer Arbeitsagentur mit einem Kunden, der aufgrund seines Erscheinungsbildes und einer unerträglichen Geruchsbelästigung keine Chancen einer Vermittlung in eine Dauerbeschäftigung sieht? Wo soll unter Berücksichtigung des Vermittlers und anderer Kunden die Anamnese (Profiling) durchgeführt werden?

<sup>43</sup> Vgl. Monatsbericht der BA, Der Arbeits- und Ausbildungsstellenmarkt in Deutschland, Dez. und Jahr 2004, S. 18.

her umso weniger (sowohl von der Einsatzdauer als auch in der Betragshöhe des Produktes) investiert, je näher das Ende des Arbeitslosengeldbezuges rückt. Dieses Verhalten entspricht der Wirtschaftlichkeitslogik, denn die Ersparnis aus Sicht der Arbeitsagentur läuft mit zunehmender Ausschöpfung der Lohnersatzleistung Richtung Null.

Was ist mit Personen, die keine Lohnersatzleistungen (mehr) erhalten (Nicht-Leistungsempfänger)? Bei diesem Sachverhalt ist der Versicherungsfall nicht eingetreten und die Ausfallbürgschaft der BA greift nicht. Folgerichtig wären keine Leistungen zu erbringen. Diese Konsequenz zieht der Gesetzgeber jedoch nicht. Daher können diese Personen auch Geld- und Dienstleistungen in Anspruch nehmen, die nicht an den (aktuellen) Bezug von Arbeitslosengeld knüpfen. Das gilt vor allem für die Vermittlungs-, Beratungs- und Informationsangebote, aber auch beispielsweise für die berufliche Weiterbildung unter bestimmten Voraussetzungen<sup>44</sup>.

Aber auch diese Ausnahmen bleiben in der Geschäftspolitik der BA, die wirtschaftliches Handeln zur Grundvoraussetzung hat, eingebettet. Der Bildungsgutschein wird nur demjenigen ausgehändigt, der mit hoher Wahrscheinlichkeit nach Abschluss der Maßnahme auch eine beitragspflichtige Beschäftigung aufnimmt.

Es scheint sich damit eine Diskussion aufzudrängen, die Fragen nach der Sozialstaatlichkeit, nach Sozialpolitik und danach stellt, wie viel ökonomisches Handeln der BA erlaubt sein darf. Widerspricht ein solches Handeln nicht den in § 1 SGB III formulierten Zielen, wonach die Leistungen der Arbeitsförderung dazu beitragen sollen, die Beschäftigungsstruktur ständig zu verbessern, und insbesondere die individuelle Beschäftigungsfähigkeit durch Erhalt und Ausbau von Kenntnissen, Fertigkeiten sowie Fähigkeiten zu fördern? Ist das nicht unsozial, ist doch die BA den Arbeitslosen verpflichtet?

Mit diesen Fragen hatte sich der Deutsche Bundestag befassen müssen. Aufgrund einer Kleinen Anfrage<sup>45</sup> antwortete die Bundesregierung, dass mit den Gesetzen für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt die aktive Arbeitsförderung weiter konsequent auf die rasche Integration in reguläre Beschäftigung ausgerichtet sei. Auch sei der Bundesregierung bekannt, dass die Neuausrichtung der Weiterbildungsförderung sowie geschäftspolitische Entscheidungen der BA im Kontext einer stärker wirkungsorientierten Arbeitsmarktpolitik zu einer insgesamt schwierigeren Wettbewerbssituation bei vielen Weiterbildungsanbietern führe, die auch Anpassungen an veränderte Nachfrage- und Marktstrukturen erforderlich mache<sup>46</sup>.

Der eingeschlagene Weg wird also fortgesetzt.

Das Inkrafttreten des SGB II hat auch Auswirkungen auf den Gültigkeitszeitraum des Bildungsgutscheines, der dem SGB III-Kunden ausgehändigt wird. Er ist grundsätzlich auf den Zeitraum des Arbeitslosengeld-Bezuges zu begrenzen, da der SGB II-Träger nämlich entspre-

<sup>44</sup> So soll gemäß § 421 e SGB III in der Fassung ab 1.1.2005 die Agentur für Arbeit bei der Prüfung der Weiterbildung berücksichtigen, dass ein Antragsteller innerhalb eines Jahres vor dem Antrag Arbeitslosengeld bezogen hat und einen Anspruch auf Arbeitslosengeld II nach dem SGB II nicht hat, weil er nicht bedürftig sei. Darüber hinaus bestimmt der Gesetzgeber, dass auch Beschäftigte in den Genuss von Bildungsgutscheinen kommen können (§§ 77 Abs. 2, 235 c, 417 SGB III).

Mit der Streichung des § 78 SGB III hat der Gesetzgeber die bisherige Erleichterung des Zugangs von Berufsrückkehrern in berufliche Weiterbildung aufgehoben. Dafür sieht das ESF-BA-Programm in § 3 (Bundesanzeiger vom 31.12.2004, Nr. 249 in der Fassung vom 22.12.2004) eine Förderung mit Lebensunterhaltsleistungen von Personen vor, die weder Lohnersatzleistungen nach dem SGB II noch welche nach dem SGB III erhalten.

<sup>45</sup> Bundestag-Drucks. 15/2527.

<sup>46</sup> Bundestag-Drucks. 15/2640.

chend § 16 Abs. 1 SGB II<sup>47</sup> ebenfalls Bildungsgutscheine aushändigen kann<sup>48</sup>. Bildungsgutscheine dürfen dann nicht an erwerbsfähige Hilfebedürftige ausgehändigt werden, wenn für sie entsprechende Leistungen nach dem § 16 SGB II vorgesehen sind<sup>49</sup>.

## 6 Ausblick

Die Gesetze für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt sowie das Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt<sup>50</sup> haben erhebliche Auswirkungen auf die Bildungslandschaft. Da das SGB II erst am 1. Januar 2005 in Kraft getreten ist, liegen insoweit auch noch keine wesentlichen Erfahrungen vor. Die Evaluation der Reform-Gesetze hat erst begonnen. Spannend bleibt vor allem, wie sich die SGB II-Träger (neben der BA sind dies die zugelassenen Kommunen (§ 6 a SGB II)) verhalten werden, ebenso im Hinblick auf die **Zusammenarbeit der beiden SGB II-Träger** in so genannten Arbeitsgemeinschaften (§ 44 b SGB II).

Werden die zugelassenen Kommunen einen großzügigeren Maßstab bei der Ausgabe von Bildungsgutscheinen anlegen? Wird es nach Zeiten der Rezession wieder Wachstum auf dem Bildungsmarkt geben? Könnte es gar zu einer Bildungs Offensive kommen, etwa im Zusammenhang mit der Forderung nach lebenslangem Lernen?

Dies erscheint jedoch unwahrscheinlich. Eine andere als an Wirkung und Wirtschaftlichkeit ausgerichtete Bildungsförderpraxis ist nicht zu erwarten. Die Wirtschaftsinstitute haben ihre Prognosen korrigiert und ein niedrigeres Wirtschaftswachstum vorausgesagt. Dieses reicht nicht aus, um einen Beschäftigungszuwachs zu generieren.

Eine bislang wenig beachtete Folge ist, dass die Arbeitslosigkeit auch aufgrund der derzeitigen Förderpraxis steigt. Teilnehmer an beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen sind qua Gesetz nicht arbeitslos<sup>51</sup>. Grundsätzlich steigt also die Arbeitslosigkeit, wenn die Teilnehmerzahl an beruflicher Weiterbildung sinkt. Allerdings hat die Zahl der Eintritte in Trainingsmaßnahmen (§§ 48–52 SGB III) kontinuierlich zugenommen. Da sie auch Qualifizierungsbausteine enthalten können, wird der Rückgang bei der beruflichen Weiterbildung zu einem bestimmten Anteil durch diese Trainingsmaßnahmen kompensiert. Teilnehmer an Trainingsmaßnahmen gelten seit dem 1.1.2004 ebenfalls nicht als arbeitslos.

Aufgrund der Interdependenz ist die derzeitige Zahl der Arbeitslosen grundsätzlich auch ein Ergebnis der erfolgsorientierten Handlungsmaxime in den Arbeitsagenturen. Der Eintritt in eine berufliche Bildungsmaßnahme reduziert den Bestand an Arbeitslosen unmittelbar. Insoweit entlastet er die (registrierte) Arbeitslosenzahl. Solche **Entlastungsrechnungen** gehen der Frage nach, in welchem Umfang die Teilnahme an beruflicher Weiterbildung an sich zur Arbeitsmarktentlastung beiträgt<sup>52</sup>. Da der Fokus der Betrachtung nicht im Einsatz des Produktes an

<sup>47</sup> Diese Vorschrift ist nicht einfach zu lesen: Der Hinweis auf das Vierte Kapitel, Sechster Abschnitt umfasst die §§ 77–87 SGB III, mithin also die Förderung der beruflichen Bildung.

<sup>48</sup> Die Besonderheit: Entfiehe die Hilfebedürftigkeit des Erwerbsfähigen während einer Bildungsmaßnahme, so könnte sie durch Darlehen weiter gefördert werden, wenn bereits zwei Drittel der Dauer durchgeführt sei und der Erwerbsfähige diese voraussichtlich mit Erfolg abschließen werde; § 16 Abs. 4 SGB II.

<sup>49</sup> Siehe § 22 Abs. 4 SGB III in der Fassung ab 1.1.2005.

<sup>50</sup> BGBl. I S. 3002: Mit diesem Gesetz wurde insbesondere die Verkürzung der Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld geregelt.

<sup>51</sup> Siehe § 16 Abs. 2 SGB III.

<sup>52</sup> Siehe beispielsweise Autorengruppe, Der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 2001 und 2002, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB), 2002, S. 21 f.

sich liegt, sondern in seiner Wirkung, nämlich dem nachhaltigen und raschen Abbau der Arbeitslosigkeit, verlieren solche Entlastungsrechnungen an Bedeutung.

Wer das Instrument Bildungsgutschein präventiv und zur Teilhabe am lebenslangen Lernen einsetzen will, muss auch die Frage der **Finanzierung** beantworten. Hier könnte weniger eine Beitrags- als eher eine Steuerfinanzierung geboten sein, da es sich insoweit um eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe handelt<sup>53</sup>.

Die Überlegungen zu Alternativen zum Bildungsgutschein scheinen längerfristig wenig geeignet, das Ziel eines nachhaltigen Abbaus der Arbeitslosigkeit zu verwirklichen. Es sollte nicht um kurzfristige Effekte im Sinne einer vorübergehenden Entlastung der Zahl der Arbeitslosen gehen, sondern darum, sie mit Einsatz des Produktes berufliche Weiterbildung dauerhaft zu reduzieren. Das kann vor allem mit einer vermittlungsorientierten Qualifizierung gelingen.

Die Einführung des Bildungsgutscheines könnte die Spekulation nähren, dass die auf Wirtschaftlichkeit ausgerichtete Komponente im Handeln der BA einer **Privatisierung** den Weg ebne<sup>54</sup>. Über eine Privatisierung indes entscheidet der Gesetzgeber. Mit den Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt hat er die Grundlagen für Effizienz und Effektivität der Arbeitsförderung gelegt. Ihre Umsetzung durch die BA zeitigt positive Wirkungen<sup>55</sup>. Ob also bei diesem Ergebnis auf die BA verzichtet werden soll, mag der Gesetzgeber entscheiden. Gewissheit wird die Zukunft bringen.

*Verf.: Karl Kastelik, Bundesagentur für Arbeit Zentrale, Regensburger Str. 104, 90478 Nürnberg*

---

<sup>53</sup> Mit dieser Frage hatte sich auch eine vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) auf Veranlassung des Deutschen Bundestages eingesetzte Expertenkommission beschäftigt. Deren Empfehlungen war u.a. die Schaffung eines Erwachsenenbildungsförderungsgesetzes („Erwachsenen-Bafög“); aber auch Mischfinanzierungen durch Beteiligung aller Akteure wie Unternehmen, öffentliche Hand und Bildungsteilnehmer werden vorgeschlagen; vgl. Pressemitteilung des BMBF vom 28.7.2004 (171/2004) mit dem „Schlussbericht der unabhängigen Expertenkommission – Finanzierung Lebenslangen Lernens: Der Weg in die Zukunft“ 8 dazu *Krug*, in diesem Heft, S. 236) sowie die Informationen aus der konzertierten Aktion Weiterbildung, KAW-Infodienst 3/2004, S. 2 ff.; bei längerfristigen beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen, die über den Zeitraum des Leistungsbezuges im Sinne des § 127 Abs. 2 SGB III hinausreichen, könnte auch an eine (Teil-) Finanzierung in SGB II-Trägerschaft gedacht werden, denn die Aufwendungen der Grundsicherung trägt der Bund (§ 46 SGB II) und wären damit steuerfinanziert.

<sup>54</sup> So stellt *Oliver Bruttel*, Eine erste Analyse des „Bildungsgutscheines“, in: *Wirtschaftsdienst*, 2003, S. 613 ff., den Bildungsgutschein in den Kontext der Privatisierungsdiskussion.

<sup>55</sup> *Koch/Walwei*, Schwerpunkt Arbeitsmarktreformen-Partitur im Probenraum, in: *IABForum* 1/2005 S. 5 ff.