

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Kornelia Möller, Dr. Barbara Höll, Sabine Zimmermann, Volker Schneider (Saarbrücken) und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 16/5078 –

Entwicklungstendenzen in der beruflichen Weiterbildung für Erwerbslose – Integrationswirkungen, Qualitätssicherung, Evaluation

Vorbemerkung der Fragesteller

Die berufliche Weiterbildung nimmt einen zentralen Stellenwert in der Verminderung des individuellen Arbeitslosigkeitsrisikos ein. Im Jahr 2003 wurden erhebliche Veränderungen in der Praxis der beruflichen Weiterbildung vorgenommen. Hier seien nur die Einführung von Bildungsgutscheinen und der hohe Stellenwert der prognostizierten Verbleibsquote genannt. Diese Veränderungen haben zu neuen Formen der Zuweisung und Vergabe von Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung geführt, den Wettbewerb zwischen den Trägern erhöht, die Trägerlandschaft insgesamt sowie Preise und Qualität der Weiterbildungsmaßnahmen beeinflusst – inklusive der Situation für die Beschäftigten in dieser Branche. Auch der seit Bestehen des Sozialgesetzbuches II (SGB II) eingeführte sog. Aussteuerungsbetrag hat Auswirkungen darauf, wie viele und welche Erwerbslose eine Maßnahme der beruflichen Weiterbildung bewilligt bekommen.

Hinzu kommt, dass der Bundesrechnungshof kritisiert, dass es erhebliche Mängel bei der Qualitätsprüfung der beruflichen Weiterbildung durch die Bundesagentur für Arbeit (BA) gebe, weswegen sie ihren seit 2003 bestehenden gesetzlichen Auftrag nur unzureichend umgesetzt habe. Im Sinne der Förderung der Erwerbslosen ist aber gerade eine qualitativ hochwertige Weiterbildung von hoher Bedeutung.

Aus den beschriebenen tiefgreifenden Veränderungen im Bereich der beruflichen Weiterbildung leiten sich verschiedene Fragen an die Bundesregierung ab. Nachdem in einer anderen Kleinen Anfrage nach Umfang und Maßnahmedauer gefragt wurde, sollen hier nun Integrationswirkungen, Qualitätssicherung und Evaluation im Mittelpunkt stehen.

*** Wird nach Vorliegen der lektorierten Druckfassung durch diese ersetzt.**

Vorbemerkung der Bundesregierung

Mit den Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt wurde auch in der Weiterbildungsförderung eine Entwicklung in Gang gesetzt, die stärker als bisher auf höhere Wirksamkeit, eine nachhaltige Qualitätsentwicklung und mehr Wettbewerb zielt. Die Elemente der Neuausrichtung der beruflichen Weiterbildungsförderung sind auf der Grundlage der Evaluation der Maßnahmen (vgl. Bericht 2006 der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 16/3982) größtenteils positiv bewertet worden. Sie haben zu einer spürbaren Effektivitätssteigerung beigetragen und die gesamtfiskalische Bilanz der Weiterbildungsförderung verbessert. Der konsequent auf eine erfolgreiche und schnelle Arbeitsmarktintegration ausgerichtete Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente führte zwar in den Jahren 2003 bis 2005 zu einem Rückgang der Teilnehmerzahlen in der beruflichen Weiterbildung, erhöhte aber deren Wirksamkeit. Insgesamt hat die Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik auch einen erheblichen Beitrag dazu geleistet, dass zum 1. Januar 2007 der Beitragssatz zur Arbeitsförderung von 6,5 Prozent auf 4,2 Prozent gesenkt werden konnte.

Die Bundesregierung ist unverändert der Auffassung, dass für eine Verbesserung des Innovations- und Wachstumspotentials in Deutschland und zur Verbesserung der individuellen beruflichen und arbeitsmarktlichen Chancen auch die berufliche Weiterbildung von erheblicher Bedeutung bleibt. Im Zuge der guten Konjunktorentwicklung und der anziehenden Nachfrage nach Fachkräften haben die Agenturen für Arbeit und Arbeitsgemeinschaften ihre Förderanstrengungen erheblich ausgeweitet und 2006 fast doppelt so viele Eintritte wie im Jahr 2005 gefördert. Diese positive Tendenz setzt sich auch in diesem Jahr fort. Bis April sind mit rd. 108 000 Eintritten rd. 110 Prozent mehr Eintritte in Weiterbildung gefördert worden als im Vergleichszeitraum des Vorjahres.

Im Übrigen verweist die Bundesregierung auf ihre Antworten zur

- Kleinen Anfrage der Fraktion der FDP vom 17. Dezember 2004 (Bundestagsdrucksache 15/4589),
- Kleinen Anfrage der Fraktion der FDP vom 20. Juni 2005 (Bundestagsdrucksache 15/5795),
- Großen Anfrage der Fraktion DIE LINKE vom 1. Februar 2007 (Bundestagsdrucksache 16/4210),

und den Bericht 2006 der Bundesregierung zur Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 21. Dezember 2006 (Bundestagsdrucksache 16/3982) sowie im einzelnen auf die nachfolgenden Antworten.

1. Welche Erkenntnisse liegen der Bundesregierung über die Auswirkungen der Reformen am Arbeitsmarkt im Bereich der Weiterbildung (Bildungsgutscheine, zunehmender Kostendruck, Verbleibsquote) auf die Anbieter und die Trägerlandschaft vor?

Welche positiven bzw. negativen Auswirkungen sind der Bundesregierung diesbezüglich besonders aufgefallen?

Mit einer stärkeren Orientierung der Arbeitsmarkt- und beruflichen Weiterbildungsförderung auf die Beschäftigungs- und Integrationswirkung, der Einführung des Bildungsgutscheins und der Verlagerung der Träger- und Maßnahmezulassung auf externe fachkundige Stellen haben sich die Rahmenbedingungen für solche Weiterbildungsanbieter verändert, die Teilnehmer ausbilden, die nach dem Zweiten und Dritten Buch Sozialgesetzbuch gefördert werden. Die Reformen am Arbeitsmarkt waren für sie mit Anpassungsprozessen und stärkeren Anstrengungen bei der Teilnehmergewinnung, der Gestaltung der Angebotsstruktur und der Qualitätssicherung verbunden. Rückläufige Eintritts-

zahlen zwischen 2003 und 2005 und damit verbundene Umsatzeinbußen haben auch zu Kosteneinsparungen, Standortschließungen, Insolvenzen und zu Personalabbau geführt. Die wirtschaftliche Lage der Bildungsanbieter hat sich auch nach den Ergebnissen der Begleitforschung zu den Gesetzen für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt im Zuge der Reformen eher verschlechtert (siehe hierzu auch Bundestagsdrucksache 16/3928, S. 106). Die Veränderungen haben sich allerdings nicht auf alle Weiterbildungsanbieter gleichermaßen und nicht auf alle negativ ausgewirkt. Es konnten sich auch Weiterbildungsanbieter profilieren. Insgesamt kann davon ausgegangen werden, dass es zu einer stärkeren Diversifizierung des Weiterbildungsmarktes mit einer Verbesserung der Marktposition leistungsstarker und flexibler, qualitativ hochwertiger Weiterbildungsanbieter gekommen ist. Siehe im Übrigen Antwort zu Fragen 2 und 3a.

2. Welche Erkenntnisse liegen der Bundesregierung über die Situation der Beschäftigten in der beruflichen Weiterbildung vor und welche Konsequenzen zieht sie aus diesen Erkenntnissen?

Welchen Zusammenhang sieht sie zwischen der Einführung von Bildungsgutscheinen, der Entwicklung der Durchschnittskostensätze und der Situation von Beschäftigten in der Weiterbildungsbranche?

Gemessen an den Umsatzanteilen sind private Unternehmen (rd. 22 Prozent) und individuelle Teilnehmer (rd. 36 Prozent) die wichtigsten Auftraggeber von Weiterbildungseinrichtungen. Auf die Bundesagentur für Arbeit entfallen lediglich 18 Prozent der Umsätze aller Träger in der Weiterbildung, auf andere öffentlich-rechtliche Institutionen rd. 14 Prozent (WSF Wirtschafts- und Sozialforschung, Schlussbericht „Erhebung zur beruflichen und sozialen Lage von Lehrenden in Weiterbildungseinrichtungen“). Daraus ergibt sich, dass die Förderkonditionen und das Fördervolumen der Bundesagentur für Arbeit nicht allein die Rahmenbedingungen für die Beschäftigungsverhältnisse bei den Weiterbildungsanbietern bestimmen.

Insgesamt ist die Struktur und die Situation der Beschäftigten in der Weiterbildung sehr heterogen. Nach einer im Auftrag und mit Mitteln des Bundes finanzierten Erhebung der WSF (Wirtschafts- und Sozialforschung) zur beruflichen und sozialen Lage von Lehrenden in Weiterbildungseinrichtungen stellen Honorarkräfte den größten Anteil der Lehrenden. Nach den Ergebnissen der Studie zeigt sich hinsichtlich ihrer Zufriedenheit ein differenziertes Bild. 25 Prozent der Befragten sind mit ihren Lehr- und Arbeitsbedingungen sehr zufrieden, 57 Prozent sind zufrieden. Fast 60 Prozent der im Jahre 2005 Befragten würden sich bei ihrer Einrichtung noch einmal bewerben. Allerdings bleibt bei den wirtschaftlichen Aspekten wie Verdienstmöglichkeiten, Sicherheit des Arbeitsverhältnisses, soziale Absicherung und leistungsgerechte Bezahlung die aktuelle Lage weit hinter den Erwartungen der Lehrenden zurück. Zu Veränderungen in der Struktur der Beschäftigten siehe auch o.g. Bericht der Bundesregierung (Bundestagsdrucksache 16/3982, S. 106).

3. a) Wie hat sich nach Ansicht der Bundesregierung die Einführung von Bildungsgutscheinen auf den Wettbewerb zwischen den Weiterbildungsträgern ausgewirkt?

Welche Erkenntnisse liegen der Bundesregierung darüber vor, wie sich ein verstärkter Wettbewerb auf die Qualität der Maßnahmen auswirkt und anhand welcher Kriterien bewertet sie dies?

Die Einführung des Bildungsgutscheines und rückläufige Teilnehmerzahlen in den Jahren 2003 bis 2005 haben zwangsläufig zu einem stärkeren Wettbewerb zwischen den Weiterbildungsanbietern mit verstärkten Anstrengungen bei der

Teilnehmergebungung geführt. Inhaber eines Bildungsgutscheins haben die Möglichkeit, einen Weiterbildungsanbieter auch nach Qualitäts Gesichtspunkten frei zu wählen. Darüber hinaus war es generelles Ziel der Neuausrichtung der Weiterbildungsförderung, insbesondere durch die Einführung eines verpflichtenden und jährlich zu überprüfenden Qualitätssicherungssystems einen Prozess nachhaltiger Qualitätsentwicklung in Gang zu setzen. Erhebungen des Bundesinstituts für Berufsbildung zeigen, dass Weiterbildungsanbieter Qualitätsfragen hohen Stellenwert beimessen. Danach sind über 90 Prozent aller Weiterbildungsanbieter der Auffassung, dass ein Qualitätsmanagement die Leistungsfähigkeit von Weiterbildungsanbietern verbessert. Über 50 Prozent stehen den Formen der Qualitätssicherung, wie sie mit den Modernisierungsgesetzen eingeführt wurden – Wahlfreiheit der Teilnehmer, Konkurrenz zwischen Anbietern, Zertifizierung der Anbieter und Nachweis eines Qualitätsmanagementsystems – positiv gegenüber. Nach den Ergebnissen der Begleitforschung zu den Modernisierungsgesetzen ergibt sich auch bei den Teilnehmerinnen und Teilnehmer ein weitgehendes Bild der Zufriedenheit mit der Maßnahmequalität bei den Bildungsträgern. Rund 60 Prozent bewerten die Qualität der Lehrkräfte und der technischen und räumlichen Ausstattung mit sehr gut bzw. gut, rd. 58 Prozent geben diese Note auch den Weiterbildungsinhalten.

- b) Wie schätzt die Bundesregierung den Nutzen der Bildungsgutscheine für Erwerbslose ein?

Wie viel Beratung erfahren sie, um für sich persönlich einen geeigneten Weiterbildungsträger zu finden?

Inwiefern kann ein Bildungsgutschein angesichts relativ unübersichtlicher Weiterbildungsmärkte eine Überforderung für Erwerbslose darstellen?

Mit dem bereits im Jahre 2003 eingeführten Bildungsgutschein wird dem Teilnehmenden das Vorliegen der Voraussetzungen für eine berufliche Weiterbildungsförderung durch die Bundesagentur für Arbeit bescheinigt. Damit verbunden ist das Recht, entsprechend dem im Bildungsgutschein ausgewiesenen Bildungsziel den Bildungsanbieter frei zu wählen. Dies stärkt die Verantwortung der Teilnehmer für eine erfolgreiche berufliche Eingliederung.

Eine berufliche Weiterbildungsförderung und die Ausgabe eines Bildungsgutscheines dürfen bereits nach den gesetzlichen Regelungen nur erfolgen, wenn der Teilnehmer zuvor von der Bundesagentur für Arbeit beraten wurde. Im Rahmen dieser Beratung wird der individuelle Handlungsbedarf bei jedem Arbeitssuchenden durch ein umfangreiches Profiling (Eignungsfeststellung) bzw. eine Standortbestimmung festgestellt. In einer Eingliederungsvereinbarung wird gemeinsam mit dem Arbeitssuchenden festgelegt, durch welche eigenen Bemühungen und unterstützenden Förderleistungen eine berufliche Eingliederung ermöglicht werden kann. Auf der Grundlage dieser Feststellungen erfolgt auch die Ausgabe eines Bildungsgutscheins im Einzelfall. Die Agenturen für Arbeit geben auch Hilfe bei der Suche nach einem Bildungsträger, wie allgemeine Informationen, Verweise auf die Weiterbildungsdatenbank KURS und die Ausgabe von Trägerlisten.

4. Gibt es Erkenntnisse der Bundesregierung, dass die prognostizierte Verbleibsquote (erwartete Wiedereingliederungschancen) zu einer Vorauslese führt und gerade Erwerbslose, die aufgrund ihrer niedrigen Qualifikation eine Maßnahme benötigen würden, nicht in den Genuss eines Bildungsgutscheins kommen?

Nach wie vor gehören geringqualifizierte Arbeitslose und Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die nicht über einen Berufsabschluss verfügen, ausdrücklich

zu den förderberechtigten Personengruppen für eine berufliche Weiterbildung nach dem SGB III und SGB II. Die geschäftspolitische Vorgabe der Bundesagentur nach einer prognostizierten Verbleibsquote von 70 Prozent für die Zulassung von Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung und die Ausgabe eines Bildungsgutscheins ist bereits seit 2005 entfallen. Ungeachtet dessen haben die Ergebnisse der Begleitforschung zu den Modernisierungsgesetzen am Arbeitsmarkt gezeigt, dass gerade bei den auf einen Berufsabschluss zielenden, längerfristigen Weiterbildungsmaßnahmen verstärkt Personen mit Vermittlungshemmnissen berücksichtigt worden sind (siehe hierzu Bundestagsdrucksache 16/3982 S. 113).

5. Wie beurteilt es die Bundesregierung, dass die BA im Jahr 2006 die für aktive Arbeitsmarktpolitik zur Verfügung stehenden Mittel insgesamt nicht – auch nicht für Maßnahmen der beruflichen Bildung – ausgeschöpft hat?

Wie bewertet sie dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass die berufliche Weiterbildung im Rahmen der Hartz-I-III-Evaluierung als erfolgreiches Instrument bewertet wird?

Wie gedenkt die Bundesregierung darauf einzuwirken?

Für Bundesregierung und Bundesagentur bleibt die Förderung der beruflichen Weiterbildung ein Kernelement der aktiven Arbeitsförderung. Im Jahr 2006 hat sich mit rd. 250 000 Eintritten in berufliche Weiterbildung die Zahl der Eintritte gegenüber 2005 nahezu verdoppelt. Die in 2007 nochmals deutlich verstärkten Eintritte in berufliche Weiterbildung zeigen, dass die Förderung der beruflichen Weiterbildung im Rahmen einer wirkungsorientierten Arbeitsmarktpolitik weiterhin gezielt eingesetzt wird, um die im Zuge der positiven wirtschaftlichen Entwicklung verbesserte Integrationschancen für Arbeitslose zu nutzen und Fachkräftebedarf zu decken.

Aus dem Eingliederungstitel der Agenturen für Arbeit sind im Jahr 2006 Ausgaben in Höhe von rund 2,5 Mrd. Euro geleistet worden. Damit wurden die verfügbaren Ausgabemittel zu 79 Prozent ausgeschöpft. Es ist nicht Ziel einer auf Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit ausgerichteten Arbeitsmarktpolitik und Weiterbildungsförderung, die vorhandenen Haushaltsmittel auszuschöpfen. Vorrangig ist die erfolgreiche Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt.

6. a) Wie bewertet die Bundesregierung unter Berücksichtigung der Kritik des Bundesrechnungshofes die Qualitätsprüfung der beruflichen Weiterbildung durch die BA und die Qualität der Maßnahmen als solche?
- b) Wie erfolgt momentan konkret die Umsetzung der Qualitätsprüfungen (Zuständigkeit, Qualitätskriterien, Häufigkeit der Kontrollen etc.)?
- c) Welche Schritte planen Bundesregierung bzw. BA aktuell zur Verbesserung der Qualitätsprüfung bzw. der Qualität der beruflichen Weiterbildung?

Antwort zu den Fragen Nr. 6 a–c:

Die Bundesregierung hat die Prüfmitteilung des Bundesrechnungshofes, die Stellungnahme der Bundesagentur für Arbeit und den Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses des Deutschen Bundestages in seiner Sitzung vom 2. Februar 2007 zur Kenntnis genommen.

Im April 2007 hat die Bundesagentur für Arbeit einen instrumentenübergreifenden und überregionalen Prüfdienst mit den Stützpunkten Berlin, Düsseldorf und Nürnberg eingerichtet. Er hat die Aufgabe, die Durchführungsqualität bei den Arbeitsmarktdienstleistungen zu prüfen. In die Prüfungen werden auch Maß-

nahmen der beruflichen Weiterbildung einbezogen. Eine zentrale Vorgabe von Prüfquantitäten oder -kriterien hat die Bundesagentur für Arbeit nicht vorgehen. Die Erkenntnisse aus den Prüfungen werden den zuständigen Agenturen für Arbeit und den für die Zulassung von Weiterbildungsanbietern zuständigen Zertifizierungsagenturen mitgeteilt. So können die Erkenntnisse auch in Zulassungsentscheidungen und jährliche Überwachungsaudits der Zertifizierungsagenturen einfließen. Die Bundesagentur für Arbeit plant zudem, eine Online-Teilnehmerbefragung aufzubauen. Die Befragung kann auch Anhaltspunkte für die Beurteilung der Qualität von Weiterbildungsangeboten geben und Auslöser für Vor-Ort-Prüfungen durch die Agenturen für Arbeit sein. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 3a verwiesen.

7. a) Welche Anreize – insbesondere hinsichtlich der Bewilligung von Maßnahmen für sog. Betreuungskundinnen und -kunden – werden nach Ansicht der Bundesregierung durch den Aussteuerungsbetrag gesetzt?
- b) Teilt die Bundesregierung die Auffassung, wonach der Aussteuerungsbetrag dazu führt, dass sich vor allem für Betreuungskundinnen und -kunden die Bewilligung von Maßnahmen für die BA häufig aus eher betriebswirtschaftlichen Gründen nicht rechnet, wenn die Kosten für die Maßnahme hoch sind und den Erwerbslosen nur geringe Chancen auf dem Arbeitsmarkt zugesprochen werden?

Wenn nein, warum nicht?

Antwort zu den Fragen Nr. 7a–b:

Der Aussteuerungsbetrag verfolgt das Ziel, einen Anreiz für die Bundesagentur für Arbeit zu schaffen, Maßnahmen möglichst frühzeitig zu ergreifen, um Arbeitslose noch während des Bezugs von Arbeitslosengeld beruflich einzugliedern.

Betreuungskunden sind nach der Kundendifferenzierung der Bundesagentur für Arbeit solche arbeitslosen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, mit denen voraussichtlich weder durch Instrumente des Förderns noch des Forderns eine unmittelbare berufliche Eingliederung erreicht werden kann, weil gravierende Vermittlungshemmnisse einer Arbeitsaufnahme entgegenstehen. Um die Eingliederungschancen von Betreuungskunden unabhängig von der Zugehörigkeit zu einem Rechtskreis zu verbessern, hat die Bundesagentur für Arbeit für diese Personengruppe neben dem wirkungsorientierten Einsatz der Fördermittel, der auf eine berufliche Eingliederung möglichst vor Übertritt in den Rechtskreis des SGB II abzielt, für die Jahre 2006 und 2007 besondere Programme konzipiert. Im Sonderprogramm „Integrationsfortschritte für Betreuungskunden“ stehen 2007 insgesamt 200 Mio. Euro Ausgabemittel zur Verfügung, von denen mit 18 500 Eintritten in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen bereits etwa die Hälfte eingesetzt werden konnte.

- c) Wie bewertet die Bundesregierung das Evaluationsergebnis (Bericht 2006 der Bundesregierung zur Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Bundestagsdrucksache 16/3982), dass über 70 Prozent der befragten Führungskräfte in den Arbeitsagenturen die Dauer der Arbeitslosigkeit bzw. die maximale verbleibende Restzeit im Rechtskreis SGB III als Kriterium für die Ausgabe von Bildungsgutscheinen genannt haben?

Nach den Befragungsergebnissen der Begleitforschung zu den Modernisierungsgesetzen am Arbeitsmarkt orientieren sich die befragten Führungskräfte in den Agenturen für Arbeit bei der Ausgabe von Bildungsgutscheinen an mehreren Kriterien. Die Dauer der Arbeitslosigkeit bzw. die verbleibende Restzeit im Rechtskreis SGB III wurde von 73 Prozent der Führungskräfte als ein Kriterium

genannt. Noch häufiger genannt wurden allerdings folgende Kriterien: die individuelle Eingliederungswahrscheinlichkeit der Kunden nach der Weiterbildung (91 Prozent), der kurzfristige Bedarf bei potenziellen Arbeitgebern (87 Prozent), die bisher erzielte Eingliederungsquote für die entsprechende Bildungsmaßnahme (86 Prozent), das Ergebnis der Eignungsfeststellung (83 Prozent), die bisherige Berufsbiographie der Bewerber (77 Prozent) sowie die schulische und berufliche Vorbildung der Bewerber (75 Prozent).

Das Ergebnis macht deutlich, dass die Ausgabe von Bildungsgutscheinen vorrangig an den konkreten Integrationschancen für die Kunden ansetzt.

8. Welchen Stellenwert spricht die Bundesregierung der beruflichen Weiterbildung für Erwerbslose in ihrem arbeitsmarktpolitischen Gesamtkonzept zu?

Entspricht dieser Stellenwert den realen Entwicklungen?

Wenn nein, welche Schritte plant die Bundesregierung, um dies zu ändern?

Auf die Antwort zu Frage 5, die Vorbemerkung und die Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion DIE LINKE vom 31. Januar 2007 (Bundestagsdrucksache 16/4210, Frage 87) wird verwiesen.

9. Welche Schlüsse und politischen Handlungsanforderungen zieht die Bundesregierung insgesamt aus der Evaluation der beruflichen Weiterbildung im Rahmen der Hartz-I-III-Evaluierung?

Auf die Antwort zu Frage 5, die Vorbemerkung und die Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion DIE LINKE vom 31. Januar 2007 (Bundestagsdrucksache 16/4210, Frage 87) wird verwiesen.

elektronische Vorab-Fassung*

elektronische Vorab-Fassung*