ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Bruttel, Oliver

Article — Published Version

Eine erste Analyse des 'Bildungsgutscheins'

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Bruttel, Oliver (2003) : Eine erste Analyse des 'Bildungsgutscheins', Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 83, Iss. 9, pp. 613-620

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/42089

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Oliver Bruttel

Eine erste Analyse des „Bildungsgutscheins“

Durch die Einführung des Systems des so genannten „Bildungsgutscheins“ hat sich die Leistungserbringung der budgetmäßig wichtigsten Maßnahme der aktiven Arbeitsmarktpolitik seit dem 1. Januar 2003 grundlegend verändert. Wie ist das neue Instrument der Arbeitsmarktpolitik ausgestaltet und wie aus theoretischer und aus praktischer Sicht zu beurteilen? Welche Probleme ergeben sich und welche Alternativen bestehen?

Mit dem Ersten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23.12.2002 (BGBl. I 2002, S. 4607) hat sich die Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW) durch die Einführung des so genannten „Bildungsgutscheins” grundlegend verändert. Nach dem Vermittlungsgutschein ist dies schon der zweite zentrale Bereich von öffentlichen Aufgaben in der Arbeitsverwaltung, der durch Gutscheine geregelt wird. Im Gegensatz jedoch zum wenig genutzten Vermittlungsgutschein bedeutet der Bildungsgutschein eine Zäsur für die Struktur der Leistungserbringung, weil das gesamte System der Förderung der beruflichen Weiterbildung davon erfasst ist, während der Vermittlungsgutschein nur eine Zusatzleistung darstellt[1].

Systematisch vom Bildungsgutschein zu trennen ist bei der Diskussion um die Förderung der beruflichen Weiterbildung die in den geschäftspolitischen Zielen für 2003 verankerte Vorgabe der Bundesanstalt für Arbeit, dass FbW-Maßnahmen eine prognostizierte Verbleibsquote der Teilnehmer[2] im Arbeitsmarkt von mindestens 70% erreichen müssen. Ebenso ist die Kürzung der Mittel für die Förderung der beruflichen Weiterbildung im Haushaltansatz der Bundesanstalt für das laufende Jahr von knapp 6,7 (2002) auf 5,3 Mrd. Euro eine vom Bildungsgutschein systematisch zu trennende Veränderung, die in diesem Aufsatz nur am Rande behandelt werden soll.

Der vorliegende Aufsatz wird sich im Wesentlichen mit dem Instrument „Bildungsgutschein“ als Form der öffentlichen Leistungserbringung befassen. Nach einer kurzen Darstellung der Neuregelungen und der Marktsituation im Bereich der beruflichen Weiterbildung folgt die Einordnung der neuen Bereitstellungsform „Gutschein“ in den Kontext der Privatisierungsdiskussion. Daran anschließend wird diskutiert, ob der Gutschein ein probates Mittel der Leistungserbringung im FbW-Bereich sein kann. Abschließend wird eine mögliche Alternative zum Bildungsgutschein vorgeschlagen.

Oliver Bruttel, 26, Dipl.-Volkswirt, ist Doktorand am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung.

Ausgangslage

Die bisherige Förderung der beruflichen Weiterbildung schrieb dem Arbeitsamt eine zentrale Funktion bei der Zuteilung der Teilnehmer auf Maßnahmen zu. Eine derartige Zuteilung fand jedoch nicht direkt durch einen Vertrag zwischen dem Arbeitsamt und dem Maßnahmeträger mit direkter Zuweisung der Teilnehmer statt. Vielmehr entstanden nur zwischen Arbeitsamt und Teilnehmer Leistungsrechte, soweit das Arbeitsamt der individuellen Förderung des Arbeitnehmers zugestimmt hatte. An dieser rechtlichen Beziehung änderte auch die Tatsache nichts, dass die Kostenerstattung oftmals direkt zwischen Arbeitsamt und Maßnahmeträger stattfand und nicht den (theoretisch korrekten, aber praktisch komplizierten) Umweg über den Teilnehmer machte. Dass dennoch von Contracting-out (also einer Beauftragung[3]) gesprochen werden kann, liegt an dem Faktum, dass Teilnehmer nur zu solchen Maßnahmen zugeteilt wurden, die auch „anerkannt“ waren. § 86 SGB III a.F. regelte die Kriterien für die Anerkennung.

Durch den Umfang derartiger Anerkennungen, der sich am Bedarf in einer Region orientierte, konnte das Arbeitsamt eine Steuerung vornehmen und Anbieter auswählen. Denn durch die Begrenzung der Anerkennung konnte der Fluss der Teilnehmer indirekt

[1] Bis zum 31.12.2002 wurden 206 940 Vermittlungsgutscheine ausgegeben, wovon lediglich 17 900 (= 8,6%) bis 31.3.2003 für eine erste Ratenzahlung eingelöst wurden (vgl. Statistik unter www.arbeitsamt.de).

[2] Bei allen männlichen Funktionsbezeichnungen sind stets auch die weiblichen gemeint.

[3] Beauftragung ist hierbei nicht als juristischer Begriff im Sinne der Verdingungsordnung für Leistungen (VOL) zu verstehen. Wie im Text dargestellt handelte es sich eben nicht um eine direkte, rechtsverbindliche Auftragsbeziehung, wohl aber um eine De-facto-Beauftragung im wörtlichen Sinn.

gesteuert werden. Da zwischen Arbeitsamt und Maßnahmeträger kein Vertrag geschlossen wurde, waren Ankündigungen über Kapazitäten zwar rechtlich nicht verbindlich. Dass in den meisten Fällen dennoch daran festgehalten wurde, war jedoch übliche Praxis. Auch wenn also de jure kein Contracting-out vorlag, so kann de facto doch von einer solchen Beziehung gesprochen werden.

Neuregelung

Im System des Bildungsgutscheins (§§ 77 ff. SGB III) hat sich dies nun geändert. Dadurch dass das Arbeitsamt (und demnächst die „fachkundige Stelle") alle Maßnahmenträger zulassen muss, die den Anforderungen genügen, kann keine kapazitätsbegrenzende Auswahl (wie früher) mehr vorgenommen werden. Dem Arbeitnehmer selbst wird seit dem 1.1.2003 durch den Bildungsgutschein „das Vorliegen der Voraussetzungen für eine Förderung bescheinigt" (§ 77 Abs. 3 S. 1 SGB III). Diesen Bildungsgutschein kann der Arbeitnehmer dann bei einem Maßnahmeträger (Weiterbildungsträger oder Betrieb) einreichen, der die Kosten durch das Arbeitsamt nach Vorlage des Bildungsgutscheines erstattet bekommt. Voraussetzung ist, dass der Weiterbildungsträger und die Maßnahme zugelassen sind. Die Zulassung soll zukünftig von einer vom Arbeitsamt verschiedenen „fachkundigen Stelle" (§§ 84 ff. SGB III) vorgenommen werden, über deren Form derzeit noch diskutiert wird. Bis zu deren Einrichtung übernehmen die Arbeitsämter diese Funktion. Die Zulassung wird zukünftig keine Kapazitätsbeschränkung mehr beinhalten. Es werden alle Maßnahmen und Träger zugelassen, die bestimmte Kriterien erfüllen.

Marktvolumen

Die Förderung der beruflichen Weiterbildung ist (bislang) die wichtigste Einzelmaßnahme der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Die Tabelle zeigt die Bedeutung der Förderung der beruflichen Weiterbildung im Spektrum der Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik mit einem Volumen von rund 7,4 Mrd. Euro im Jahr 2001, was fast 50% der Gesamtausgaben für die aktive Arbeitsmarkpolitik entsprach.

Das Volumen des gesamten Weiterbildungsmarktes in Deutschland ist aufgrund der Datenlage jedoch nicht exakt zu beziffern. Vielmehr handelt es sich in einigen Bereichen (wie z.B. freie Wirtschaft und Haushalte) um Ergebnisse von Stichproben oder Schätzungen. Trägt man die verfügbaren Informationen zusammen, so werden die Gesamtausgaben für Weiterbildung in

Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (Eingliederungstitel) im Vergleich (2001)

	Austritte geförderter Arbeitnehmer		Ausgaben		Verbleibsquote
	absolut	in %	absolut (in 1000 Euro)	in %	in %
Förderung der beruflichen Weiterbildung	413 399	38,24	7 350,9	47,01	67,0
Beschäftigungsbegleitende Maßnahmen (z.B. Eingliederungszuschüsse)	254 661	23,56	2 556,4	16,35	81,9
Beschäftigungsschaffende Maßnahmen (z.B. ABM)	305 738	28,28	3 643,6	23,30	46,3
Förderung der Berufsausbildung Benachteiligter	107 218	9,92	1 019,0	6,52	85,5
Sonstige Leistungen (z.B. Freie Förderung, Trainingsmaßnahmen)	-	-	1 065,7	6,82	-

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit: Daten zu den Eingliederungsbilanzen 2001, Sondernummer der Amtlichen Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg, 30. April 2002, 50. Jg., S. 35, 50, 134 ff. Austritte beziehen sich auf den Zeitraum 1.7.2000 bis 30.6.2001, worauf sich auch die Verbleibsquote bezieht.

Deutschland auf 36,4 Mrd. Euro (1997) geschätzt[4]. Hierbei werden aber beispielsweise bei den Ausgaben der privaten Wirtschaft, die mit rund 18 Mrd. Euro beziffert werden, auch die Arbeitsentgelte freigestellter Beschäftigter eingeschlossen, ebenso wie bei den Ausgaben der Bundesanstalt auch Zuschüsse zum Lebensunterhalt eingerechnet werden[5].

Das tatsächliche Marktvolumen für die Weiterbildungsträger ist daher deutlich geringer anzusetzen. Schätzungen schwanken zwischen 7 und rund 17 Mrd. Euro[6]. Die Aussagen über die Anzahl der am Markt tätigen Unternehmen schwanken ebenfalls zwischen 5000 und knapp 30 000[7]. Dies zeigt, wie unübersichtlich der Markt ist. Die „Kurs"-Datenbank auf der Internet-Seite der Bundesanstalt für Arbeit enthält 20 000 registrierte Bildungsträger mit über 600 000

[4] Vgl. E. Nuissl, K. Pehl: Porträt Weiterbildung Deutschland, Bielefeld 2000, S. 26.

[5] Die Aufteilung der Kosten für die freie Wirtschaft zeigt, dass hiervon rund die Hälfte direkte Kosten, wie z.B. Durchführungskosten für Veranstaltungen sind, die andere Hälfte indirekte Kosten, worunter die Lohnfortzahlung bei Weiterbildungsmaßnahmen fallen würde. Vgl. R. Weiß: Wettbewerbsfaktor Weiterbildung: Ergebnisse der Weiterbildungserhebung der Wirtschaft, Köln 2000, S. 24. Bei den FbW-Mitteln werden rund 2,8 Mrd. Euro für Kurskosten u.ä. angesetzt, der Rest entfällt auf das Unterhaltsgeld (2001).

[6] Vgl. Lünendonk: Weiterbildungsmarkt Deutschland 2001, Pressemitteilung vom 12.4.2002 (7 Mrd. Euro); und R. Weiß: Wettbewerbsfaktor Weiterbildung, a.a.O., S. 42 (17 Mrd. Euro).

[7] Vgl. Lünendonk: Weiterbildungsmarkt ..., a.a.O. (5000 Unternehmen); Bildungswerk der Bayrischen Wirtschaft: Weiterbildungsträger in Deutschland, Kurzfassung, München 2001 (30 000 Unternehmen).

Bildungsangeboten, die jedoch nicht nur den FbW-Bereich, sondern alle Weiterbildungsangebote umfassen. Nur ein geringer Teil dieser Weiterbildungsträger sind größere Unternehmen, viele hingegen Einzelunternehmer. Die besondere Stellung der Bundesanstalt für Arbeit im Weiterbildungsmarkt wird indes durch die Studie des Bildungswerkes der Bayrischen Wirtschaft belegt. Rund 70% der in dieser Studie knapp 30 000 erfassten Bildungsträger zählen die Bundesanstalt für Arbeit zu ihren Kunden. Ihr kommt damit „in weiten Bereichen die Stellung eines monopolistischen Nachfragers zu, der entsprechend der jeweiligen Arbeitsmarkt-Bedarfslage die Angebotsvielfalt, die Qualität und die Preise beruflicher Weiterbildungsmaßnahmen nachhaltig beeinflusst“[8].

Effektivität

So wichtig also die Förderung der beruflichen Weiterbildung ihrem Volumen nach ist, so umstritten ist ihre Effektivität. Die Tabelle zeigt, dass die Verbleibsquote von Arbeitnehmern, die an FbW-Maßnahmen teilgenommen haben, verglichen mit den beschäftigungsbegleitenden Maßnahmen relativ gering ist[9]. Die Verbleibsquote zeigt allerdings große Unterschiede zwischen West- und Ostdeutschland (74,2% versus 55,1%) und noch stärker zwischen den einzelnen Arbeitsamtsbezirken mit 47,4% im Arbeitsamtsbezirk Merseburg und 89,6% im Arbeitsamtbezirk Freising. Offensichtlich ist der Erfolg von FbW-Maßnahmen auch von der regionalen Wirtschaftslage abhängig. Nach vorläufigen Angaben der Bundesanstalt für Arbeit lag die Verbleibsquote bei Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung im Jahr 2002 in Deutschland mit 63,1% (West: 69,8%, Ost: 53,5%) unter der des Vorjahres[10]. Diese als gering wahrgenommenen Verbleibsquoten der Förderung der beruflichen Weiterbildung waren auch ein Grund für die Einführung der Bildungsgutscheine. Man erhoffte sich durch die stärkere Wahlfreiheit der Kunden und der Wettbewerbssituation zwischen den Anbietern eine Verbesserung der Maßnahmenqualität.

Der Vergleich der Verbleibsquoten verschiedener Maßnahmen zeigt das Umsteuern in der grundsätzlichen Ausrichtung der aktiven Arbeitsmarktpolitik der Bundesanstalt für Arbeit. Im Mittelpunkt steht nunmehr fast ausschließlich der Vermittlungserfolg, während die längerfristige Orientierung, die gerade bei der Förderung der beruflichen Weiterbildung oft von Bedeutung ist, in den Hintergrund gedrängt wird. Förderung der beruflichen Weiterbildung und beispielsweise Eingliederungszuschüsse gehen von völlig unterschiedlichen Voraussetzungen beim geförderten Personenkreis aus und sind daher nur bedingt zu vergleichen. Die hohen Anforderungen, die nun an die Förderung der beruflichen Weiterbildung gestellt werden, sind jedoch auch als Reaktion auf die Erfahrungen aus der Vergangenheit zu verstehen, in der der Effizienz und Effektivität von FbW-Maßnahmen zu wenig Beachtung geschenkt wurde.

Privatisierung bei der Förderung der beruflichen Weiterbildung

Die Bedeutung von New Public Management im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik hat gerade bei der Förderung der beruflichen Bildung auch im europäischen Vergleich in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen[11]. Die Privatisierung gehört dabei zu den zentralen Forderungen in weiten Teilen der New Public Management-Literatur. Privatisierung ist diesbezüglich jedoch als sehr weiter Begriff zu verstehen. Die zwei international am verbreitetsten Formen sind der Verkauf von Staatsunternehmen und die Stärkung privatwirtschaftlicher Strukturen bei der Erbringung öffentlicher Leistungen. Die Reform der Förderung der beruflichen Weiterbildung fällt unter den zweiten Bereich, der jedoch in sich nochmals sehr differenziert zu betrachten ist.

Eine Abstufung verschiedener Privatisierungsformen in diesem Sinne bietet die Abbildung. Hierbei kann jede Bewegung von einem niedrigeren zu einem höheren Regime in der Abbildung als eine Stärkung privatwirtschaftlicher Strukturen interpretiert werden. Bei den dargestellten Formen handelt es sich um Idealtypen, von denen man in den meisten Fällen Kombinationen aus zwei oder mehreren Formen an-

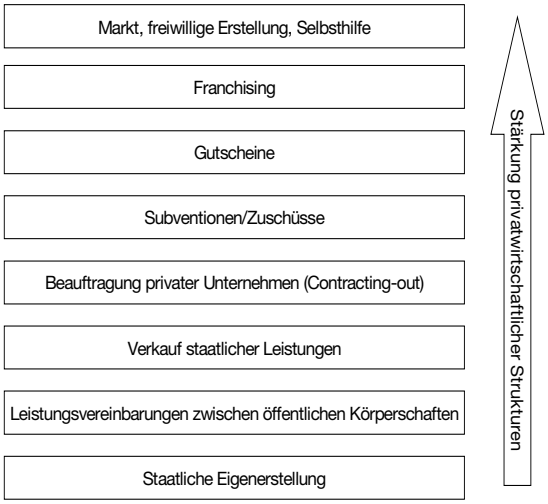
[8] Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.): Studie zum europäischen und internationalen Weiterbildungsmarkt, Stuttgart 2000, S. 74.

[9] Die Verbleibsquote gibt an, wie viele der Personen sechs Monate nach Maßnahmeaustritt nicht arbeitslos sind. Die Schwäche der Verbleibsquote liegt darin, dass unklar ist, ob diese Personen tatsächlich in Beschäftigung gekommen sind oder sich nicht vielmehr in einer neuen (Anschluss-)Förderung befinden oder aus dem Arbeitsleben ausgeschieden sind. Daher wird nun als zusätzlicher Erfolgsindikator die so genannte Eingliederungsquote ermittelt. Die Eingliederungsquote ist definiert als die Zahl der Austritte aus einer Maßnahme mit nachgewiesener sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung sechs Monate nach dem Austritt dividiert durch alle recherchierten Austritte. Bei FbW-Maßnahmen zeigt sich, dass lediglich 37,3% der ausgetretenen Personen sechs Monate nach Ende der Maßnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgehen (Anschlussförderungen ausgenommen). Für alle Eingliederungsmaßnahmen liegt diese Quote sogar nur bei 35,0%. Vgl. Bundesanstalt für Arbeit: Daten zu den Eingliederungsbilanzen 2001 (Ergänzung): Eingliederungsquote, Sondernummer der Amtlichen Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, 31. Januar 2003, 51. Jg.

[10] Vgl. Bundesanstalt für Arbeit: Die Entwicklung des Arbeitsmarktes im Februar 2003, Presse-Information Nr. 15/2003.

[11] Vgl. G. Schmid: New Public Management of Further Training, in: G. Schmid, J. O'Reilly, K. Schönmann (Hrsg.): International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, Cheltenham 1996, S. 747-790.

Private Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung



Quelle: E. S. Savas: Privatization and Public-Private Partnerships, New York 2000, S. 104.

treffen wird. Die Reihung, die sich an der Bedeutung der aktiven Rolle des Staates sowie an der Möglichkeit privater Entscheidungen der Bürger orientiert, gibt jedoch einen ersten Hinweis für die Einordnung der denkbaren Formen.

Die Förderung der beruflichen Weiterbildung hat in Deutschland nie in staatlicher Eigenerstellung stattgefunden, wie dies in vielen anderen europäischen Ländern der Fall war und teilweise noch ist. Von Beginn an wurde diese Aufgabe an private Träger abgegeben. Deutschland nahm somit eine Vorreiterrolle bei der privaten Leistungserbringung von Weiterbildung im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ein, auch wenn die Ausprägung tatsächlicher freier Marktstrukturen mangelhaft war. Die Einführung des Bildungsgutscheines geht nun bei der Privatisierung noch einen Schritt weiter. Der Unterschied ist insbesondere in der neuen Freiheit des Teilnehmers bei der Auswahl des Bildungsträgers sowie in der nicht mehr möglichen quantitativen Beschränkung des Zugangs von Weiterbildungsträgern in den Markt zu sehen.

Privatisierung darf insgesamt jedoch nicht zwangsläufig als Rückzug des Staates aus der Verantwortung gedeutet werden. Zwar kann es sein, dass der direkte staatliche Einfluss entsprechend der Kaskade in der Abbildung sinkt, jedoch erfolgt dies oft durch die Erhöhung des indirekten Staatseingriffes in Form von Regulierungen[12]. Im Fall des Bildungsgutscheins wird die Einrichtung der fachkundigen Stelle weiterhin dafür sorgen, dass der Staat auch bei der Form der Leistungserbringung mitwirkt. Gleichzeitig wird durch den Bildungsgutschein lediglich die Leistungserbringung privatisiert, nicht jedoch die Finanzierung oder die Politikformulierung, wie dies durchaus denkbar wäre und in Großbritannien mit den Training and Enterprise Councils (TEC) teilweise auch versucht wurde[13]. Der Staat behält also seine Planungs- und Lenkungsfunktion und überführt nur die Leistungserbringung an private Unternehmen.

Drei Ziele wurden bei der Einführung des Bildungsgutscheins immer wieder angeführt: die Stärkung der Entscheidungs- und Wahlrechte der Arbeitnehmer, die Intensivierung des Wettbewerbs zwischen den Bildungsträgern und die Verbesserung der Qualität (einschließlich der Eingliederungserfolge) der Förderung der beruflichen Weiterbildung[14]. Diese Argumente werden auch in der Literatur als die wesentlichen Vorteile von Gutscheinen gesehen, wobei jedem dieser drei Punkte auch Einschränkungen und Probleme gegenüberstehen[15].

Stärkung der Entscheidungs- und Wahlfreiheit

Der Gutschein soll dem Anspruchsberechtigten ermöglichen, entsprechend seiner eigenen Präferenzen zu entscheiden. Es ist also ein Optimum an Nutzenmaximierung für den Konsumenten möglich, der nur durch möglichst geringe Auflagen eingeschränkt werden soll. Der mündige Bürger in einem liberalen Staat ist das Idealbild, das einem solchen System zugrunde liegt. Diese Mündigkeit hat jedoch offensichtlich ihre Grenzen. Denn würde man dieses Prinzip der Eigenverantwortung konsequent zu Ende denken, könnte man auch zu dem Ergebnis kommen, dass es am sinnvollsten sei, dem Anspruchsberechtigten sein eigenes „Eingliederungsbudget“ zur Verfügung zu stellen, über das er dann frei verfügen kann.

In diese Richtung geht der Vorschlag des so genannten Arbeitslosentenders[16]. Der Arbeitslosentender umfasst drei Gutscheine (einen Vermittlungs-, einen Qualifizierungs- und einen Einarbeitungsgutschein), über deren Verwendung der Arbeitslose frei entscheiden darf. Allerdings kann er nur einen dieser

[12] Vgl. P. Starr: The Meaning of Privatization, in: S. B. Kamerman, A. J. Kahn (Hrsg.): Privatization and the Welfare State, Princeton 1989, S. 22.

[13] Vgl. H. Mosley, C. Degen: The Reorganization of Labor Market Policy: Further Training for the Unemployed in the United Kingdom, WZB Discussion Paper FS I 94 – 205, Berlin 1994.

[14] Vgl. Bundestags-Drucksache 15/25, Ausschuss-Drucksache 15/20 (Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit).

[15] Vgl. C. E. Steuerle, D. Van Ooms, G. E. Peterson, R. D. Reischauer (Hrsg.): Vouchers and the Provision of Public Services, Washington D.C. 2000.

[16] Vgl. M. Heidinger: Arbeitmarktpolitik bei marktkonformer Arbeitsvermittlung, Frankfurt a.M. 2000.

Gutscheine einlösen. Er muss sich also entscheiden, welches die für ihn beste Maßnahme ist, um wieder in das Berufsleben zurückzukehren, hat aber auch ein stark erhöhtes Maß an Wahlfreiheit.

Obwohl dem Einzelnen beim Bildungsgutschein nur die Wahl des Anbieters bleibt, kann erwartet werden, dass die Weiterbildungsträger stärker als bisher auf den Arbeitnehmer eingehen. Dadurch dass er mit dem Gutschein nun auch eine individuelle Nachfragemacht erhält, wird er vermutlich deutlicher als Kunde wahrgenommen und als solcher auch eine bessere Dienstleistungsqualität erhalten. Diese Kundenstärkung wird jedoch durch Informationsdefizite wieder eingeschränkt, wie die nachfolgenden Ausführungen zeigen werden.

Während also die Anbieterauswahl in den Händen des Arbeitnehmers liegt, werden Inhalt und Umfang der Maßnahme im Bildungsgutschein festgeschrieben, wenngleich diese von Arbeitsberater und Arbeitnehmer größtenteils gemeinsam erarbeitet werden. Ein Blick auf die frühere Praxis lässt erkennen, dass ein ähnliches Vorgehen schon damals üblich war. Der Arbeitnehmer hatte die Möglichkeit, seine eigenen Ideen einzubringen. Über die Wahl der Maßnahme wurde oft auch der Bildungsträger näher bestimmt, womit eine indirekte Wahlmöglichkeit für den Arbeitnehmer gegeben war. Zu beachten ist auch, dass ein Teil der Förderung der beruflichen Weiterbildung, teilweise als Einzelmaßnahme, in Betrieben stattfindet. Die Einführung des Bildungsgutscheines hat in diesem Bereich faktisch nichts verändert, weil eine Wahlfreiheit schon früher bestand. Ingesamt könnte man also von einem Übergang vom kooperativen Mitwirkungsrecht zur Wahlpflicht sprechen.

Mit der Einführung des Bildungsgutscheins hat der Arbeitnehmer auch eine ganz andere Freiheit gewonnen. Es gibt derzeit nämlich keine Sanktionsmöglichkeiten mehr von Seiten des Arbeitsamtes bei Nicht-Antritt einer Maßnahme, d.h. beim Nicht-Einlösen des Gutscheins.

Die Vorgaben, die das Arbeitsamt im Bereich der Weiterbildung noch macht, sind aber auch gut zu begründen. Eine solche Einschränkung kann zum einen damit gerechtfertigt werden, dass nicht nur der Leistungsempfänger, sondern auch der Finanzierungsgeber ein Recht hat, den Inhalt des Gutscheins mitzubestimmen. Schließlich könnte es sein, dass der Leistungsempfänger einen hohen Gegenwartskonsum bevorzugt und somit eine sozial nicht optimale Entscheidung treffen würde. Zum anderen könnten Informationsdefizite über die zukünftige Marktsituation zu Fehlentscheidungen des Gutscheinbesitzers führen.

Informationsdefizite

Die Einführung einer marktähnlichen Situation, die eigentlich die Kundensouveränität stärken soll, kann auch selbst unter Fehlern leiden. Soweit nämlich von der Stärkung der Wahlfreiheit und damit verbunden der Möglichkeit zur Artikulation der eigenen Präferenzen gesprochen wird, besteht die Möglichkeit eines „Fehlverhaltens durch Präferenzfehler“[17]. Eine solche falsche Präferenzbildung kommt dadurch zustande, dass der Konsument nicht über die notwendige Information verfügt, um Entscheidungen zu treffen, die tatsächlich seinen Präferenzen entsprechen. Insofern kann die individuelle Informationskapazität ein wichtiger Faktor in der Auswahl der richtigen Form der Leistungserbringung sein. Es wird daher auch argumentiert, dass es bei Einschränkungen der individuellen Entscheidungskompetenz durch mangelnde Informationen besser ist, öffentliche Leistungen durch direkte Beauftragung zu erbringen als durch ein Gutscheinsystem. Ob also ein Gutscheinsystem, wie es zum 1.1.2003 eingeführt wurde, tatsächlich eine effiziente Leistungserbringung gewährleistet, lässt sich auf die Frage zuspitzen, „ob man Individuen im Markt zutrauen kann, die passende Auswahl zu treffen oder ob eine allwissende Verwaltung aktiv in die Entscheidung eingreifen sollte“[18].

Von Bedeutung für die volle Entfaltung der Wahlfreiheit ist somit eine effiziente Informationsbereitstellung. Bislang jedoch zeigt sich, dass diese Informationsbereitstellung noch nicht ausreichend gewährleistet ist, was für verschiedene Gruppen von Gutscheinbesitzern unterschiedliche Folgen hat. Schon bisher waren höherqualifizierte Personen eher in der Lage, ihre individuellen Weiterbildungsbedürfnisse besser zu formulieren und damit auch zielgerichteter in das Gespräch mit dem Arbeitsberater einzubringen. Durch den Bildungsgutschein wird dieser Unterschied, der bereits bei der Festlegung der Weiterbildungsinhalte bestand, jedoch zusätzlich noch bei der Umsetzung fortgesetzt. Personen mit niedrigerem Bildungsabschluss stehen dem Bildungsgutschein oft hilflos gegenüber. Diese Personen bilden aber eine wesentliche Zielgruppe bei der Förderung der beruflichen Weiterbildung. Im Jahre 2002 waren 29% der geförderten Arbeitnehmer ohne

[17] D. Lowery: Consumer Sovereignty and Quasi-Market Failure, in: Journal of Public Administration Research and Theory, 8. Jg. (1998), Nr. 2, S. 147.

[18] R. M. Blank: When can public policy makers rely on private markets? The effective provision of social services, in: Economic Journal, 110. Jg. (2000), Nr. 462, S. C42.

Berufsausbildung, 25% Langzeitarbeitslose und 9% Ausländer[19].

Eine derartige Informationsasymmetrie bei den Gutscheinbesitzern wird auch durch die Ergebnisse des Berichtssystems Weiterbildung bestätigt. Nur rund die Hälfte aller befragten Personen gibt an, einen guten Überblick über Weiterbildungsmöglichkeiten zu besitzen[20]. Dabei zeigt sich, dass besonders Erwerbstätige, Deutsche, Beamte und höher qualifizierte Personen dieser Aussage zustimmen. Zusammen mit der Forderung nach einer Verbleibsquote von 70% bei FbW-Maßnahmen seitens der Bundesanstalt für Arbeit[21] könnte dies zu einer ungleichen Verteilung solcher Maßnahmen führen (so genanntes Rosinenpicken).

Trotz der oftmals vorherrschenden Ratlosigkeit bei den Gutscheinbesitzern ist es den Arbeitsberatern untersagt, Empfehlungen auszusprechen. Vorgesehen ist lediglich die Aushändigung einer Liste mit allen zugelassenen Weiterbildungsträgern in einer Region, die jedoch nur bedingt dazu geeignet ist, die Informationsbedürfnisse des Gutscheinbesitzers zu befriedigen. Daher nehmen derzeit andere Einrichtungen, wie Arbeitsloseninitiativen, Beratungsstellen für Weiterbildung und so genannte Bewerbungszentren, vermehrt diese Aufgabe wahr[22]. Grundsätzlich ist es jedoch nicht a priori offenkundig, dass jede dieser Stellen eine bessere und neutralere Beratung leisten kann als das Arbeitsamt.

Neben den Informationsdefiziten bei den Gutscheinbesitzern könnte jedoch auch ein Mangel an Anbietern die Wahlfreiheit beeinträchtigen. Auf der Nachfrageseite kann eine solche Einschränkung durch die natürliche Ortsgebundenheit der Gutscheinbesitzer zustande kommen. Soweit im Tagespendelbereich nur wenige Anbieter vorhanden sind, reduziert sich natürlich auch die Wahlfreiheit. Möglich ist auf der anderen Seite aber ebenso eine Restriktion auf der Angebotsseite.

Stärkung des Wettbewerbs

Die Stärkung des Wettbewerbes ist das zweite große Ziel bei der Einführung des Bildungsgutscheines. Im bisherigen System kam – verstärkt durch anekdotische Evidenz – der Vorwurf auf, dass die Tarifpartner durch ihre Vertretung im Verwaltungsausschuss der Arbeitsämter Einfluss auf die Beauftragung (korrekt gesprochen die Anerkennung) ihrer eigenen Weiterbildungsträger nehmen würden[23]. Dass eine direkte Einflussnahme auf der Ebene des Verwaltungsausschusses aufgrund dessen Aufgabenkompetenz gar nicht möglich war, wird dabei oft übersehen. Fehlende Zahlen über die beauftragten Weiterbildungsträger, intransparente Vergabepraktiken und eine in der Vergangenheit fehlende Erfolgskontrolle haben den Verdacht der Einflussnahme jedoch unnötig verstärkt.

Mit dem Bildungsgutschein wurde die Trennung von Mittelbewirtschaftung und Maßnahmedurchführung nun strikt durchgesetzt. Auch dies eine Forderung, wie sie in der New Public Management-Literatur immer wieder aufgestellt wird. Im Bereich der Förderung der beruflichen Weiterbildung hat das Arbeitsamt, dem die Mittelbewirtschaftung obliegt, seit dem 1.1.2003 keinen Einfluss mehr auf die Wahl des Weiterbildungsträgers als Maßnahmedurchführer. Denn diese Entscheidung liegt nun ganz allein in der Hand des Arbeitnehmers, was auch zu einer Intensivierung des Wettbewerbes führen soll. Insoweit nämlich der Einzelne sich den Anbieter seiner Weiterbildung selbst auswählen kann, entscheidet er auch über Erfolg und Misserfolg des Dienstleistungsanbieters. Die von ihm so getroffene Auswahl soll im optimalen Fall dazu führen, dass nur die Anbieter mit guter Qualität im Markt verbleiben.

Theoretischer Hintergrund dieser Überlegungen ist das Konzept des anfechtbaren Marktes (contestable market)[24]. Das Konzept besagt, dass die Effizienz eines Marktes unabhängig von der Anzahl der Teilnehmer ist. Wichtiger als die tatsächliche Zahl sei die Möglichkeit anderer Unternehmen, in den betreffenden Markt einzutreten und übermäßige Gewinne der sich im Markt befindlichen Unternehmen abzuschöpfen. Um ein solches Verhalten zu ermöglichen, müssten Markteintritts- und -austrittsbarrieren verhindert werden. Indem nun Bildungsträger keiner Beauftragung mehr, sondern nur einer formal geregelten Zulassung bedürfen, ist eine solche Marktstruktur eher gegeben als noch im früheren System der direkten Beauftragung. Allerdings darf bei all dem nicht vergessen werden, dass Faktoren wie Bekanntheit und Umsatz die Entscheidung von

[19] Vgl. Statistik zur Förderung der beruflichen Weiterbildung unter www.arbeitsamt.de.

[20] Vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung: Berichtssystem Weiterbildung VIII: Erste Ergebnisse der Repräsentativbefragung zur Weiterbildungssituation in Deutschland, Bonn 2001, S. 69.

[21] Vgl. Bundesanstalt für Arbeit: Die Entwicklung des Arbeitsmarktes im Februar 2003, Presse-Information 15/2003. Als Zielkriterium wird derzeit also weiterhin die Verbleibsquote gewählt, nicht die aussagekräftigere Eingliederungsquote (siehe Fußnote 8).

[22] Vgl. R. Winkel: Wie Weiterbildung auf Gutschein funktionieren soll, in: Frankfurter Rundschau, Nr. 21 vom 25.1.2003, S. A49.

[23] Vgl. z.B. M. Dettmer, K. von Hammerstein: Arbeitsämter: Der Beton bebt, in: Der Spiegel, Nr. 8 vom 18.2.2002, S. 78.

[24] Vgl. W. J. Baumol: Contestable Markets: An Uprising in the Theory of Industry Structure, in: American Economic Review, 72. Jg. (1982),Nr. 1, S. 1-15.

Kunden nachhaltig beeinflussen und somit der Zutritt neuer, unerfahrener Anbieter erschwert wird. Durch die Einführung des Bildungsgutscheins wird sich an dieser Dominanz wohl nur bedingt etwas ändern. Große Bildungsträger dürften sogar aufgrund ihrer überregionalen Verbreitung und ihrer Kostenstrukturen bei der anstehenden Bereinigung des Marktes im Vorteil sein. Inwiefern große Bildungsträger, die bislang nicht an FbW-Maßnahmen beteiligt waren, Marktanteile hinzugewinnen werden, wird sich zeigen. Noch ist es für ein Urteil darüber zu früh.

Die Stärkung des Wettbewerbs wird in bestimmten Regionen nur begrenzt möglich sein, da die Weiterbildungsträger ungleich über Deutschland verteilt sind[25]. Insofern gibt es Regionen, in denen es gar nicht zu einem solchen Wettbewerb kommen kann. Vielmehr entstehen Situationen, die den gewünschten Zielsetzungen zuwiderlaufen. Da sich die Teilnehmer nun selbst für bestimmte Träger entscheiden können, kann es sein, dass zwei Träger ihre identischen Kurse jeweils nur zur Hälfte besetzen können und somit keiner der Kurse stattfindet. Damit kehrt sich das Problem, das früher bestand, gerade um. Damals wurden teilweise Teilnehmer nur deshalb unnötigen Maßnahmen zugewiesen, um Kapazitäten zu füllen[26].

Qualitätssicherung durch „fachkundige Stelle“

Mit einer Stärkung der Wahlfreiheit und einem intensiveren Wettbewerb ist auch die Hoffnung auf eine bessere Qualität als drittem wesentlichen Ziel des Bildungsgutscheins verbunden. Qualität umfasst hierbei auch eine höhere Verbleibsquote. Da man einem völlig freien Markt aber wohl doch nicht die Sicherung der Qualität zutraut, bedürfen sowohl Träger als auch Maßnahmen der Zulassung durch eine fachkundige Stelle. Diese Zulassung hat ähnliche Kriterien wie die frühere Anerkennung.

Eine Zulassung des Trägers orientiert sich an den in § 85 SGB III genannten Kriterien, die vorsehen, dass „1. der Träger der Maßnahme die erforderliche Leistungsfähigkeit besitzt, 2. der Träger in der Lage ist, durch eigene Vermittlungsbemühungen die Eingliederung von Teilnehmern zu unterstützen, 3. Aus- und Fortbildung sowie Berufserfahrung des Leiters und der Lehrkräfte eine erfolgreiche berufliche Weiterbildung erwarten lassen und 4. der Träger ein System zu Sicherung der Qualität anwendet.“ Für die Maßnahme gilt als (sehr interpretationsfähige) Maxime gemäß § 85 Abs. 1 Nr. 1 SGB III, dass sie „nach Gestaltung der Inhalte der Maßnahme sowie der Methoden und Materialien ihrer Vermittlung eine erfolgreiche berufliche Bildung erwarten lässt und nach Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes zweckmäßig ist [...]“.

Im Zentrum der derzeitigen Diskussion zwischen Regierung, Tarifpartnern und Verbänden steht die zukünftige Form der „fachkundigen Stelle“, die das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit per Rechtsverordnungen regeln wird (§ 87 SGB III). Die zukünftige Struktur der „fachkundigen Stelle“ sieht wohl ein zweistufiges Modell vor: Bildungsträger und Maßnahmen sollen die Zulassung in Form einer Zertifizierung durch private Zertifizierungsstellen erhalten, die ihrerseits bei einer Akkreditierungsstelle anerkannt sein müssen. Insbesondere die Form dieser Akkreditierungsstelle ist derzeit noch offen. Während von den Gewerkschaften eine öffentlich-rechtliche Institution befürwortet wird, der unter anderem die Tarifparteien und die Weiterbildungsträger angehören, plädieren die Arbeitgeber für eine privatrechtliche Lösung. Ihrer Ansicht nach soll die Trägergemeinschaft für Akkreditierung GmbH (TGA) diese Aufgabe übernehmen.

Einigkeit besteht jedoch wohl hinsichtlich der Zulassung der Bildungsträger durch eine akkreditierte private Zertifizierungsstelle. Eine relativ strenge Zertifizierung des Trägers soll es nach Möglichkeit erlauben, dass die einzelne Maßnahme nicht mehr einer derart umfangreichen Prüfung bedarf. Allerdings sind die genauen Standards der Zertifizierung noch unklar. Schon jetzt ist aber absehbar, dass von einer vielleicht erhofften Kostenersparnis durch einen verstärkten Wettbewerb angesichts des organisatorischen Mehraufwandes wohl wenig übrig bleiben wird, das Gegenteil könnte der Fall sein.

Weil die Zertifizierung der einzelnen Maßnahme nicht geplant ist, wird auch die derzeitige Praxis, die Zulassung der Maßnahme an eine voraussichtliche Verbleibsquote von 70% zu knüpfen, nicht mehr direkt umzusetzen sein. Die Zertifizierung soll in erster Linie an anerkannten und objektiv überprüfbaren Qualitätsrichtlinien ausgerichtet sein. Die Steuerung des Arbeitsamtes im FbW-Bereich wird sich damit zum einen auf die Festlegung von Bildungszielen beschränken. Zum anderen werden diese Quoten dann noch stärker über den zweiten Parameter neben der Maßnahmequalität, nämlich die Auswahl der geförderten Arbeitnehmern, gesteuert. Für quantitative Ex-post-Evaluationen der Maßnahmen, der Träger und der Zertifizierungsstellen, die in einem schlüssigen

[25] Vgl. Bildungswerk der Bayrischen Wirtschaft: Weiterbildungsträger..., a.a.O.

[26] Vgl. G. Schmid: Entwicklungslinien der Arbeitsmarktpolitik und deren Folgen für den Aus- und Weiterbildungsmarkt, Bonn 2003, S. 30.

Gesamtsystem der „fachkundigen Stelle“ erforderlich wären, ist noch keine Regelung in Sicht. Die Hoffnungen scheinen derzeit allein in der Selbstregulierung des Marktes zu liegen.

Verbesserung des alten Systems als bessere Alternative

Angesichts der skizzierten Probleme scheint es fast so, als sei das Kind mit dem Bade ausgeschüttet worden. Die Probleme des alten Systems, die von Seiten des Gesetzgebers richtig erkannt wurden, hätten durchaus auch auf andere Weise gelöst werden können. Statt der Einführung eines neuen, aufwändigen Systems hätte man das vorherige System gezielt umstrukturieren können. Hierbei sind zwei Bereiche zu unterscheiden, zum einen die Stärkung des Wettbewerbs unter den Bildungsträgern, zum anderen die Wahlfreiheit des Leistungsberechtigen.

Schon im früheren System gab es in zahlreichen Arbeitsamtsbezirken eine Art Wettbewerbssituation. Der jährliche Bildungsplan der Arbeitsämter wurde den Bildungsträgern in der Region oftmals informell zugeleitet, damit diese sich auf die Anforderungen einstellen konnten. Gleichzeitig wurden vor der Anerkennung einzelner Maßnahmen informelle Angebote eingeholt bzw. der Markt sondiert. Man hätte dem Anschein von fehlendem Wettbewerb und intransparenten Entscheidungen also auch dadurch begegnen können, dieses bislang schon informelle Verfahren zu formalisieren und öffentliche Ausschreibungen durchzuführen, wie dies bei anderen Beauftragungen (z.B. den PersonalServiceAgenturen) der Fall ist. Eine Trennung von Mittelbewirtschaftung und Durchführung in der Arbeitsmarktpolitik hätte also auch durch Contracting-out erreicht werden können. Wie dies möglich ist, hat zum Beispiel Australien gezeigt, das bei der Privatisierung der öffentlichen Arbeitsverwaltung am weitesten fortgeschrittene Land. Hinzu hätte man eine leistungsabhängige Vergütung der Weiterbildungsträger einführen können.

Eine solche Reform hätte eher als die jetzige zu einer Qualitätssteigerung im Sinne effektiverer Ergebnisse führen können. Denn derzeit müssen die Maßnahmen nur eine geplante Verbleibsquote von 70% möglich erscheinen lassen, während eine leistungsabhängige Vergütung automatisch eine nachträgliche Leistungsevaluation impliziert hätte. Zudem wäre das implizite Wissen der Mitarbeiter in den Arbeitsämtern über den Weiterbildungsmarkt vor Ort nicht preisgegeben, sondern transparent gemacht worden. Nicht das System des Contracting-out bei der Förderung der beruflichen Bildung, sondern das fehlende Kontraktmanagement war der Fehler. Ein transparentes Kontraktmanagement würde dazu führen, dass der Wettbewerb der Anbieter für den Markt gestärkt worden wäre. Der Bildungsgutschein stärkt hingegen den Wettbewerb der Anbieter um den Kunden im Markt, was nicht zwangsläufig besser sein muss.

Die Stärkung des Wettbewerbs hätte also nicht der Einführung des Bildungsgutscheins bedurft. Wie aber sieht es mit der Wahlfreiheit des Leistungsberechtigten aus? Diese Wahlfreiheit sollte nicht als Vorteil per se gesehen werden. Vielmehr kann, wie im Verlauf des Artikels gezeigt, diese Freiheit unter den falschen Rahmenbedingungen (wie z.B. fehlende Information) zu entgegengesetzten Ergebnissen führen. Wahlfreiheit für den Arbeitnehmer sollte nicht erst bei der Wahl des Maßnahmeanbieters erfolgen. Die Ausführungen haben gezeigt, dass dies in den Gesprächen zwischen Arbeitsberater und Arbeitssuchendem zum Teil auch schon realisiert wird, indem die Art der arbeitsmarktpolitischen Maßnahme, die einem Arbeitnehmer bei der Rückkehr in den ersten Arbeitsmarkt helfen sollen, gemeinsam gewählt wird. Die weitere Stärkung einer solchen Wahlfreiheit wäre weitreichender und förderlicher als die neu eingeführte Freiheit bei der bloßen Auswahl des Anbieters.

Fazit

Dass eine Reform der Förderung der beruflichen Bildung nötig war, ist unstrittig. Wie stark politisch motiviert und unter zeitlichem Druck konstruiert der Bildungsgutschein ist, zeigt, dass er eingeführt wurde, ohne die nötigen Rahmenbedingungen (wie z.B. die fachkundigen Stellen) zu schaffen. Kurz vor Weihnachten wurde das Gesetz verabschiedet und am Tag nach Neujahr sollte der Bildungsgutschein bereits implementiert sein.

Der vorliegende Aufsatz hat Zweifel angemeldet, ob der Bildungsgutschein die Effizienzgewinne liefern kann, die sich die Politik von ihm versprochen hat. Gutscheine können zwar als Form der Bereitstellung öffentlicher Leistungen ohne Zweifel positive Effekte haben. Die Stärkung der Wahl- und Entscheidungsfreiheiten des Leistungsbeziehers, die Förderung des Anbieterwettbewerbes und die Erhöhung der Qualität der Leistungen wurden in diesem Artikel besonders betont. Allerdings wurde auch gezeigt, dass jedem Vorteil von Gutscheinen gleichzeitig Probleme anhaften. Die kommenden Monate (und Jahre) werden zeigen, ob die angesprochenen Probleme nur Einführungsschwierigkeiten sind oder aber, ob es sich hierbei um grundsätzliche, strukturelle Nachteile eines Gutscheinsystems handelt.