

Matysik, Alexander; Leusch, Martin; Warsewa, Günter

Research Report

Bildungszielplanung in der Arbeitsförderung: Struktur und Funktion im Land Bremen

Reihe Arbeit und Wirtschaft in Bremen, No. 5

Provided in Cooperation with:

Institut Arbeit und Wirtschaft (IAW), Universität Bremen / Arbeitnehmerkammer Bremen

Suggested Citation: Matysik, Alexander; Leusch, Martin; Warsewa, Günter (2014) : Bildungszielplanung in der Arbeitsförderung: Struktur und Funktion im Land Bremen, Reihe Arbeit und Wirtschaft in Bremen, No. 5, Institut Arbeit und Wirtschaft (IAW), Universität Bremen und Arbeitnehmerkammer Bremen, Bremen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/98143>

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.



Bildungszielplanung in der Arbeitsförderung

ALEXANDER MATYSIK | MARTIN LEUSCH | GÜNTER WARSEWA

Struktur und Funktion im Land Bremen

EINE PUBLIKATION VON

Die Arbeitnehmerkammer Bremen vertritt als Körperschaft des öffentlichen Rechts die Interessen der im Land Bremen beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Um diesem gesetzlichen Auftrag auf der Basis aktueller wissenschaftlicher Forschungsergebnisse umfassend gerecht zu werden, kooperiert die Arbeitnehmerkammer mit der Universität Bremen. Teil dieser Kooperation ist das Institut Arbeit und Wirtschaft (IAW), das gemeinsam von beiden Häusern getragen wird. Schwerpunkte des IAW sind die Erforschung des Strukturwandels von Arbeit, Wirtschaft und Gesellschaft, insbesondere in seinen Auswirkungen auf Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Im Rahmen dieser Reihe werden die Forschungsergebnisse, die aus der Kooperation zwischen Arbeitnehmerkammer und IAW hervorgehen, veröffentlicht.

Impressum

Herausgeber:

Institut Arbeit und Wirtschaft (IAW)
Universität / Arbeitnehmerkammer
Bremen
Universitätsallee 21–23
28359 Bremen

Arbeitnehmerkammer Bremen
Bürgerstraße 1
28195 Bremen

Umschlaggestaltung:

Designbüro Möhlenkamp, Bremen

Titelfoto:

Kay Michalak, fotoetage

Druck:

Druckerei Wellmann, Bremen

1. Auflage 2014
ISSN: 2195-7266

Bestellung:

Institut Arbeit und Wirtschaft (IAW)
Geschäftsstelle
Telefon +49 421 218-61704
info@iaw.uni-bremen.de
Schutzgebühr: 5,- Euro

Alexander Matysik / Martin Leusch / Günter Warsewa

**Reihe Arbeit und Wirtschaft in Bremen:
Bildungszielplanung in der Arbeitsförderung.
Struktur und Funktion im Land Bremen**

Diese Studie basiert auf Ergebnissen eines von der Arbeitnehmerkammer Bremen finanzierten Forschungsprojekts. Die Autoren bedanken sich bei Peer Rosenthal und Jörg Sommer für deren Hinweise zur Konzeption des Projektdesigns sowie zusätzlich bei Susanne Hermeling für die fruchtbaren Diskussionen und Anregungen während der Projektumsetzung.

Kurzfassung

In der gegenwärtigen politischen Debatte über den aktuellen wie auch zukünftigen Fachkräftebedarf sowie die Beschäftigungsperspektiven für Arbeitsuchende wird der Weiterbildungsförderung durch die regionalen Arbeitsagenturen und der Jobcenter eine große Bedeutung beigemessen.

Arbeitsagenturen und Jobcentern steht hierzu in erster Linie das arbeitsmarktpolitische Instrument „Förderung der beruflichen Weiterbildung“ (FbW) zur Verfügung, dessen rechtliche und organisatorische Rahmenbedingungen sich im Zuge der Umsetzung des Ersten und Zweiten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz I-II) fundamental gewandelt haben: So gelten die Einführung von Bildungsgutscheinen und Änderungen im Anerkennungsverfahren von Trägern und Maßnahmen als notwendige Voraussetzungen für mehr Wettbewerb auf dem Markt für Weiterbildung. Darüber hinaus wird der konkrete Bedarf an Bildungsgutscheinen seitdem über eine Bildungszielplanung bestimmt. Mit diesem Planungsinstrument legen die lokalen Arbeitsagenturen und Grundsicherungsträger zum einen dar, welche Weiterbildungsförderung aus arbeitsmarktpolitischer Sicht erforderlich ist und mit welchen Schwerpunkten (Kontingenz an Gutscheinen je Bildungssegment/Bildungsziel) sie ihr jeweiliges Mittelbudget umsetzen wollen. Zum anderen richtet sich die Bildungszielplanung an die einzelnen Bildungsträger, welche eine zeitnahe Einlösung der Bildungsgutscheine für die nach dem SGB III notwendigen Qualifizierungskapazitäten gewährleisten sollen.

Für die Erstellung der jährlichen Bildungszielplanung der einzelnen Arbeitsagenturen existiert indes weder ein bundeseinheitliches Verfahren noch eine kohärente (Daten-)Basis. Gleichzeitig scheinen die Kompetenzen der lokalen Arbeitsagenturen bei der Gestaltung von Weiterbildungsmaßnahmen langfristig zu schwinden, da mit Implementierung der FbW-Reform von 2003 die Verantwortung für die Erstellung der Bildungszielplanung auf einen Beauftragten pro Arbeitsagentur und Jobcenter, den FbW-Koordinatoren, übertragen und gleichzeitig das Berufsbild des Arbeitsberaters in den Arbeitsagenturen abgeschafft wurde. Angesichts dieser Ausgangslage geht die vorliegende Studie den Fragen nach, auf welcher konzeptionellen Grundlage die Ausgestaltung der Bildungszielplanung der Agenturen für Arbeit und Jobcenter und in welchen Netzwerkstrukturen die Steuerung bzw. Koordinierung des Marktes für Weiterbildungen im Land Bremen erfolgen.

Die gewonnenen Erkenntnisse gehen auf Befragungen von ausgewiesenen Experten im Bereich Förderung der beruflichen Weiterbildung zurück, mit denen teilstandardisierte, leitfadengestützte Interviews geführt worden sind. Die Gesprächspartner wurden dabei um Einschätzungen

- zur Bewertung und Entwicklung des Instruments FbW seit 2003 im Land Bremen,
- zu den konzeptionellen Grundlagen der Bildungszielplanung sowie
- zu Einflussmöglichkeiten der relevanten Akteure und der Intensität ihrer Kooperation in der Praxis der Bildungszielplanung
gebeten.

Ergebnisse der Studie sind:

- 1) Bewertung und Entwicklung des Instruments FbW im Land Bremen decken sich weitestgehend mit den Befunden früherer Studien, allen voran der Hartz-Evaluation. Demnach hat die Einführung von Wettbewerbselementen zu einer Separierung der einzelnen Umsetzungsbereiche bei der Förderung der beruflichen Weiterbildung geführt.

Auf der einen Seite ist eine mehr oder weniger eigenständige Ermittlung eines Fachkräfte- und Qualifizierungsbedarfs durch die zuständigen Arbeitsagenturen und Jobcenter entstanden, welche die Funktion des Instruments FbW in der Festlegung von Bildungszielen und der darauf bezogenen Hinterlegung von Bildungsgutscheinen sieht. Auf der anderen Seite stehen die Träger beruflicher Weiterbildung, welche die Verantwortung und das Risiko für Konzipierung, Be- und Umsetzung der Bildungsziele in entsprechende Maßnahmen nahezu alleine tragen und dabei zusehends in ein Spannungsverhältnis aus Wirtschaftlichkeit und

Nachhaltigkeit von Eingliederungs- und Integrationsquoten geraten. Entgegen den von Weiterbildungsträgern geäußerten Befürchtungen hat sich die Trägerlandschaft in der Stadt Bremen seit Umsetzung der Reformen nicht ausgedünnt. Im Gegenteil: Die Konkurrenz unter den Weiterbildungsträgern ist insbesondere in Bremen enorm angewachsen – was in einigen Bereichen zu einem regelrechten Unterbietungswettbewerb um die Durchführung von Maßnahmen geführt hat. Zudem wird der finanzielle Spielraum der Weiterbildungsträger durch die sogenannten Bundesdurchschnittskostensätze (BDKS) eingeschränkt.

- 2) Die Bildungszielplanung zeigt sich als ein dynamischer ganzjähriger Planungsprozess, in welchem neben umfangreichen Auswertungen von statistischen Erhebungen, hausintern insbesondere die Einschätzungen und Bewertungen der zuständigen Mitarbeiter (Arbeitsvermittler) einfließen. Zudem werden externe Hinweise durch Arbeitsmarktbeobachtung sowie regelmäßige Kontakte zu relevanten Akteuren des regionalen Arbeitsmarktes mit einbezogen. Die Kontaktstruktur stellt sich als äußerst vielfältig, aber lose und unsystematisch dar. Die verschiedenartig gelagerten Kontakte kommen größtenteils nicht über das Niveau eines Informationsaustauschs mit ungewissem Verbindlichkeitsgrad hinaus. Den Akteuren außerhalb von Arbeitsagenturen und Jobcentern ist im Großen und Ganzen nicht bewusst, ob und in welchem Umfang eingebrachte Argumente, Vorstellungen und Ideen auf die Bildungszielplanung Einfluss nehmen. Es dominiert daher die Einschätzung, die Bildungszielplanung spiegele weniger den tatsächlichen Fachkräftebedarf der regionalen Wirtschaft wider als vielmehr die politischen und finanziellen Vorgaben durch den Bund und die BA-Zentrale in Nürnberg.
- 3) Vor diesem Hintergrund sind Netzwerkstrukturen in der Bildungszielplanung im Land Bremen insgesamt eher schwach ausgeprägt, was sich in einem ambivalenten Bild der gegenwärtigen Situation abzeichnet: So wird zwar auf der einen Seite von allen relevanten arbeitsmarktpolitischen Akteuren die hohe Bedeutung der Förderung der beruflichen Weiterbildung betont, was auch durchaus in hohen Ausgabenanteilen des Instruments am Eingliederungsbudget der jeweiligen Häuser zum Ausdruck kommt. Auf der anderen Seite nehmen die Förderung der beruflichen Weiterbildung und die einzelnen Eckpunkte ihres konzeptionellen Aufbaus jedoch nur eine randständige Position im (lokalen) arbeitsmarktpolitischen Diskurs ein. Eine Ursache dafür ist in der organisatorischen Neugestaltung der Bundesagentur für Arbeit im Zuge der Reform von 2003 zu sehen. Die Reform beinhaltete, dass der Arbeitsberater als zuständige Fachstelle für den Bereich Förderung der beruflichen Weiterbildung abgeschafft und durch den sogenannten FbW-Koordinator ersetzt wurde, der diese Funktion rechtskreis- und städteübergreifend als eine zusätzliche Querschnittsaufgabe wahrzunehmen hat. Dadurch ist ein Kommunikationsdefizit seitens der Arbeitsagenturen und Grundsicherungsträger insbesondere gegenüber den Trägern der beruflichen Weiterbildung entstanden.

Eine Ausnahme bildet im Land Bremen die Zusammenarbeit zwischen dem Bremer Senat und den Arbeitsagenturen und Jobcentern im Rahmen der Umsetzung des arbeitsmarktpolitischen Landesprogramms, in welcher durch gemeinsame Ausschreibungen bei Förderprogrammen sowie die Auswahl der eingereichten Maßnahmenangebote und der dahinterstehenden Träger eine systematische Zusammenarbeit von gleichberechtigten Partnern zu erkennen ist. Vom quantitativen Umfang her spielen diese FbW-Förderungen allerdings nur eine untergeordnete Rolle. Gleiches gilt für die Umsetzung spezifischer Bildungsziele, wenn von der Arbeitgeberseite in Zusammenarbeit mit einem (oder mehreren) Weiterbildungsträger(n) ein konkreter Fachkräftebedarf bei der Arbeitsagentur und/oder dem Jobcenter angezeigt wird.

Auf Grundlage der erzielten Befunde sind im Bereich der Bildungszielplanung Optimierungsansätze erkennbar, die in handlungsleitenden Empfehlungen diskutiert werden. Grundsätzlich bietet es sich an, die lokale Erstellung der Bildungszielplanung als gemeinschaftliche Aufgabe der arbeitsmarktpolitischen Akteure zu definieren. Dies würde bedeuten die Bildungszielplanung nicht ausschließlich im Zuständigkeitsbereich der Agenturen für Arbeit und den Jobcentern zu sehen, sondern vielmehr einen gemeinsamen Erarbeitungsprozess unter Beteiligung der relevanten arbeitsmarktpolitischen Akteure zu etablieren. Diese Möglichkeit wird durch keinerlei

Rechts- oder Verwaltungsvorschriften begrenzt, vielmehr gewährt die Bundesagentur für Arbeit ihren Dienststellen in der Bildungszielplanung einen weitgehend freien Gestaltungsspielraum.

Im Kern wird vorgeschlagen, ein FbW-Planungsforum zu konstituieren, auf dem das Thema Bildungszielplanung formell und systematisch er- und bearbeitet wird und dabei alle für den Bereich FbW als relevant anzusehende Akteure umfassend einbezogen werden. Mit der Etablierung eines Planungsforums und der dadurch bedingten gemeinsamen Erarbeitung wird für alle Beteiligten die nötige Transparenz in der Bildungszielplanung hergestellt. Die Federführung dieses Prozesses bzw. die Koordinierung eines so aufgewerteten Netzwerks sollte dabei in der Hand der Arbeitsagenturen und Grundsicherungsträger liegen. Das Planungsforum hat in regelmäßigen Treffen Themenschwerpunkte der Bildungszielplanung und ihrer Umsetzung mit dem Instrumentarium der Weiterbildungsförderung zu setzen. Hierzu gehören neben konkreten Umsetzungsproblemen beim Instrument beispielsweise auch methodisch-konzeptionelle Auseinandersetzungen zur Erhebung sowie (resümierende) Problemanalysen zu den Hintergründen des tatsächlichen Fachkräftebedarfs. In diesem Zusammenhang wird eine umfassende und regelmäßige Evaluation über die Umsetzung vorangegangener Bildungszielplanungen vorgeschlagen.

Ein methodisch-konzeptioneller Diskurs innerhalb des FbW-Planungsforums sollte im Bedarfsfall zu einer optionalen Erweiterung der Gruppe mit externer (wissenschaftlicher) Expertise führen. So bietet es sich an, eine stetige Qualitätssicherung der komplexen Planungen durch ein regionales und qualitativ ausgerichtetes Monitoringsystem zur Qualifikationsentwicklung für die Erhebung des Fachkräftebedarfs einzusetzen. Dieses Monitoringsystem könnte dabei idealiter den ausschließlich quantitativ nutzbaren Arbeitsmarktmonitor der Bundesagentur für Arbeit ergänzen und präzisieren.

Darüber hinaus gilt es auf der politischen Ebene den Vorschlag der Arbeits- und Sozialministerkonferenz der Länder (ASMK) vom 28. und 29. November 2012 in Hannover aufzugreifen und zu unterstützen, wonach die Bundesregierung aufgefordert wird, die Gesetzgebung dahin gehend zu reformieren, dass die Jobcenter „nicht verausgabte Eingliederungsmittel des Rechtskreises SGB II in das folgende Haushaltsjahr übertragen (zu) können“ (ASMK 2012: 94). Durch die Übertragbarkeit von Restmitteln in das nachfolgende Haushaltsjahr würden Möglichkeiten für eine mittel- und langfristige Planung von Weiterbildungsmaßnahmen und die Rahmenbedingungen für abschlussorientierte Qualifizierungsmaßnahmen deutlich aufgewertet und somit letztlich eine nachhaltigere Fachkräftesicherung gewährleistet. Dies scheint vor dem Hintergrund massiver Mittelkürzungen und der Tendenz, insbesondere bei den Grundsicherungsträgern die zugewiesenen EGT-Mittel nicht in vollem Umfang auszuschöpfen, mehr denn je geboten (BIAJ 2013).

Zusammengenommen bildet die Fachkräftesicherung unter Berücksichtigung des sich in den kommenden Jahren verstärkenden demografischen Wandels in den Unternehmen einerseits und den Anforderungen an eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung der Region für die arbeitsmarktpolitischen Akteure andererseits eine enorme Herausforderung. Da alle Seiten auf die eine oder andere Weise davon betroffen sein werden, wird dafür plädiert, die Kooperation der relevanten arbeitsmarktpolitischen Akteure im Bereich Förderung beruflicher Weiterbildung durch den Aufbau einer regionalen Netzwerkstruktur systematisch zu intensivieren. Verbesserte Kooperations- und Kommunikationsbeziehungen, die zu einer *gemeinsamen* Bildungszielplanung und einem regional abgestimmten Weiterbildungsangebot führen, könnten hier zu einer merklichen Qualitätsverbesserung beitragen.

Inhaltsverzeichnis

KURZFASSUNG	5
INHALTSVERZEICHNIS	9
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	11
1 HINTERGRUND UND AUFBAU DER STUDIE	13
2 ENTWICKLUNGSLINIEN UND RAHMENBEDINGUNGEN IN DER FÖRDERUNG DER BERUFLICHEN WEITERBILDUNG (FBW)	15
2.1 Historischer Überblick zur Entwicklung des Instruments FbW.....	15
2.2 Aktuelle Rechtliche Rahmenbedingungen der FbW	16
3 WIRKUNG DER FBW-REFORM	19
3.1 Wirkung der FbW-Reform auf die Agentur für Arbeit (SGB III).....	19
3.2 Wirkung der FbW-Reform auf die Jobcenter (SGB II)	20
3.3 Wirkung der FbW-Reform auf die Träger von Weiterbildungsmaß-nahmen.....	20
3.4 Zwischenfazit.....	21
4 GOVERNANCE DER BILDUNGSZIELPLANUNG IM LAND BREMEN	22
4.1 Theoretischer Zugang.....	22
4.2 Operationalisierung und Methodik	22
4.3 Umsetzung bzw. Wirkung der FbW-Reform im Land Bremen	25
4.4 Praxis der Bildungszielplanung	30
4.5 Kooperationsstrukturen im Rahmen der Bildungszielplanung für den Bereich FbW im Land Bremen.....	34
5 ZUSAMMENFASSUNG UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN	39
LITERATUR	42
ANHANG	45

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

ABBILDUNG 1: IMPLEMENTATIONSSCHEMA FBW	18
ABBILDUNG 2: EINGLIEDERUNGSTITEL SGB II (IN MILL.) UND ANTEIL FBW AM EGT IN DEN JOBCENTERN BREMEN UND BREMERHAVEN (2005 BIS 2012).....	26
ABBILDUNG 3: EINGLIEDERUNGSTITEL SGB III (IN MILL.) UND ANTEIL FBW AM EGT IN DEN AGENTUREN FÜR ARBEIT BREMEN UND BREMER- HAVEN (2005 BIS 2012).....	27
ABBILDUNG 4: ZUGÄNGE ZU FBW IN BREMEN UND BREMERHAVEN (2005 BIS 2012) ...	27
ABBILDUNG 5: PROZESSSCHEMA BILDUNGSZIELPLANUNG IM LAND BREMEN.....	33

Abkürzungsverzeichnis

AFG	Arbeitsförderungsgesetz
AG	Arbeitsgruppe
ASMK	Arbeits- und Sozialministerkonferenz
AVAVG	Gesetz über die Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAP	Beschäftigungspolitisches Aktionsprogramm des Landes Bremen
BDKS	Bundesdurchschnittskostensätze
DAkkS	Deutsche Akkreditierungsstelle
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
EQUIB	Ermittlung des Qualifikationsbedarfs in der Region Bremen
ESF	Europäischer Sozialfonds
EGT	Eingliederungstitel der Agenturen für Arbeit und Jobcenter
FS	Fachkundige Stelle
FbW	Förderung der beruflichen Weiterbildung
FuU	Förderung der beruflichen Fortbildung und Umschulung
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
InCoTrain GmbH	Ingenieurdienstleistung Coaching Training GmbH
infas	Institut für angewandte Sozialwissenschaften
IZA	Institut zur Zukunft der Arbeit
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
RMQ	Regionales Monitoring Qualifikationsentwicklung
SGB II	Sozialgesetzbuch Zweites Buch (Grundsicherung für Arbeitssuchende)
SGB III	Sozialgesetzbuch Drittes Buch (Arbeitsförderung)

1 Hintergrund und Aufbau der Studie

Aufgrund des kontinuierlichen Anstiegs der Lebenserwartung und der vergleichsweise niedrigen Geburtenraten wird die deutsche Bevölkerung in den nächsten Jahrzehnten schrumpfen. Den Rückgang der Bevölkerung begleitet ein Alterungsprozess, was die gesellschaftlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen beeinflusst, so auch das Arbeitskräfteangebot: Das Durchschnittsalter der Erwerbsbevölkerung steigt deutlich und die Zahl an relativ jungen Arbeitskräften, die nach dem neuesten Wissensstand ausgebildet wurden und auf den Arbeitsmarkt treten, wird abnehmen. Gleichzeitig wird auf der Nachfrageseite des Arbeitsmarktes aufgrund des fortschreitenden Strukturwandels hin zu wissensintensiven Dienstleistungsbereichen und forschungsintensiven Industrien die relative Bedeutung hoch qualifizierter Arbeitskräfte steigen (siehe hierzu die Beiträge in Helmrich/Zika 2010). Das zukünftige Ausscheiden von stark mit Fachkräften besetzten Jahrgängen aus dem Berufsleben kann zu einem Mangel an Fachkräften führen, sofern die ausscheidenden Erwerbstätigen nicht durch neue in das Erwerbsleben eintretende ersetzt werden können. Wenn die Arbeitsproduktivität (innerhalb bestimmter Segmente des Arbeitsmarktes) im Zuge der Alterung der Erwerbspersonen sinkt, dann verschärft dieser Trend die Gefahr eines Arbeitskräftemangels, mit entsprechenden negativen Konsequenzen für die ökonomische Entwicklung (SVR 2011: 7 f., 90 ff.).

Die Gefahren eines vermeintlichen oder tatsächlichen zukünftigen „Fachkräftemangels“ stehen jedoch nicht nur mit der demografischen Entwicklung in Verbindung. Bereits kurz nach der jüngsten Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise wurde seitens der Wirtschaft wie auch von der Politik davor gewarnt, dass manche Branchen ihre Arbeitsplätze nicht mit passendem Personal würden besetzen können (z. B. DIHK 2010). Gleichzeitig belief sich nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit (BA) die Unterbeschäftigung im Jahresdurchschnitt 2011 auf etwa 4.151.000 Personen (Bundesagentur für Arbeit 2012: 20).¹ Diese scheinbar paradoxe Situa-

tion von Fachkräftebedarf einerseits und hoher Arbeitslosigkeit andererseits ist jedoch Resultat der vorhandenen Inkongruenzen am deutschen Arbeitsmarkt.

Fachkräftemangel und Arbeitsmarktprozesse

Angesichts dessen erscheint Arbeitskräftemangel nicht zuletzt als Ausdruck eines Matching-Problems, d. h. Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage passen nicht zusammen. Für diesen Mismatch kann es unterschiedliche Gründe geben (vgl. Franz 2009: 370 ff.; Bellmann/Leber 2010): So können potenziellen Bewerbern/innen² die Informationen über bestehende Stellenangebote fehlen (Informationsunvollkommenheiten), Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage können regional auseinanderfallen und wegen mangelnder Mobilität nicht zusammenfinden (räumlicher Mismatch) oder die Vorstellungen über die allgemeinen Arbeitsbedingungen (z.B. Entlohnung, Urlaub oder Arbeitszeitregelungen) stehen dem Abschluss eines Arbeitsvertrages entgegen. Diese Varianten des Arbeits-, Fachkräfte- bzw. Personalbedarfs resultieren aus Markttunvollkommenheiten, die relativ kurzfristig lösbar sind (Schröder 2011: 66). Ein grundlegendes Problem ergibt sich jedoch, wenn die Qualifikationen der Arbeitskräfte grundsätzlich von den Qualifikationsanforderungen der Betriebe abweichen. Ein solcher qualifikatorischer Mismatch ist nicht kurzfristig lösbar, weil sich der Qualifikationserwerb bei bislang unqualifizierten Bewerbern in der Regel nicht unmittelbar realisieren lässt (Dietz/Walwei 2007).

Aus diesem Grund sind in jüngster Zeit von der Bundesagentur für Arbeit (2011) sowie vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS 2011) umfassende Konzepte zur Abmilderung des Arbeitsmarktungleichgewichts vorgelegt worden, die der Aus- und Weiterbildung insbesondere von gering Qualifizierten sowohl in Betrieben als auch während Phasen der Arbeitslosigkeit einen relativ großen Stellenwert einräumen.³ Durch diese Schwerpunktsetzung rücken die strukturellen sowie rechtlichen Gegebenheiten im Bereich „Förderung der beruflichen Weiterbildung“ (FbW) ins Zentrum des Interesses.

¹ Im Konzept der Unterbeschäftigung der Bundesagentur für Arbeit sind neben den Arbeitslosen die Personen enthalten, die an entlastenden Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik teilnehmen oder zeitweise arbeitsunfähig erkrankt sind und deshalb nicht als arbeitslos gezählt werden. Damit wird ein umfassenderes Bild vom Defizit an regulärer Beschäftigung in einer Volkswirtschaft gegeben. Realwirtschaftlich (insbesondere konjunkturell) bedingte Einflüsse können besser erkannt werden, weil der Einsatz entlastender Arbeitsmarktpolitik zwar die Arbeitslosigkeit, nicht aber die Unterbeschäftigung verändert.

² Im weiteren Verlauf der Studie wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit auf einen gesonderten Ausweis der weiblichen Form verzichtet.

³ Derzeit beträgt der Anteil der Qualifizierten am Erwerbspersonenpotenzial ca. 83 Prozent. Durch eine Reduzierung des Anteils der Geringqualifizierten um 10 % bis 20 % könnten 0,4 Millionen bis 0,7 Millionen zusätzliche Fachkräfte gewonnen werden (Bundesagentur für Arbeit 2011: 41 f.).

Fragestellungen und Ziele der Studie mit Fokus auf das Land Bremen

Die Weiterbildungsförderung der regionalen Arbeitsagenturen und der Jobcenter erfolgt über das Instrument „Förderung der beruflichen Weiterbildung“ (FbW). Mit dem Ersten und Zweiten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz I-II) schufen die Einführung von Bildungsgutscheinen und Änderungen im Anerkennungsverfahren von Trägern und Maßnahmen die Voraussetzungen für mehr Wettbewerb auf dem Markt für Weiterbildung. Gesteuert wird der konkrete Bedarf an Bildungsgutscheinen seitdem über die Bildungszielplanung. Mit diesem Planungsinstrument legen die lokalen Arbeitsagenturen und Grundsicherungsträger zum einen dar, welche Weiterbildungsförderung aus arbeitsmarktpolitischer Sicht erforderlich ist und mit welchen Schwerpunkten (Anzahl der Gutscheine je Bildungssegment/Bildungsziel) sie ihr jeweiliges Mittelbudget umsetzen wollen. Zum anderen richtet sich die Bildungszielplanung an die einzelnen Bildungsträger, welche eine zeitnahe Einlösung der Bildungsgutscheine für die nach dem SGB III notwendigen Qualifizierungskapazitäten gewährleisten sollen.

Für die Erstellung der jährlichen Bildungszielplanung der einzelnen Arbeitsagenturen existiert indes weder ein bundeseinheitliches Verfahren noch eine kohärente (Daten-)Basis. Gleichzeitig scheinen die Kompetenzen der lokalen Arbeitsagenturen bei der längerfristigen Gestaltung von Weiterbildungsmaßnahmen zu schwinden. Infolge der Hartz-Reformen haben sich regionale Netzwerke aufgelöst und die Kommunikation mit den Bildungsträgern verläuft seitdem heterogener. Dementsprechend beurteilen selbst Führungskräfte der Agenturen die Planungsumstände als zu vage, um eine zielorientierte Steuerung des Bildungsmarktes zu bewirken (vgl. Bosch 2009: 103). In der aktuellen politischen Debatte über den aktuellen wie auch zukünftigen Fachkräftebedarf wird der Förderung der beruflichen Weiterbildung zwar eine relativ große Bedeutung beigemessen, jedoch liegen keine wissenschaftlichen Befunde darüber vor, wie dieser Bereich im Rahmen der Bildungszielplanung gesteuert wird.

Angesichts dieser Ausgangslage geht die vorliegende Studie den zentralen Fragen nach, auf welcher konzeptionellen Grundlage die Ausgestaltung der Bildungszielplanung der Agenturen für Arbeit und Jobcenter und in welchen Netzwerkstrukturen die Steuerung bzw. Koordinierung des Marktes für Weiterbildungen im Land Bremen erfolgen. Konkret verfolgt die Untersuchung dabei folgende Fragestellungen:

- Anhand welcher methodischen bzw. konzeptionellen Grundlage erfolgt die Bildungszielplanung in den Agenturen für Arbeit und den Jobcentern im Land Bremen?

- Wer sind die relevanten arbeitsmarktpolitischen Akteure?
- Wie sind sie in den Erarbeitungsprozess der Bildungszielplanung eingebunden und welche Funktion übernehmen sie dabei?
- Welches sind die konkreten Interessen der identifizierten Akteure?
- Wie artikulieren sie diese gegenüber den Agenturen für Arbeit und den Jobcentern im Land Bremen und versuchen sie durchzusetzen?
- Inwieweit kann eine Optimierung von Netzwerk- und Kooperationsstrukturen im Rahmen der Bildungszielplanung zu einer besseren Identifizierung des Fachkräftebedarfs in der Wirtschaft und einer wirksamen mittelfristigen Planung beitragen?

Infolge der Reform im Bereich FbW und der damit verbundenen organisatorischen Veränderungen wird die Annahme vertreten, dass für die Bildungszielplanung in Bezug auf ihren Erarbeitungsprozess sowie den damit verbundenen Netzwerk- und Kooperationsstrukturen, über die die Akteure in die Planung mit einbezogen werden, ein Optimierungsbedarf besteht. Dieser Optimierungsbedarf wird in einer Rekonstruktion bzw. Erweiterung ehemals vorhandener regionaler Netzwerkstrukturen im Bereich FbW im Allgemeinen und im Rahmen der Bildungszielplanung im Besonderen gesehen. Demnach kann eine Verbesserung der Kooperations- und Kommunikationsbeziehungen erreicht werden und somit gestärkten Netzwerkstrukturen aussagekräftige (Problem-)Analysen erstellt werden, durch die sich ein verbessertes Matching zwischen Arbeitskräfteangebot und -nachfrage in der Region herbeiführen ließe.

Aufbau der Studie

Die Studie verschafft zunächst einen kurzen Überblick über die historischen Entwicklungslinien im Bereich FbW sowie die aktuellen rechtlichen Rahmenbedingungen (→ Kapitel 2). Anschließend werden aktuelle Forschungsergebnisse zur Implementation von FbW im Zuge der Hartz-Reform von 2003 zusammengefasst (→ Kapitel 3). Im Rahmen einer qualitativen Analyse werden die Beziehungsstrukturen, Interessen und Einflussmöglichkeiten der arbeitsmarktpolitischen Akteure im Rahmen der Bildungszielplanung im Land Bremen dargestellt (→ Kapitel 4) und im Anschluss Optimierungsmöglichkeiten innerhalb der Bildungszielplanung in Form von Handlungsempfehlungen diskutiert (→ Kapitel 5).

2 Entwicklungslinien und Rahmenbedingungen in der Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW)

Die Weiterbildung für Arbeitslose und von Arbeitslosigkeit bedrohte Personen ist seit dem im Jahr 1969 verabschiedeten Arbeitsförderungsgesetz (AFG) ein wichtiges Zielobjekt aktiver Arbeitsmarktpolitik (vgl. Baethge-Kinsky et al. 2008: 38). Jedoch führten zahlreiche Änderungen während der letzten 40 Jahre zu einer „schleichenden Zielverschiebung, die 1997 mit der Ablösung des AFG durch das Gesetz zur Reform der Arbeitsförderung auch manifestiert wurde“ (Bosch 2009: 99).

2.1 Historischer Überblick zur Entwicklung des Instruments FbW

Mit Inkrafttreten des AFG trat die berufliche Weiterbildung als eigenständiges arbeitsmarktpolitisches Betätigungsfeld erstmals in Erscheinung und erfuhr eine enorme Aufwertung.⁴ Sie diene, versehen mit einer großzügigen Anreizstruktur, u.a. in Form eines generellen Rechtsanspruchs mit einer generösen Lohnersatzleistung (Unterhaltsgeld), zunächst als sogenannte „Aufstiegsfortbildung“. Ziel war die Vermeidung unterwertiger Beschäftigung, die Ermöglichung eines beruflichen Aufstiegs für die Anspruchsberechtigten sowie eine generelle Verbesserung der Beschäftigungsbedingungen für Fachkräfte (vgl. Faulstich et al. 2004: 12; Bosch).

Infolge steigender Arbeitslosigkeit und verstärkter Anstrengungen seitens der Bundesregierung zur Haushaltssanierung wurden ab Mitte der 1970er Jahre erste Verschiebungen in den Fördergrundsätzen der beruflichen Fortbildung und Umschulung vorgenommen. So verlagerte sich der Schwerpunkt der Förderung weg von den abschlussorientierten, langfristig angelegten Weiterbildungen hin zu eher kurzfristig angelegten Maßnahmen, die nicht zwingend auf einen beruflichen Abschluss zielten (vgl. Faulstich et al. 2004: 12; Bosch).

Für die berufliche Weiterbildung resultierte daraus eine zunehmende Orientierung an „Problemgruppen des Arbeitsmarktes“, insbesondere (Langzeit-) Arbeitslosen ohne berufliche Abschlussqualifikationen. Dies zog unmittelbar eine inhaltliche Umgestaltung der Maßnahmen nach sich: Im Vordergrund stand demnach nicht länger die „fachliche Qualifizierung“, sondern

vermehrt die Sozialisation der Maßnahmeteilnehmer, die u.a. mit den sogenannten „Informations- und Motivationskursen“ etabliert wurde. Im Gegenzug wurde die Aufstiegsfortbildung⁵ in ihrer Bedeutung nach und nach zurückgefahren und schließlich zu Beginn der 1990er komplett aus dem Förderkatalog gestrichen (vgl. Faulstich et al. 2004: 13).

Im Zuge der deutschen Wiedervereinigung erfuhren die berufliche Fortbildung und Umschulungen einen massiven Ausbau, in dessen Folge – allein durch die quantitative Ausweitung von Maßnahmen – die Schwachpunkte und Defizite des Instruments zutage traten: Vom Grundsatz her als „Einzelförderung“ konzipiert, waren Bemühungen, mittels beruflicher Fortbildung und Umschulung „ganze Branchen und Regionen zu qualifizieren“ zum Scheitern verurteilt. Letzten Endes gelang es nicht, die notwendigen betrieblichen Praktiken und sozialen Kompetenzen im Sinne marktwirtschaftlichen Handelns zu vermitteln. Aufgrund des vorrangig quantitativen Ausbaues wurde die Qualität der Maßnahmen vernachlässigt und das Instrument so für „sozialpolitische Ziele missbraucht und diskreditiert“ (Faulstich et al. 2004: 15).

In der Konsequenz kam es mit der AFG-Reform von 1994 sowie der Überführung des AFG in das Sozialgesetzbuch III (SGB III) im Jahr 1998 zu einer Neujustierung der beruflichen Fortbildung und Umschulung. Schließlich wurde die bereits in den 1970er Jahren eingeschlagene Ausrichtung auf das „arbeitsmarktpolitisch Notwendige“ unter den nun vorherrschenden Prämissen von ökonomischer Rationalität und fiskalischer Sparsamkeit zementiert (Faulstich et al. 2004: 15; Bosch 2009: 96 f.).

Mit der Novellierung des SGB III durch die Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz-Gesetze) vollzog sich zudem ein „Systemwechsel“, der als eine Zäsur in der deutschen Arbeitsmarktpolitik bewertet wird: Die Fokussierung auf das Kerngeschäft der Arbeitsvermittlung hat für die berufliche Weiterbildung zur Folge, dass sie dem Konzept einer „vermittlungsnahen Qualifizierung“ unterliegt. Mit diesem Systemwechsel sind somit Bestrebungen, unterwertige Beschäftigung zu verringern, zugunsten der Vermittlung in jede Beschäftigung aufgegeben worden (Vermittlungsvorrang). Als weitere Konsequenz sind nun nicht länger die „Problemgruppen“ des Arbeitsmarktes Hauptadressaten der beruflichen Weiterbildung, sondern „Arbeitnehmer, die über Qualifikationen und Kompetenzen verfügen, um kurzfristig einen neuen Job anzunehmen“ (Faulstich et al. 2004: 17). Hervorgehoben wurde dieser Wandel innerhalb des Instruments Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW) in erster Linie durch

⁴ Die Ursprünge der beruflichen Weiterbildung liegen im Gesetz über die Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG) von 1927. Letztlich aber spielte das Instrument bis zur Einführung des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) 1969 in der Praxis der Arbeitsämter eine periphere und „untergeordnete Rolle“ (Bosch 2009: 95).

⁵ Die Aufstiegsförderung wurde 1996 im steuerfinanzierten Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG) neu reguliert (Faulstich et al. 2004).

eine Veränderung der „Steuerungslogik“ (Bosch 2009: 98), die nachfolgend aufgezeigt wird.

2.2 Aktuelle rechtliche Rahmenbedingungen der FbW

Mit der Umsetzung der Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt hat das Instrument FbW tief greifende strukturelle Veränderungen in der Implementation erfahren. Die generelle „Neuorientierung der Bundesagentur für Arbeit (...) hin auf ein wirtschaftliches und wirkungsorientiertes Handeln“ (Kruppe 2008: 7) bedeutet für den Einsatz von FbW aus Sicht der BA „mehr Effektivität, eine genauere Zielgruppenzuordnung sowie eine stärkere Ausrichtung am Arbeitsmarktbedarf“ (IZA et al. 2006: 43). Letztlich werden seitdem im Bereich der beruflichen Weiterbildung die Ziele verfolgt, „Durch die Einführung von Marktmechanismen die Wahlfreiheit und die Eigenverantwortung der Teilnehmenden zu stärken“, mehr Wettbewerb und Transparenz auf dem Weiterbildungsmarkt sowie eine Erhöhung der Qualitätsstandards von Maßnahmen zu erreichen“ (Doerr/Kruppe 2012: 7 f.).

1. Kern der strukturellen Veränderung ist, dass das offerierte Maßnahmeangebot der beruflichen Weiterbildung nicht länger Ergebnis eines direkten Aushandlungsprozesses zwischen der zuständigen Agentur für Arbeit auf der einen Seite und den Trägern beruflicher Weiterbildung auf der anderen Seite ist. Im Gegenteil: Das Weiterbildungs- und Qualifizierungsangebot soll vom tatsächlichen Qualifikationsbedarf der Wirtschaft sowie den vorhandenen Personen mit einem entsprechenden Qualifikationsdefizit abgeleitet werden.

Zu diesem Zweck stellen die Agenturen für Arbeit bzw. die Jobcenter auf lokaler Ebene jährlich eine Bildungszielplanung auf.⁶ Entsprechend des darin ermittelten Bedarfs der regionalen Wirtschaft werden Bildungsziele definiert. Diese umfassen Angaben zu förderungsfähigen anerkannten Berufsabschlüssen bzw. spezifischen Teilqualifikationen. Die Bildungsziele beschränken sich in der Regel auf bestimmte Wirtschaftsbranchen einer Region. Auf der Grundlage der Bildungszielplanung der

Agentur für Arbeit bzw. des Jobcenters können die Weiterbildungsträger entsprechende Weiterbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen konzipieren und anbieten, idealerweise in Absprache mit den relevanten regionalen Akteuren (Doerr/Kruppe 2012: 16).

Über die Bildungszielplanung steuern die Agenturen für Arbeit bzw. die Jobcenter nach Maßgabe der im Eingliederungsbudget eingestellten finanziellen Mittel das Angebot an förderungsfähigen Weiterbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen, indem sie Branchen mit erhöhten Bedarfen verstärkt berücksichtigen.

2. Eine zweite wesentliche strukturelle Änderung in der Steuerungslogik von FbW bildet die Besetzung der angebotenen Maßnahmeplätze. Diese erfolgt nicht länger über eine Zuweisung durch die Arbeitsagentur bzw. das Jobcenter, sondern ausschließlich über die Ausgabe von sogenannten Bildungsgutscheinen an die potenziellen Teilnehmer von Maßnahmen (vgl. Kruppe 2008; Doerr/Kruppe 2012). Liegt aufseiten eines Arbeitnehmers bzw. eines registrierten Arbeitslosen ein individueller Qualifikationsmangel vor, der zudem ohne eine berufliche Weiterbildung keine oder nur schlechte Chancen auf berufliche (Wieder-)Eingliederung hat, kann diese Person mittels eines Bildungsgutscheins durch die Agentur für Arbeit/das Jobcenter eine Förderung erhalten (IZA et al. 2006), nachdem im Vorfeld die Notwendigkeit der Teilnahme im Rahmen einer Beratung beim zuständigen Arbeitsvermittler festgestellt wurde. In dem Beratungsgespräch hat die Vermittlungsfachkraft die „unmittelbare Eingliederungswahrscheinlichkeit des Teilnehmenden“ in ein (sozialversicherungspflichtiges) Beschäftigungsverhältnis festzustellen, welche als Voraussetzung für die Ausgabe eines Bildungsgutscheins gilt (Doerr/ Kruppe 2012: 8).

Der Bildungsgutschein – in seiner Gültigkeit in der Regel auf drei Monate begrenzt – wird direkt an den Arbeitssuchenden ausgegeben. Dieser ist für die Einlösung eigenverantwortlich zuständig, was die selbstständige Suche des Teilnehmers nach einer passenden FbW-Maßnahme bei einem entsprechenden Weiterbildungsträger bedeutet. Hierbei hat er darauf zu achten, dass der Bildungsgutschein nur bei einem zugelassenen Weiterbildungsträger, der eine zertifizierte Maßnahme anbietet, eingelöst werden kann.

⁶ Seit 2005 sind die Agenturen für Arbeit sowie die Jobcenter nicht länger dazu verpflichtet eine Bildungszielplanung vorzulegen, dies wird jedoch von der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit als „Soll“-Vorschrift empfohlen (Kruppe 2008: 8).

Die Mitarbeiter der Agentur für Arbeit bzw. des Jobcenters sind dabei zu absoluter Neutralität verpflichtet, d.h. sie dürfen nur auf vorhandene Informationsquellen (z.B. die Datenbank KURSNET) hinweisen, in der Gutscheininhaber Informationen über das Angebot an FbW-Maßnahmen finden können. Neben Angaben zur Dauer der Weiterbildungs- bzw. Qualifizierungsmaßnahme legt der Bildungsgutschein das Bildungsziel, den Qualifizierungsschwerpunkt sowie eine räumliche Begrenzung des Maßnahmeortes auf den Tagespendelbereich fest (Kruppe 2008; Doerr/Kruppe 2012: 12).

Schließlich können seit dem 1. April 2012 die Jobcenter „unter Anwendung des Vergaberechts Träger mit der Durchführung von Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung beauftragen“ (§ 16, Absatz 3a SGB II). Die Vergabe solcher Auftragsmaßnahmen erfolgt allerdings nur unter der Bedingung, dass eine entsprechende Maßnahme vor Ort nicht angeboten wird oder die Eignung und persönlichen Verhältnisse des potenziellen Teilnehmers eine solche Maßnahme erforderlich macht.

3. Die dritte wesentliche Änderung innerhalb der beruflichen Weiterbildung verfolgt eine Modifikation des Qualitätsmanagements, welches schon seit Jahrzehnten in der Kritik stand (Faulstich et al. 2004). Im Zuge der Implementation der Hartz-Gesetze wurde dieses komplett neu aufgestellt. Als elementar gilt dabei, dass sich die Weiterbildungsträger wie auch die von ihnen angebotenen Maßnahmen seit 2005 einer Zertifizierung zu unterziehen haben (Doerr/ Kruppe 2012).

Die Zertifizierung erfolgt durch die fachkundigen Stellen⁷, von denen gegenwärtig bundesweit 30 existieren. Bei den fachkundigen Stellen handelt es sich um „privatwirtschaftlich organisierte Unternehmen, die eine besondere Kompetenz im Bereich der Zertifizierung, z.B. im Managementsystem, besitzen“ (Doerr/Kruppe 2012: 10). In Ausnahmefällen kann die

Zulassung einer Einzelmaßnahme auch durch die Bundesagentur für Arbeit erfolgen.⁸ Das Aufgabenfeld der Qualitätskontrolle von FbW-Maßnahmen sowie deren Erfolgsbeobachtung obliegt dagegen auch weiterhin der zuständigen Agentur für Arbeit bzw. dem Jobcenter.

Zusammenfassend sind mit der Veränderung der Steuerungslogik im Zuge der Hartz-Gesetzgebung die vormals gültigen Leitsätze zum Einsatz von FbW, die sich in erster Linie am Bedarf des Kunden ausrichteten und zu einer Verbesserung „der Vermittlungschancen durch [...] Erhalt und Steigerung des Humankapitals“ führen sollten, durch „eine neue, stärker marktbestimmte Orientierung“ abgelöst worden (IZA et al. 2006: 44).

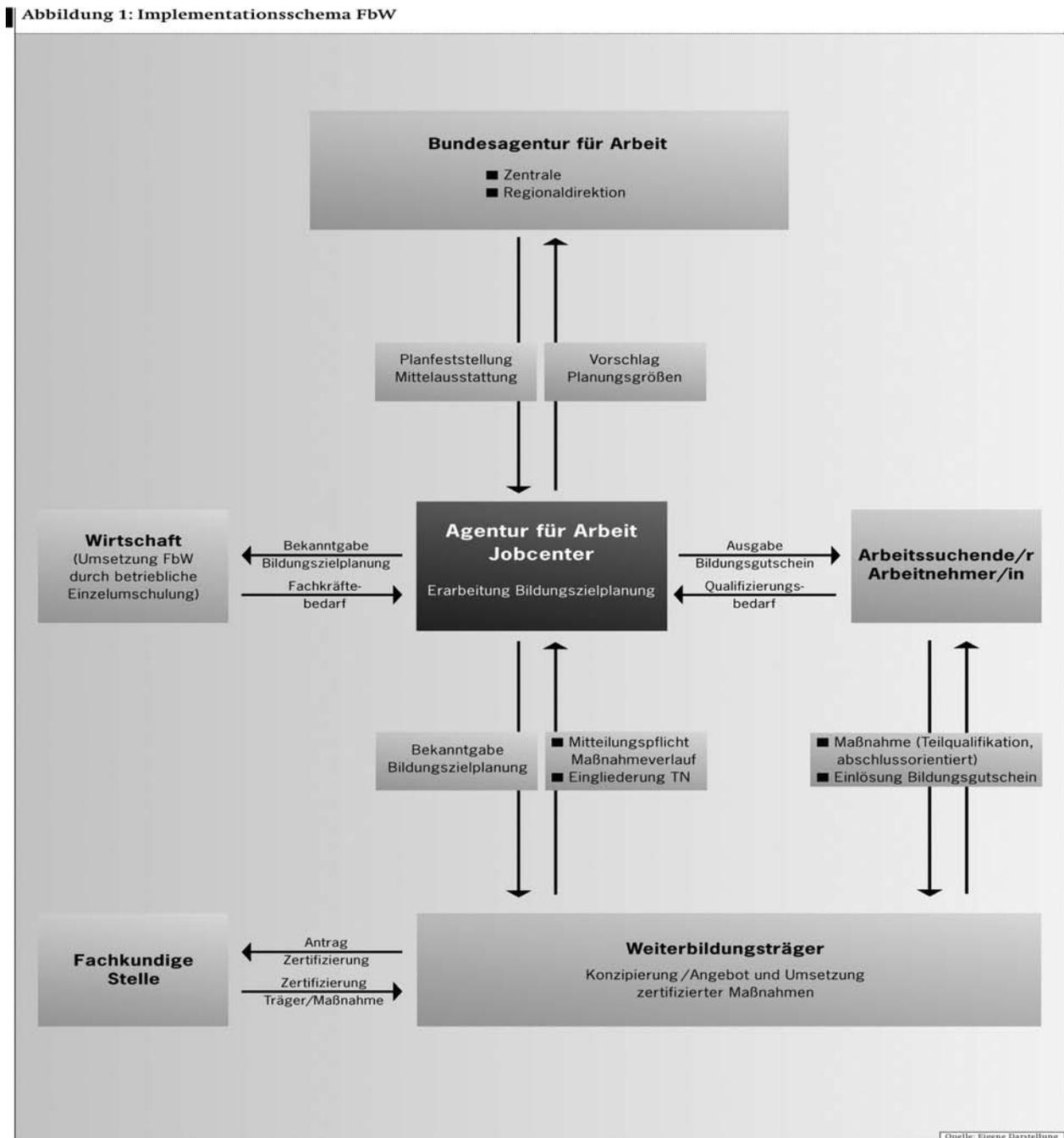
Wesentliche Merkmale dieser Neustrukturierung sind die Einführung der Bildungszielplanung sowie die Ausgabe des Bildungsgutscheins, die für den Implementationsprozess der beruflichen Weiterbildung und die davon unmittelbar betroffenen Akteure, die Agenturen für Arbeit, die Jobcenter und die Träger für berufliche Weiterbildung, tief greifende und weitreichende Auswirkungen zeitigen.

In Abbildung 1 wird die Steuerungslogik für das Instrument FbW, wie sie mit der Hartz-Gesetzgebung durchgesetzt worden ist, in Form eines Implementationsschemas dargestellt.

⁷ Die fachkundigen Stellen wiederum werden von der „Akkreditierungsstelle für die Zulassung nach dem Recht der Arbeitsförderung“ für max. fünf Jahre akkreditiert. Die Bundesagentur für Arbeit, die bis Ende März 2012 über eine „neutrale Institution“ (Doerr/Kruppe 2012: 10) für die Akkreditierung zuständig war, hat dabei die Fachaufsicht über die Akkreditierungsstelle. Gegenwärtig ist dies die Deutsche Akkreditierungsstelle (DAkS).

⁸ Voraussetzung hierfür ist, dass sich die Zulassung auf Maßnahmen beschränkt, die individuell für einen Teilnehmer konzipiert sind und dessen berufliche Integration durch die Teilnahme an dieser Maßnahme effektiver und effizienter gestaltet werden kann. Daneben hat die BA auch die Möglichkeit, betriebliche Einzelumschulungen zuzulassen.

Abbildung 1: Implementationsschema FbW



Quelle: Eigene Darstellung

3 Wirkung der FbW-Reform

Die Wirkungen der beruflichen Weiterbildungsförderung werden bereits seit den 1970ern regelmäßig evaluiert (vgl. Bosch 2009: 102 ff.). Die vorerst letzte Evaluationswelle hat die Erfahrungen mit den Veränderungen im Gefolge der Hartz-Gesetze ausgewertet. In diesem Kontext wurde u.a. untersucht, welche Effekte die Vergabe an die potenziellen Teilnehmer sowie die Einlösung von Bildungsgutscheinen in Bezug auf die Teilnahme an einer Qualifizierungsmaßnahme nach sich zogen (Kruppe 2008). Darüber hinaus wurden quantitative Wirkungsanalysen zur Ermittlung der Integrationseffekte sowie Implementationsanalysen durchgeführt (IZA et al. 2006). Nachfolgend werden die Ergebnisse von Implementationsanalysen für das Instrument FbW aus der Perspektive der drei relevanten arbeitsmarktpolitischen Akteure Agentur für Arbeit (Kapitel 3.1), Jobcenter (Kapitel 3.2) und Weiterbildungsträger (Kapitel 3.3) rekapituliert.

3.1 Wirkung der FbW-Reform auf die Agentur für Arbeit (SGB III)

Die mit den Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt implementierte Marktorientierung hatte, wie oben ausgeführt, unmittelbare Auswirkungen auf den Implementationsprozess der Agenturen für Arbeit im Bereich der beruflichen Weiterbildung. Um der stärkeren Verknüpfung des Instruments FbW mit dem Ziel der zeitnahen Arbeitsvermittlung von Arbeitsuchenden in den allgemeinen Arbeitsmarkt Rechnung zu tragen, empfiehlt die Bundesagentur für Arbeit ihren Dienststellen die jährliche Erstellung einer Bildungszielplanung (vgl. Kruppe 2008).

In der Analyse des Forschungskonsortiums (IZA et al. 2006) zur Bewertung der Wirkungen von FbW im Rahmen der Hartz-Evaluation zeigt sich, dass bei der Erstellung der Bildungszielplanung den zur Verfügung stehenden offenen Stellen ein stärkeres Gewicht als dem „individuellen Qualifizierungsbedarf des Bewerbers und der Struktur des Bewerberangebots“ insgesamt zukommt. Zudem berücksichtigt die Bildungszielplanung eher die „kurzfristigen Bedarfe des regionalen Arbeitsmarktes sowie einzelner Branchen oder Betriebe“ und orientiert sich „vornehmlich an der Mittelverfügbarkeit“. Hinzu kommt, dass die Expertise der vor Ort tätigen Träger der beruflichen Weiterbildung in die Planungen der Agenturen weit weniger einfließt, als dies vor der Hartz-Reform der Fall war, was wiederum zur Auflösung der oftmals engen Kooperationsbeziehungen zwischen diesen Akteuren führt. Aus Sicht der Agenturen für Arbeit ergibt sich jedoch mit der Bildungszielplanung eine „höhere Handlungsautonomie“, die zu einer Erhöhung der Steuerungskompetenz gegenüber den Weiterbildungsträgern beiträgt. Mit der Bildungszielplanung besitzen die Agenturen ihrer Einschätzung nach ein Instru-

ment, mit dem sie von den Weiterbildungsträgern „wirksame“ und „passgenaue“ Maßnahmen einfordern können. Dem steht jedoch auch die Einschätzung gegenüber, dass die Bildungszielplanung häufig zu „vage“ formuliert ist und sich daher schlecht mit dem operativen Geschäft, also der Ausgabe von Bildungsgutscheinen, vereinbaren lässt (IZA et al. 2006: 45 ff.).⁹

Mit der Ausrichtung von FbW auf eine kurzfristige Deckung des Arbeitskräftebedarfs verringert sich zugleich der Stellenwert langfristiger Qualifizierungsstrategien. Dies wiederum sorgt innerhalb der Agenturen für Arbeit für einen immensen Bedeutungsverlust des Instruments FbW im Allgemeinen und im Besonderen von solchen FbW-Maßnahmen, die auf den Erwerb eines beruflichen Abschlusses zielen (IZA et al. 2006: 48 ff; Kruppe 2012: 18 ff.).

Im Verlauf des reformierten Implementationsprozesses kristallisiert sich als ein grundlegendes Problem im Bereich FbW heraus, dass die Weiterbildungsträger zunehmend ihr Maßnahmeangebot nicht mit ausreichenden Teilnehmerzahlen versehen können. Das lässt sich zum einen darauf zurückführen, dass die Träger beruflicher Weiterbildung nicht genügend Interessenten finden, gründet zum anderen aber auch in dem Umstand, dass potenzielle Teilnehmer mit einem sehr speziellen Qualifikationsbedarf nicht auf das vorhandene Maßnahmeangebot zurückgreifen können. Dieses Dilemma führt dazu, dass in den Agenturen für Arbeit innerhalb des Geschäftsjahres ein erheblicher Nachsteuerungsbedarf in der Bildungszielplanung entsteht (IZA et al. 2006: 57 f.). Darüber hinaus machen konjunkturelle Schwankungen am Arbeitsmarkt ebenso eine unterjährige Aktualisierung der Bildungszielplanung sowie fortlaufend vorgenommene Anpassungen am Eingliederungstitel notwendig (Doerr/Kruppe 2012: 18).

Die Ergebnisse einer aktuellen Studie des IAB zur Bewertung der FbW-Reform aus Sicht der Mitarbeiter der Agentur für Arbeit zeigen, dass die marktorientierte Neuausrichtung des Instruments neun Jahre nach der Einführung seitens der Mitarbeiter der Agenturen für Arbeit insgesamt positiv bewertet wird. Die Studie lässt allerdings offen, inwieweit die Problematiken der Konzeption, des Zustandekommens und der Umsetzung von Maßnahmen innerhalb der letzten Jahre angegangen wurden bzw. ob die auftretenden Probleme aufgelöst werden konnten (Doerr/Kruppe 2012).

⁹ Die Einschätzung einer vagen Formulierung der Bildungszielplanung erfolgte in der Regel durch die Arbeitsvermittler. Nach Aussagen von Teamleitern in der Studie des IAB wird den Arbeitsvermittlern mittlerweile ein gewisser Spielraum eingeräumt, d.h. dass ein Bildungsgutschein, dessen Bildungsziel von der Bildungszielplanung abweicht, trotzdem ausgegeben werden kann (Doerr/Kruppe 2012).

3.2 Wirkung der FbW-Reform auf die Jobcenter (SGB II)

In den für den Rechtskreis SGB II zuständigen Jobcentern (vormals Arbeitsgemeinschaften) hat sich die marktbestimmte Anwendung des Instruments FbW nach den vorliegenden Forschungsergebnissen nicht im gleichen Maße durchgesetzt wie im Rechtskreis SGB III. In den Jobcentern lässt sich nach Ansicht der Hartz-Evaluation als auch der IAB-Studie eine stärkere Orientierung entlang der „Bedürfnisse von Arbeitnehmerkunden“ sowie von „besonders förderungsfähigen Personenkreisen“ durch die Mitarbeiter feststellen. Im Gegensatz dazu wird einer „effizienten Integration“ in den allgemeinen Arbeitsmarkt und der damit verbundenen „grundsätzlichen Wirkungserwartung“ an das Instrument FbW eine eher untergeordnete Rolle beigemessen (IZA et al. 2006; Doerr/Kruppe 2012).

Ursächlich für diese differenzierte Betrachtungsweise auf das Instrument FbW ist in erster Linie die soziostrukturelle Beschaffenheit des vorhandenen Bewerberangebots im Rechtskreis SGB II. Hier sehen sich die Mitarbeiter der Jobcenter vielfach mit multiplen Vermittlungshemmnissen konfrontiert, welche den strikten Vergabekriterien für einen Bildungsgutschein entgegenstehen. Aus Sicht der Mitarbeiter der Jobcenter ergibt sich hieraus im Implementationsprozess der beruflichen Weiterbildung im Rechtskreis SGB II ein Spannungsverhältnis: Der vorgeschriebenen marktorientierten Ausrichtung des Instruments muss zu seiner erfolgreichen Anwendung zunächst einmal die Stabilisierung und Heranführung der Leistungsberechtigten an den Arbeitsmarkt vorangehen. Beispielhaft wird hierfür die vielfach vorkommende „mangelnde Eigenverantwortlichkeit der Kunden“ im Rechtskreis SGB II angeführt (IZA et al. 2006: 86 ff.).

Dennoch haben die langfristig ausgerichteten (berufs-)abschlussbezogenen Maßnahmen an Bedeutung verloren, wenn auch nicht in dem Ausmaß wie im Rechtskreis SGB III. Dies hängt nicht zuletzt mit der Bildungszielplanung zusammen, die in der Regel in Zusammenarbeit mit der lokalen Agentur für Arbeit erfolgt bzw. in einigen Jobcentern ganz von den Mitarbeitern der Agentur für Arbeit übernommen wird (IZA et al. 2006: 84 f.; Doerr/Kruppe 2012: 18). Somit werden auch im Rechtskreis SGB II der Nachfrage der (regionalen) Wirtschaft nach entsprechenden Fachkräften und die individuelle Eingliederungswahrscheinlichkeit des potenziellen Teilnehmers als maßgebliche Kriterien in der Erstellung der Bildungszielplanung und bei der Ausgabe von Bildungsgutscheinen Rechnung getragen (IZA et al. 2006: 90 ff.; Doerr/Kruppe 2012: 19 ff.).

3.3 Wirkung der FbW-Reform auf die Träger von Weiterbildungsmaßnahmen

Aus Sicht der Träger von Weiterbildungsmaßnahmen hat die Reform des Instruments FbW zu strukturellen Veränderungen am Weiterbildungsmarkt sowie unmittelbar zu einer Differenzierung der Trägerlandschaft geführt. Demnach begünstigt die marktorientierte Ausrichtung des Instruments in erster Linie große Weiterbildungsträger in Regionen mit einer relativ entspannten Lage am Arbeitsmarkt (Kühnlein/Klein 2003).

Dem stehen kleine Weiterbildungsträger in Regionen mit einer angespannten Situation am Arbeitsmarkt sowie einer geschäftlichen Fokussierung auf die Qualifizierung von Langzeitarbeitslosen bzw. Geringqualifizierten gegenüber. Bei ihnen führen die Vorgaben von Bildungszielen durch die Agenturen für Arbeit und Jobcenter sowie die durch den Bildungsgutschein verstärkte ausgelösten Selektionsprozesse zu erheblichen Umsatzeinbußen. Unmittelbare Folge ist ein Beschäftigungsabbau bzw. ein verstärkter Einsatz von flexiblen Beschäftigungsverhältnissen. Hinzu gesellt sich, dass das FbW-Maßnahmeangebot der Weiterbildungsträger mittlerweile erheblichen Schwankungen bei den finanziellen Mitteln unterliegt (Kühnlein/Klein 2003: 11 ff.; IZA et al. 2006: 62 ff.).

Ein weiterer nachteiliger Gesichtspunkt der marktbestimmten Orientierung besteht für die Träger beruflicher Weiterbildung in der eingeschränkten Möglichkeit zum Austausch und zur Abstimmung mit den Agenturen für Arbeit und Jobcentern. So erfolgt die Kommunikation gegenwärtig in der Regel nur noch einseitig durch die Agentur für Arbeit bzw. das Jobcenter und beschränkt sich fast ausschließlich auf die (jährliche) Bekanntgabe der Bildungszielplanung. Anregungen, Ideen oder Vorschläge zu Maßnahmen oder Maßnahmeinhalten durch die Weiterbildungsträger finden (aufgrund der konzeptionell-strukturellen Gestalt der Bildungszielplanung) nur in geringem Maße Berücksichtigung. Darüber hinaus werden die über die Bildungszielplanung verbreiteten Informationen durch die Weiterbildungsträger vielfach als mangelhaft bewertet (IZA et al. 2006: 62 ff.).

In diesem Zusammenhang wird ebenfalls kritisiert, dass die Bildungszielplanung keinen festen Verfahrensregeln folgt und durch die jährliche Aufstellung eine langfristige Maßnahmeplanung nur unzureichend möglich ist. Folglich schlägt sich die Orientierung der Arbeitsagenturen und Jobcenter an kurzfristigen Maßnahmen unmittelbar im Maßnahmeangebot der Weiterbildungsträger nieder. Vonseiten der Weiterbildungsträger erfolgt in der Regel nur noch die Erfüllung der Mitteilungspflichten über den Maßnahmenverlauf, das Abschneiden und den Verbleib der Maßnahmeteilnehmer (Kühn-

lein/Klein 2003: 14; IZA et al. 2006: 63; Doerr/Kruppe 2012: 22ff).

Als weitere Fehlentwicklung im Bereich FbW gilt aus Sicht der Träger das Nichtzustandekommen fertig geplanter und zertifizierter Maßnahmen mangels ausreichender Teilnehmerzahlen. Hierfür sehen sie das Nichteinlösen von Bildungsgutscheinen durch die Gutscheininhaber sowie ein Überangebot von gleichgearteten Maßnahmen als Hauptursachen (Kühnlein/Klein 2003: 15; Kruppe 2008: 15). Zudem werden nach Einschätzung der Weiterbildungsträger die vom Gesetzgeber mit der FbW-Reform beabsichtigten Ziele von mehr Transparenz und Wettbewerb auf dem Weiterbildungsmarkt verfehlt.

Verantwortlich für diese strukturellen Defizite sind nach Angabe der Weiterbildungsträger die Bildungszielplanung mit ihren Vorgaben hinsichtlich Zielen, Inhalten und Dauer von Maßnahmen sowie die Kontingentierung von Maßnahmen durch den Bildungsgutschein. Erschwerend kommt hinzu, dass die Kosten der Maßnahmen nicht frei durch die Weiterbildungsträger festgelegt werden können, sondern sich vorrangig an den sogenannten Bundesdurchschnittskostensätzen (BDKS)¹⁰ zu orientieren haben (Kühnlein/Klein 2003: 18 f.). Mit Inkrafttreten des Gesetzes zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt zum 1. April 2012 wird die Einhaltung der BDKS zentral durch die BA geprüft. Kosten, die über den Vorgaben der BDKS liegen, werden dabei auf Antrag durch eine bei der BA ansässige Kontrollinstanz geprüft und ggf. genehmigt.

Insgesamt betrachtet hat die Neuausrichtung des Instruments FbW mit der Zielvorgabe einer „effizienten Integration“ in den Arbeitsmarkt aus Sicht der Träger eine Bereinigung des Weiterbildungsmarktes ausgelöst.¹¹ Ebenso erforderte die jährlich schwankende finanzielle Ausstattung der Arbeitsagenturen und Jobcenter für die Maßnahmeträger eine Neuausrichtung ihrer geschäftspolitischen Strategie, verbunden mit der Erschließung neuer Finanzierungsquellen (z.B. Anwerbung von ESF-Mitteln).

3.4 Zwischenfazit

Die Implementationsanalysen ergeben zusammenfassend, dass die Steuerung der Weiterbildung in hohem Maße von der Qualität der jährlichen Bildungszielplanung abhängt, für die es jedoch nach allen Erfahrungen (bislang) keine verlässliche Basis gibt. Der empirische Befund zeigt vielmehr,

„nach welcher Ausrichtung Bildungszielplanungen vorgenommen werden. Die Agenturen orientieren sich vornehmlich an der Mittelverfügbarkeit. Sie versuchen, den kurzfristigen Bedarf des regionalen Arbeitsmarkts sowie einzelner Branchen oder Betriebe in die Bildungszielplanung einzubeziehen. Langfristige Tendenzen bei beruflichen Qualifikationsstrukturen spielen demgegenüber eine untergeordnete Rolle“ (IZA et al. 2006: 47).

Überdies weisen die Forschungsergebnisse darauf hin, dass gewachsene Strukturen und Ablaufroutinen zwischen Agenturen und Bildungsträgern infolge der FbW-Reform schwinden. Hierdurch sind Kommunikationsbeziehungen zwischen Agenturen und Trägern deutlich einseitiger geworden und über die Jahre gewachsene Netzwerkstrukturen lösen sich offenbar auf. Diese Entwicklung bemängeln die Bildungsträger ausdrücklich. Nach der Reform seien die Informationen durch die Agenturen defizitär bis verbesserungswürdig (IZA et al. 2006: 62 f.).

Offen geblieben ist in den Hartz-Evaluationen wie auch bei nachfolgenden Untersuchungen die Frage, welche relevanten Größen (neben den Mittelzuweisungen der Bundesagentur für aktive Arbeitsmarktpolitik) in die Bildungszielplanung einfließen und wie dieser Bereich auf lokaler und/oder regionaler Ebene konkret gesteuert wird. Dieser Frage soll nachfolgend am Beispiel der Agenturen für Arbeit und Jobcenter im Land Bremen nachgegangen werden. Zudem interessiert, inwieweit relevante arbeitsmarktpolitische Akteure in diesem Bereich (noch) einbezogen sind, welche Funktion sie übernehmen, welche Ziele sie vertreten und wie sie versuchen, diese im Erarbeitungsprozess der Bildungszielplanung durchzusetzen.

¹⁰ Mit der Reform des Instruments wurden durch den Gesetzgeber zentral vorgegebene Bundesdurchschnittskostensätze eingeführt, mit dem Ziel die Weiterbildungskosten insgesamt transparenter zu gestalten. Die BDKS werden jährlich durch die Bundesagentur für Arbeit festgesetzt und sehen eine Begrenzung der Maßnahmekosten, die sich an Bildungszielen orientiert, vor (Kühnlein/Klein 2003: 16; Bundesagentur für Arbeit 2012).

¹¹ Dieses Ziel wird dabei von den Trägern beruflicher Weiterbildung grundsätzlich gar nicht so kritisch bewertet, da selbst aus ihrer Sicht sowohl bei Trägern als auch bei den angebotenen FbW-Maßnahmen erhebliche Qualitätsunterschiede festzustellen sind (Kühnlein/Klein 2003: XX).

4 Governance der Bildungszielplanung im Land Bremen

Vor dem Hintergrund der oben aufgeworfenen Fragen soll mithin untersucht werden, wer die relevanten arbeitsmarktpolitischen Akteure sind, wie sie in den Prozess der Erarbeitung der Bildungszielplanung im Einzelnen eingebunden sind und welche Interessen sie vertreten. Es wird angenommen, dass die Steuerung, die Regulierung und die Koordination, kurz: Die Governance dieses Prozesses im Rahmen einer netzwerkartigen Kooperationsstruktur erfolgt. Daher orientiert sich das Vorgehen, das im Weiteren begründet und beschrieben wird, an einigen konzeptionellen Überlegungen zur Netzwerkanalyse.

4.1 Theoretischer Zugang

Der Begriff „Netzwerk“ findet in den Sozialwissenschaften zunehmend Anwendung, wenngleich er relativ unscharf definiert wird. Aus der Vielzahl von Ansätzen erscheint zur Analyse regionaler Kooperationskonstellationen im Rahmen der Bildungszielplanung für den Bereich FbW ein Ansatz geeignet, der eine gleichermaßen anwendungsnahe und theoretisch fundierte Perspektive auf die vorliegenden Strukturen und Prozesse bietet und somit einen Mittelweg zwischen allzu praxisfernen und lediglich einzelfallbezogenen Netzwerkbegriffen aufzeigt. Demnach bündeln Netzwerke

„Kompetenzen und Ressourcen, um gemeinsam Ziele zu erreichen, mit denen jeder Partner für sich allein überfordert wäre. [...] Die Partner stellen ihre jeweilige Autonomie jedoch nicht infrage. Es geht vielmehr darum, den Transfer von Kenntnissen und Kompetenzen zu ermöglichen und zu verbessern“ (Minderop/Solzbacher 2007: 3).

Unbedingte Voraussetzung für die Funktion einer solchen Kooperationsstruktur ist mithin die Verständigung auf gemeinsame bzw. geteilte Ziele. Zentrale Merkmale netzwerkartiger Kooperationen sind dabei der Austausch von Ressourcen zwischen den beteiligten Akteuren, ein gewisser Grad an Verbindlichkeit (auf der Basis von mündlichen oder schriftlichen Absprachen) und eine zumindest mittelfristige Kontinuität der Beziehungen. Der Austausch von Ressourcen (z.B. Wissen, Informationen, Arbeitsteilung) erfolgt auf der Basis von Wechselseitigkeit (Reziprozität). Es wird die Ansicht vertreten (vgl. Weyer 2000: 20), dass eine vertrauensvolle Zusammenarbeit in Netzwerken vor allem gelingen kann, solange eine gewisse Gleichrangigkeit der Mitglieder garantiert ist. Gerade deshalb ist der Einfluss von Machtasymmetrien bzw. unterschiedlichen Durchsetzungspotenzialen auf die Interaktionen in Netzwerken bei der Analyse mit zu beachten.

Als Vorteile von Netzwerken gelten häufig ihre Flexibilität und die Ermöglichung von Lernprozessen (Lütz 2006); nach Zimmermann 2005: 91). Eine hohe Varietät in der sektoralen Zusammensetzung (z.B. Beteiligte aus Verwaltung – Wirtschaft – Politik – Zivilgesellschaft) erschließt zudem den Zugang zu neuen Ressourcen (Putnam 1998; Burt 2000); nach Zimmermann 2005: 135). Dass eine gewisse Schließung nach außen Voraussetzung für die Entwicklung von Vertrauen nach innen ist, stellt eine weitere strukturelle Eigenschaft und Bedingung für die Ausbildung von Netzwerken dar. Insbesondere Coleman (1988) hat frühzeitig darauf hingewiesen, dass die Handlungsfähigkeit eines Netzwerks erheblich mit seiner Geschlossenheit (Closeness), also der Beziehungsdichte der Netzwerkteilnehmer untereinander, korreliert. Mag die Koordination auch einen erhöhten Zeitaufwand benötigen, so wird dieser Nachteil dadurch aufgewogen, dass koordinierte und komplementäre Beziehungen in gewissem Maße bei allen Beteiligten die wechselseitigen Unsicherheiten im Hinblick auf Standpunkte, Handlung(sabsicht)en und Handlungsmöglichkeiten reduzieren (Weyer 2000).

In Bezug auf den vorliegenden Untersuchungsgegenstand ist in der sozialwissenschaftlichen Literatur umstritten, wann ein Akteur, der Einfluss auf (politische) Entscheidungen geltend macht, einem Netzwerk zugehört. So lässt sich ein Netzwerk einerseits darüber bestimmen, welche Akteure am Entscheidungsprozess formal beteiligt sind; andererseits darüber, ob sich Akteure als dazugehörig wahrnehmen oder von anderen als dazugehörig wahrgenommen werden – auch wenn sie formal nicht am Verfahren beteiligt sind (Nullmeier/Rüb 1993).

4.2 Operationalisierung und Methodik

Zur Generierung empirischer Daten wird auf die qualitativ-explorative Erhebungsmethode des Experteninterviews zurückgegriffen. Sie bietet die Möglichkeit, Einblicke in Prozessabläufe innerhalb vorhandener Strukturen zu gewinnen. Zusammengefasst ist auf diese Weise ein der Thematik angemessener Tiefgang gewährleistet (Bogner et al. 2009; Gläser/Laudel 2009). Insgesamt wurden im Vorfeld neun Experten als Vertreter/innen relevanter Akteure im Bereich der Förderung beruflicher Weiterbildung identifiziert. Die Identifizierung der Experten ergibt sich zum einen durch die rechtlichen Rahmenbedingungen zur FbW bzw. erfolgte durch Vorgespräche, insbesondere mit dem FbW-Koordinator der Agentur für Arbeit Bremen. Er verwies auf weitere potenziell relevante Akteure (z. B. Vertreter von Weiterbildungsträgern, Arbeitgebern)

Unter Anwendung eines teilstandardisierten Interviewleitfadens wurden die Gesprächspartner zur

Bewertung und Entwicklung des Instruments FbW seit 2003 im Land Bremen, der konzeptionellen Grundlage der Bildungszielplanung sowie zu Einflussmöglichkeiten und der Intensität der Kooperation der Akteure bzgl. der Gestaltung der Bildungszielplanung in einem möglichen (Politik-)Netzwerk befragt. Auf diesem Wege gelang es, die Einschätzungen der Experten hinsichtlich der Rahmenbedingungen und des Handlungsspielraums sowie das Rollenverständnis der Akteure zu erfassen. Die Auswahl der Gesprächspartner orientierte sich an einem funktionalen Expertenbegriff. Als Experte wird dabei eine Person verstanden, die

„[...] über technisches, Prozess- und Deutungswissen [verfügt], das sich auf sein spezifisches professionelles oder berufliches Handlungsfeld bezieht. Insofern besteht das Expertenwissen nicht allein aus systematisiertem, reflexiv zugänglichem Fach- oder Sonderwissen, sondern es weist zu großen Teilen den Charakter von Praxis- oder Handlungswissen auf [...]Das Wissen des Experten, seine Handlungsorientierungen, Relevanzen usw. weisen zudem – und das ist entscheidend – die Chance auf, in der Praxis in einem bestimmten organisationalen Funktionskontext hegemonial zu werden, d. h., der Experte besitzt die Möglichkeit der (zumindest partiellen) Durchsetzung seiner Orientierungen. Indem das Wissen des Experten praxiswirksam wird, strukturiert es die Handlungsbedingungen anderer Akteure in seinem Aktionsfeld in relevanter Weise mit“ (Bogner et al. 2009: 46).

Als Experten im Themenfeld der Bildungszielplanung wurden die FbW-Koordinatoren der Grundversicherungsträger und der Agenturen für Arbeit im Land Bremen verstanden, die explizit mit dem Gegenstand betraut sind. Zusätzlich zu diesen Befragungen wurden Interviews mit Akteuren aus folgenden Bereichen geführt:

- operative Umsetzung (Weiterbildungsträger);
- Wirtschaftsvertreter (Handels- und Handwerkskammern, Kreishandwerkerschaften¹²);
- Land (Fachressort).

¹² In Bezug auf die Handwerkskammer und Kreishandwerkerschaften ist anzumerken, dass diese Institutionen eine Doppelfunktion innehaben: Einerseits vertreten sie das Interesse der Handwerksbetriebe bzw. der zusammengeschlossenen Innungen im Land Bremen andererseits betreiben sie Weiterbildungseinrichtungen.

Auswertungskonzept

Die akustisch aufgezeichneten Expertengespräche wurden im Hinblick auf die Fragestellung selektiv transkribiert. Die Auswertung des vorliegenden Textmaterials erfolgte auf Basis spezifizierter Kriterien einer qualitativen Netzwerkanalyse.¹³ Die Kriterien sind als Codierregeln zu verstehen, nach denen das vorliegende Interviewmaterial unter Anwendung themenbezogener Annahmen und Thesen sortiert und paraphrasiert worden ist.

Die Auswertung der Interviews lehnt sich an gängige Verfahren der Netzwerkanalyse an. Dabei werden die derzeitigen gegebenen Umstände, Handlungsbedingungen und spezifischen Umgebungsfaktoren (Rahmenbedingungen) aus der Sicht der beteiligten Akteure aufgenommen (Kapitel 4.2), der konkrete Entstehungsprozess der Bildungszielplanung deskriptiv nachgezeichnet (Kapitel 4.3) und die Handlungsorientierungen der relevanten arbeitsmarktpolitischen Akteure erkundet. Diese Informationen dienen einer detaillierten Einschätzung der Funktionsweise der Bildungszielplanung und ihrer Wirkung auf die Form ihrer Umsetzung (Kapitel 4.4). Die Auswertung der Expertengespräche greift auf interpretative Verfahren zurück und eignet sich somit besonders dafür, Deutungen und handlungsleitende Orientierungen von Akteuren zu erfassen, Kooperations- und Interaktionsmuster zu rekonstruieren und Dynamiken innerhalb von Netzwerken zu untersuchen (Hollstein 2006).¹⁴ Die Auswertung der Expertengespräche stützt sich auf die nachfolgenden drei Kategorien:

Netzwerk- und Kooperationsstrukturen

Die Erfassung der Netzwerk- und Kooperationsstrukturen dient dazu, die relevanten Akteure sowie ihre Einbindung und Handlungsfunktionen im Prozess der Bildungszielplanung von Agentur für Arbeit und Jobcentern im Land Bremen zu identifizieren. Dies erfolgt auf der Basis von vier unterschiedlichen Merkmalen: beteiligte Akteure, Kommunikationsformen und -kanäle sowie Inhalte

¹³ Die konzeptionellen Grundlagen der nachfolgenden Ausführungen sind von Ulrike Baumheier und Claudia Fortmann im Rahmen des Vorhabens „Stadtteilbezogene Vernetzung von Ganztagschulen“ am Institut Arbeit und Wirtschaft (IAW) erarbeitet worden. Das Konzept diente der Analyse von Schulen in lokale Integrations- und Bildungsnetzwerke (Baumheier et al. 2010).

¹⁴ Demgegenüber wendet die quantitative Netzwerkforschung zur Bestimmung der formalen Netzwerkstrukturen hochstandardisierte Verfahren an und ist deshalb eher für Untersuchungen geeignet, bei denen ein umfangreiches Vorwissen über das Forschungsfeld vorliegt, die eine eng definierte Forschungsfrage und Hypothesenbildung ermöglicht.

und Zielstellungen (vgl. Dobischat et al. 2006: 26). Die zu Beginn identifizierten zentralen Netzwerkpartner geben hinsichtlich ihrer Anzahl und sektoralen Zusammensetzung bereits erste Hinweise auf die spezifische Akteurskonstellation im betrachteten Untersuchungsfeld (vgl. Nicolini 2001: 11 f.). Die Analyse der Kommunikationsformen und -kanäle, in denen Austausch und Zusammenarbeit stattfinden, umfasst Aspekte wie Verbindlichkeit oder auch Kommunikationsweise (vgl. Dobischat et al. 2006: 27). Hier schließen sich zunächst Fragen nach „technischen“ Aspekten der Zusammenarbeit an: Auf welchen Wegen wird kommuniziert? Finden regelmäßige „Face-to-Face“-Kontakte statt? Welche Personen stehen miteinander in Kontakt? Wie werden Verbindlichkeiten geschaffen? Wurden Kooperationsvereinbarungen geschlossen?

Art und Form der Beziehungskonstellationen konfigurieren in besonderer Weise die Inhalte der Kooperations- und Netzwerkbeziehungen. Inhalte werden als sinnstiftende „Gegenstände“ der Zusammenarbeit verstanden, die sowohl immaterielle Hilfestellungen wie den Austausch von Informationen oder Kompetenzen als auch gemeinsame Aktivitäten, Angebote oder Projekte umfassen können. Eng verbunden mit den inhaltlichen Dimensionen der Zusammenarbeit sind die Zielsetzungen, die im Rahmen der Netzwerkarbeit verfolgt werden. Vordergrundig ist dabei der erwartete bzw. daraus resultierende Nutzen, welcher als konstitutives Element vorausgeht. Zweck- und effizienzorientiertes Handeln sind daher unerlässlich, denn

„kooperative Strategien erfordern Investitionen im Sinne von Zeit, Personal und Informationen, die sich aus Perspektive der beteiligten Akteure nur rechtfertigen, wenn die eigenen Ziele durch Kooperation besser (effizienter und effektiver) erreicht werden können“ (Oppen/Strassheim 2002: 8).

Wenngleich in der einschlägigen Literatur der Nutzen im Regelfall mit ökonomischen Faktoren bzw. Kosten-Nutzen-Aspekten in Verbindung gebracht wird (vgl. Nicolini 2001: 110), greift diese Perspektive für das hier untersuchte Netzwerk aufgrund seines Anteils an öffentlichen Einrichtungen zu kurz. Es liegt daher nahe, neben finanziellen Aspekten weitere Anreizfaktoren für die Beteiligung als Netzwerkakteur auszumachen. So weisen etwa Dobischat et al. (2006: 26) darauf hin, dass gegebenenfalls auch ein Zugewinn an Professionalität und Qualität der eigenen Arbeit als Motivationsfaktor wirksam werden kann. Auf der anderen Seite bergen divergierende Zielsetzung und Motivationen grundsätzlich auch ein gewisses Konfliktrisiko. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn die Netzwerkakteure ausschließlich auf die Erreichung der eigenen Ziele bedacht sind und sich nicht an der gegenseitigen Austauschlogik (Reziprozität) beteiligen, die ein Netzwerk zusammenhält (vgl. Oppen/Strassheim 2002: 9).

Koordination und Steuerung des Netzwerks

Eine besondere Herausforderung stellen Koordination und Steuerung dar. In Anlehnung an Windeler (2001: 39ff.) kann dabei idealtypisch zwischen hierarchischer und heterarchischer Netzwerksteuerung unterschieden werden: Die hierarchische Netzwerkregulierung zeichnet sich durch das Vorgeben von Verfahrenswegen sowie Strategien und die Definition ihrer Art, ihres Inhalts und ihrer Umsetzung aus. Heterarchische Netzwerksteuerung betont hingegen Gemeinsamkeiten, wechselseitige Unterstützung und Partizipation aller Beteiligten. Ein grundlegendes Kennzeichen von Netzwerken ist Schubert (2001: 15) zufolge die Teilautonomie der Kooperationspartner, welche bei der Steuerung eines Netzwerks gewahrt bleiben muss, da es sich ansonsten lediglich um ein hierarchisches Organisationsmodell handelt. Dementsprechend wird in der Netzwerkliteratur der heterarchischen Steuerung, welche Gemeinsamkeit z.B. in Bezug auf geteilte Normen, betont, eine hohe Bedeutung beigemessen:

„Entscheidungen im Netzwerk sollten unter der Einbindung möglichst vieler davon Betroffener gefällt werden. Unter dieser Prämisse ist davon auszugehen, dass ein hohes Maß an Einfluss- und Mitgestaltungsmöglichkeiten der Netzwerkakteure als förderlich für die Netzwerkentwicklung betrachtet werden kann“ (Dobischat et al. 2006: 64).

Im Hinblick auf die zu bearbeitende Fragestellung besteht eine zentrale Aufgabe daher darin, herauszufinden, ob und wie ein mögliches Netzwerk gesteuert wird: Inwieweit werden Entscheidungen in Planungsprozess unter Einbeziehung der relevanten Akteure gefällt? Wie lässt sich der Entscheidungsprozess charakterisieren: Stehen gemeinsame Aushandlungsprozesse im Vordergrund oder zeichnet sich die Zusammenarbeit durch einseitige Vorgaben und größere Machtgefälle aus? Die Beantwortung dieser Fragen gibt nicht nur Aufschluss über die Steuerungsmodalitäten, sondern damit zusammenhängend auch über die vorherrschende Netzwerkkultur.

Netzwerkkultur

Die Netzwerkkultur kann als „weicher“ Faktor Auskunft über die qualitative Beschaffenheit und Intensität eines Kooperationszusammenhangs geben und somit als weitere Analysekategorie hinzugezogen werden. Der Herausbildung einer eigenständigen Netzwerkidentität, in der sich die Akteure im Sinne einer „Corporate Identity“ wiedererkennen können, misst die Netzwerkliteratur eine hohe Bedeutung zu (Schubert 2001: 53 ff.; Waldburg 2002: 28; Maykus 2005: 4). Es wird angenommen, dass sich ein kollektives, von allen getragenes Identifikationsprofil positiv auf die Netzwerkstrukturen auswirkt und die Entstehung eines Zugehörigkeitsgefühls begünstigt (Schubert 2001:

53), welches auch zu mehr Verbindlichkeit beiträgt. Optimalerweise wird ein gemeinsames Identifikationsprofil nicht nur im Inneren gepflegt, sondern auch nach außen getragen, wie beispielsweise über ein sichtbares Label oder gemeinsame Publikationen. Zur Ausbildung einer Identität als kollektiver Akteur ist eine Einigung über geteilte Verhaltensnormen erforderlich. Sie entscheiden darüber, wie der Austausch zwischen den Akteuren verläuft (vgl. Waldburg 2002: 28). Gemeinsame Werte und ein Regelkodex spielen dabei eine herausragende Rolle, weil diese einen Rahmen für das Netzwerk setzen und die gemeinsame Arbeit strukturieren (Schubert 2001: 5).

4.3 Umsetzung bzw. Wirkung der FbW-Reform im Land Bremen

Um sich der Beschaffenheit der Kooperationsstruktur im Rahmen der Bildungszielplanung für die Förderung der beruflichen Weiterbildung anzunähern, wird in einem ersten Schritt die Umsetzung des Instruments durch die Arbeitsagenturen und Jobcenter im Land Bremen seit Inkrafttreten der Modifikationen durch die Hartz-Gesetzgebung analysiert. Hierzu werden die bisherigen Erfahrungen der befragten arbeitsmarktpolitischen Akteure im Land Bremen mit den aktuellen (rechtlichen) Rahmenbedingungen für den Bereich FbW mit den vorliegenden Forschungsergebnissen zur Implementation des Instruments kontrastiert.

Wirkung der FbW-Reform aus Perspektive der Agenturen für Arbeit bzw. Jobcenter im Land Bremen

Aus Sicht der Agenturen für Arbeit und Jobcenter in Bremen und Bremerhaven hatte die stärkere Verknüpfung des Instruments FbW mit einer möglichst zeitnahen Vermittlung in den allgemeinen Arbeitsmarkt im Zuge der Reform von 2003 zur Folge, dass kurzfristige, berufsorientierte Weiterbildungsmaßnahmen gegenüber den prinzipiell längeren Weiterbildungsmaßnahmen, insbesondere (betrieblichen) Umschulungsmaßnahmen, vorrangig zum Einsatz kommen (Int. A1 bis A4). In Bremerhaven wird darauf hingewiesen, dass man gegenwärtig einen höheren Spielraum für längerfristige Maßnahmen sieht, wobei offenbleibt, ob dadurch eine Trendwende eingeläutet wird (Int. A2).

Positiv hervorgehoben wird, dass mit der Etablierung der „neuen“ rechtlichen Regelungen und der damit verbundenen alleinigen Definition von Bildungszielen eine höhere Steuerungskompetenz gegenüber den Weiterbildungsträgern besteht (Int. A2). Im Gegensatz dazu verweist das Jobcenter Bremen auf die Schwierigkeit, dass das vielschichtige Maßnahmeangebot nicht immer eindeutig einem definierten Bildungsziel zugewiesen werden

kann. In der Konsequenz sind Bildungsgutscheine an Teilnehmer von Maßnahmen ausgegeben worden, die im Nachhinein keinen nachhaltigen Integrationseffekt auslösen konnten (Int. A4). Durch die Ausgabe des Bildungsgutscheins an den potenziellen Teilnehmer erfolgt im Unterschied zum ehemaligen Verfahren nicht mehr eine direkte Zuweisung in Maßnahmen durch die Arbeitsagenturen und Jobcenter. Infolgedessen tragen die Weiterbildungsträger in Bezug auf das Zustandekommen von Maßnahmen das alleinige Geschäftsrisiko, indem sie die Besetzung der Maßnahmeplätze mit einer ausreichenden Teilnehmeranzahl selbst gewährleisten müssen (Int. A2).

Nichtsdestotrotz wird rechtskreisübergreifend angemerkt, dass es zunehmend schwieriger wird, für einige Bildungsziele geeignete Teilnehmer zu finden. Dies wird abweichend zu früheren Befunden differenziert begründet: So verweisen die Mitarbeiter der Arbeitsagenturen u.a. auf die derzeit positive konjunkturelle Entwicklung, die selbst gering Qualifizierten verbesserte Chancen zur Aufnahme einer Beschäftigung bietet (Int. A1). Vor diesem Hintergrund findet in den Jobcentern und Arbeitsagenturen eine unterjährige Anpassung in der jeweiligen Planung statt, in welcher der Anteil an Bildungsgutscheinen in Branchen mit einem erhöhten Arbeitskräftebedarf und einem entsprechend vorhandenen Bewerberpotenzial angepasst wird. Im Gegensatz dazu wird der Anteil in Branchen, „in denen es nicht so gut gelaufen ist,“ reduziert (Int. A2). Mit Sorge blicken speziell die Jobcenter auf den zunehmenden qualifikatorischen Mismatch in ihrem Rechtskreis.¹⁵ Hier sei die

„Differenz zwischen den Anforderungen der Wirtschaft und dem Profil der Bewerber [...] größer geworden“ (Int. A3),

was beispielsweise in der angespannten Situation im Pflegebereich in Bremerhaven erste Konsequenzen nach sich zieht. Hinzu kommt, dass die Zahl der Bewerber mit multiplen Vermittlungshemmnissen weiter zunimmt (Int. A3). Daher ist es wenig überraschend, dass im Zweistädtestaat die speziellen Bedürfnisse des zu betreuenden Personenkreises im Rechtskreis SGB II eine besondere Berücksichtigung beim Einsatz von FbW finden.

So plant das Jobcenter Bremerhaven, auch vor dem Hintergrund der aktuellen Sparvorgaben der Bundesregierung, bei den Eingliederungstiteln (EGT) eine stärkere Schwerpunktsetzung auf das Instrument FbW, wobei gleichzeitig die Kriterien von effizienten und effektiven Weiterbildungsmaßnahmen hervorgehoben werden (Int. A3). Das Jobcenter Bremen dagegen hat nach eigenen Angaben für

¹⁵ So verfügen laut FbW-Koordinator des Jobcenters Bremerhaven rund 70% der registrierten Arbeitslosen über keinen beruflichen Abschluss (Int. A3).

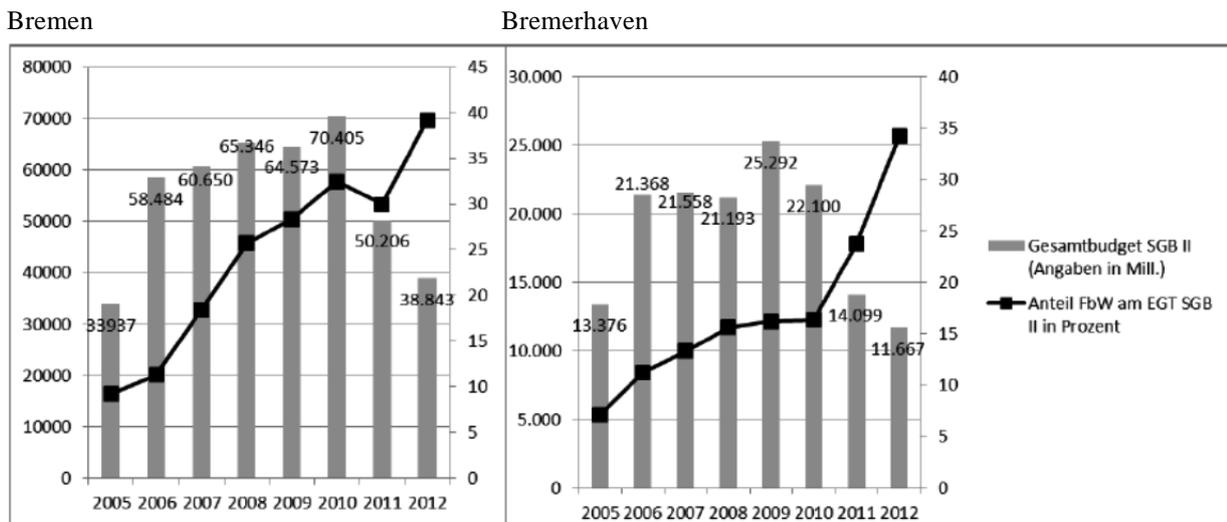
die Bildungszielplanung 2013 zunächst die Bedarfsermittlung neu organisiert und strukturiert, wobei der Anteil niedrigschwelliger Maßnahmen auf das Nötigste begrenzt werden soll. Trotz der erheblichen Kürzungen bei den EGTs wird von beiden Häusern der enorme Stellenwert der Förderung der beruflichen Weiterbildung betont. So hat das Jobcenter Bremerhaven trotz eines absolut sinkenden Eingliederungstitels den Mittelanteil für FbW massiv erhöht, um so nach eigenen Angaben den zunehmenden Fachkräftebedarf mit bewältigen zu können.

Der enorme Stellenwert der Förderung der beruflichen Weiterbildung lässt sich darüber hinaus an der Entwicklung des finanziellen Anteils des Instruments FbW am EGT ablesen, der mit Gründung der Jobcenter im Land Bremen im Jahr 2005 bis zum vorläufigen Höhepunkt im Jahr 2010 stetig erhöht worden ist. Mit den Kürzungsbeschlüssen der Bundesregierung im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik Ende 2010 ist der Ausgabenanteil für FbW leicht von 32,5 Prozent im Jahr 2010 auf 30 Prozent im Jahr 2011 gesunken. Im Jahr 2012 stieg der

Anteil jedoch auf den höchsten Wert (ca. 40 Prozent) seit Einführung des SGB II. Das Jobcenter Bremerhaven hat seinen Ausgabenanteil für den Bereich FbW im Zuge der Kürzungsbeschlüsse von 16,3 Prozent auf knapp 35 Prozent erhöht (Abbildung 2).

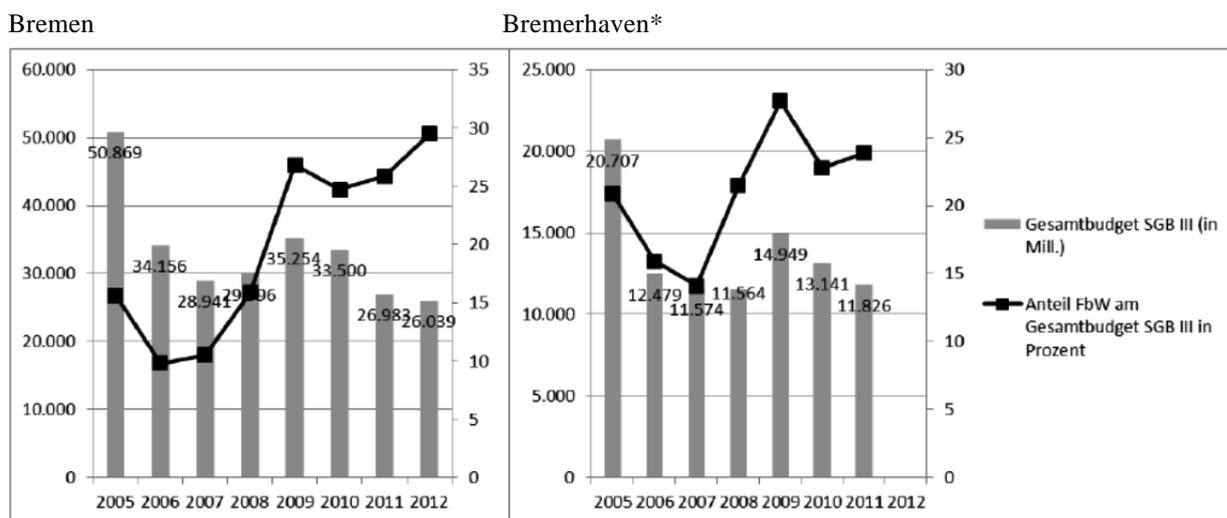
Auch für den Rechtskreis SGB III heben die verantwortlichen FbW-Koordinatoren den Bedeutungsgehalt des Instruments FbW zur Bewältigung des Fachkräftebedarfs hervor (Int. A1 und Int. A2). Zwar sorgte eine massive Kürzung der EGTs von 2005 auf das Jahr 2006 in Folge der Einführung des SGB II für einen Rückgang des Ausgabenanteils beim Instrument FbW in Bremen (von rund 15 Prozent auf 10 Prozent) und in Bremerhaven (von rund 20 Prozent auf 15 Prozent). Spätestens seit 2007 ist jedoch der Ausgabenanteil an der Förderung der beruflichen Weiterbildung wieder kontinuierlich gesteigert worden und hat sich in den vergangenen Jahren in beiden Arbeitsagenturen bei rund 25 Prozent eingependelt (Abbildung 3).

Abbildung 2: Eingliederungstitel SGB II (in Mill.) und Anteil FbW am EGT in den Jobcentern Bremen und Bremerhaven (2005 bis 2012)



Quelle: Eingliederungsbilanzen nach § 54 SGB II i.V.m. § 11 SGB III, eigene Darstellung

Abbildung 3: Eingliederungstitel SGB III (in Mill.) und Anteil FbW am EGT in den Agenturen für Arbeit Bremen und Bremerhaven (2005 bis 2012)



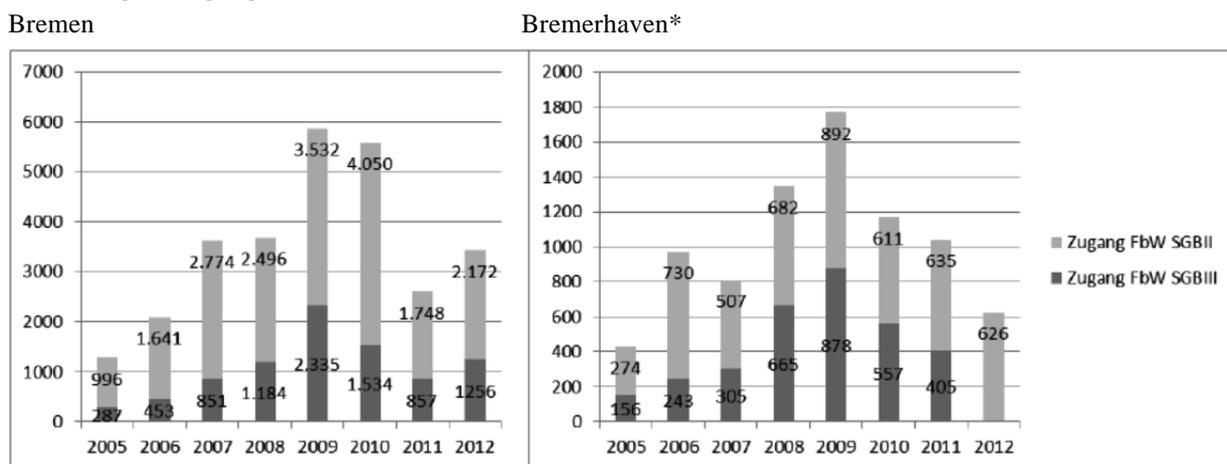
Quelle: Eingliederungsbilanzen nach § 11 SGB III, eigene Darstellung.

*Anmerkung: Zum 01. Oktober 2012 sind die Agenturen für Arbeit in Bremen und Bremerhaven zur Agentur für Arbeit Bremen – Bremerhaven fusioniert. Der ausgewiesene Budgetwert 2012 für Bremen bezieht sich auf diesen neuen Agenturbezirk. Ein Wert für Bremerhaven steht nicht zur Verfügung.

Trotz des relativ stabil gehaltenen Ausgabenanteils für die Förderung der beruflichen Weiterbildung schlagen die ab 2011 geltenden Mittelkürzungen auf die quantitative Zahl der Förderfälle, insbesondere im Rechtskreis SGB II, durch. Dies verdeutlicht ein Blick auf die Zugänge in das Instrument FbW. So ging die Zahl der Neueintritte in Bremen von 2010 auf 2011 um mehr als 50 Prozent zurück, was unmittelbar auf die Mittelkürzungen zurückge-

führt werden kann. Im Jahr 2012 ist im Zuge der Erhöhung des relativen Anteils gleichfalls eine Steigerung bei den Zugängen in das Instrument FbW zu beobachten. Die Zahl der Neueintritte in Bremerhaven konnte durch die massive Erhöhung des Ausgabenanteils für FbW der Zugang zum Instrument konstant gehalten werden (siehe Abbildung 4).

Abbildung 4: Zugänge zu FbW in Bremen und Bremerhaven (2005 bis 2012)



Quelle: Eingliederungsbilanzen nach § 11 SGB III und § 54 SGB II, eigene Darstellung.

*Anmerkung: Zum 01. Oktober 2012 sind die Agenturen für Arbeit in Bremen und Bremerhaven zur Agentur für Arbeit Bremen – Bremerhaven fusioniert. Der ausgewiesene Zugangswert 2012 für Bremen bezieht sich auf diesen neuen Agenturbezirk. Ein Wert für Bremerhaven steht nicht zur Verfügung.

Ähnlich kritisch wie in den in Kapitel 3 ausgewiesenen Studien bewerten die Mitarbeiter in den Arbeitsagenturen und Jobcentern im Land Bremen die

unzureichende Kostenkontrolle über den Einsatz von FbW-Maßnahmen. So differieren Maßnahmen mit

gleichen Inhalten und Zielen am Markt teilweise erheblich in ihrem Kostenumfang (Int. A2 und Int. A4). Aus diesem Grund wird die Einführung einer Kommission in der Bundesagentur für Arbeit-Zentrale zur Genehmigung von Maßnahmekosten, die über den Bundesdurchschnittskosten liegen, zwar grundsätzlich begrüßt, man vermisst jedoch Durchgriffsmöglichkeiten auf lokaler Ebene (Int. A2).

Im Ergebnis bestätigt die Auswertung der Gespräche mit den FbW-Koordinatoren im Land Bremen weitestgehend die Befunde der vorangegangenen Evaluationen zur Implementation von FbW im Rahmen der Hartz-Gesetzgebung. Kritisch muss an dieser Stelle jedoch die Prioritätensetzung im Instrumentarium der Jobcenter bzw. der Bundesagentur für Arbeit insgesamt im Zuge der Mittelkürzungen für die Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik im SGB II hinterfragt werden. Auf der einen Seite wird das Potenzial der Bewerber als derart unzureichend eingeschätzt, dass der Einsatz von FbW oft keinen „Sinn macht“ (Int. A3), auf der anderen Seite wird die finanzielle Ausstattung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums mit dem Argument der Bekämpfung des Fachkräftemangels zugunsten eben jenes Instruments verschoben. Angesichts der sich abzeichnenden Ambivalenzen steht daher zu befürchten, dass die anstehenden Mittelkürzungen und Prioritätensetzungen bei den Bildungszielen für die Betroffenen weiterhin sozial festschreibende Selektionsprozesse im Bereich FbW nach sich ziehen. Überdies wird – an dieser Stelle tritt der Widerspruch zutage – der finanzielle Spielraum für arbeitsmarktpolitische Instrumente für besonders benachteiligte Personengruppen am Arbeitsmarkt ein weiteres Mal beschnitten, was diese letztlich vom Ziel der Überwindung der Hilfebedürftigkeit bzw. einer nachhaltigen Integration in ein ungefordertes Beschäftigungsverhältnis entfernt.

Wirkung FbW-Reform aus Perspektive der Weiterbildungsträger im Land Bremen

Die Weiterbildungsträger im Land Bremen bewerten die Reform von 2003 im Bereich FbW grundsätzlich als einen Paradigmenwechsel, der auch für sie die bereits oben skizzierten strukturellen Veränderungen nach sich zog. Gerade zu Beginn herrschte unter den hiesigen Weiterbildungsträgern teilweise erhebliche Unsicherheit über die Ausgestaltung der Wettbewerbsmodalitäten (Int. B2 und Int. B3). So gründete bspw. die Kreishandwerkerschaft Bremerhaven als Reaktion auf die Reform mit der InCoTrain GmbH eine privat-rechtliche Bildungseinrichtung, da unklar war, ob öffentlich-rechtliche Träger weiter an der Umsetzung beteiligt werden können (Int. B3).

Die Ausrichtung auf Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und kurzfristige Integration in Beschäftigung

sowie die damit verbundene Umstellung der Maßnahmevergabe auf einen Weiterbildungsmarkt mit (Quasi-) Wettbewerbscharakter hatten für Bremen zur Folge, dass die Zahl der anbietenden Weiterbildungsträger deutlich anstieg: In den letzten zehn Jahren habe sich die Zahl der Träger verdreifacht, sodass gegenwärtig, gemäß der Schätzung eines Trägers, in Bremen ca. 140 Weiterbildungsträger um die ausgegebenen Bildungsgutscheine¹⁶ von Arbeitsagentur und Jobcenter konkurrieren. Darunter befinden sich auch überregional tätige Träger, die sich vereinzelt kurzfristig in Bremen ansiedeln, qualitativ höchst fragwürdige Bildungsmaßnahmen anbieten und zudem mit ihrer Preisstruktur die ortsansässigen Träger massiv unter Druck setzten (Int. B2).

Trotzdem sind bis heute zumindest im Land Bremen kaum Insolvenzen zu verzeichnen, da die lokalen Träger im Laufe der Jahre entsprechende Strategien entwickelt und ihre Geschäftspolitik angepasst haben (Int. B2, Int. B3, Int. B4). So haben sich bspw. in Bremen Kooperationen unter lokalen Bildungsträgern etabliert, in denen Ressourcen (z.B. Räumlichkeiten, Personal) gemeinsam genutzt, oder aber Maßnahmen in Absprache konzipiert und angeboten werden. Zudem erweisen sich im Bereich des Handwerks die teilweise über Jahrzehnte gewachsenen Beziehungsstrukturen zwischen (lokalen) Unternehmen und Weiterbildungsträgern als ein unschätzbare Vorteil für die unvermeidlichen strukturellen Anpassungen (Int. B4). Dennoch konnte – verursacht durch den zunehmenden Kostendruck im Bereich FbW – nicht verhindert werden, dass es in erheblichem Umfang zu Veränderungen bei den Beschäftigungsverhältnissen gekommen ist (verstärkter Einsatz von Honorarkräften, Absenkungen in der Lohn- und Gehaltsstruktur, Abbau von pädagogischem Begleitpersonal) (Int. B2 und Int. B3).

Mit Vorbehalten blicken die Weiterbildungsträger auf die aus ihrer Sicht intransparente Umsetzung, welche sich aus den strukturellen Neuerungen im Bereich FbW ergibt. Beklagt wird u.a., dass die aktuelle Bildungszielplanung nur mit globalen Angaben und vereinzelt Hinweisen zu spezifischen Bildungszielen, weitergegeben wird. Konkret wird hierbei auf das Jobcenter Bremen verwiesen, das für Bildungsziele, deren Planungssoll noch nicht erreicht ist, einen in der Regel finanztechnisch begründeten Ausgabestopp verhängt, was wiederum die Planungen der Weiterbildungsträger ein Stück weit unberechenbar bzw. unkalkulierbar macht.

¹⁶ Für das Jahr 2013 sehen die Bildungszielplanungen der Agentur für Arbeit Bremen-Bremerhaven und des Jobcenters Bremen die Ausgaben von ca. 3400 Bildungsgutscheinen vor (Agentur für Arbeit Bremen-Bremerhaven et al. 2013).

Aus Sicht der Träger wäre eine nachvollziehbare Übersicht über die Vergabe der Bildungsgutscheine, ausgewiesen für die jeweiligen Bildungsziele sowie über das Einlöseverhalten der Teilnehmer, für die Maßnahmeplanung hilfreich (Int. B2 und Int. B4).

Dagegen findet das Verfahren des Jobcenters Bremerhaven in Hinsicht auf die Erfüllung der Bildungszielplanung Anerkennung. Hier erfolgen rechtzeitige Ankündigungen über verfehlte Planungsgrößen sowie dadurch hervorgerufene Veränderungen bzw. Nachsteuerungen bei den Bildungszielen. In Bezug auf die Agenturen für Arbeit wurden keine Angaben zur Umsetzung der Förderung der beruflichen Weiterbildung gemacht, da aufgrund stetig sinkender Teilnehmerzahlen die Bedeutung des Rechtskreises SGB III stark abgenommen hat (Int. B2). Es bleibt allerdings ungewiss, ob dies eine überregionale Entwicklung darstellt.

Die zunehmende Schwierigkeit, geeignete Teilnehmer für FbW-Maßnahmen, insbesondere im gewerblich-technischen Bereich, zu finden, wird auch vonseiten der Weiterbildungsträger bestätigt. Eine Reaktion hierauf stellt die wiederholte Überarbeitung der Geschäftspolitik, z.B. durch Erweiterung und Neukonzipierung von Maßnahmeangeboten oder die Zusammenführung von FbW-Kursen mit anderen Weiterbildungsseminaren dar. Es existieren sogar Angebote zur Einzelbetreuung (Int. B2 und B4).

Kritische Erwähnung findet die Einführung der Zertifizierung von Trägern und Maßnahmen, die in erheblichem Maße finanzielle und personelle Ressourcen bindet und somit den (Gestaltungs-) Spielraum bei der Konzipierung bzw. Weiterentwicklung von Bildungsmaßnahmen erheblich einengt. Darüber hinaus beanstanden einige Träger in Bremen die Einführung der BDKS (Bundesdurchschnittskostensätze), deren Anwendung ein qualitativ „hochwertiges Maßnahmeangebot“ eher verhindern als ermöglichen würde. Des Weiteren ist durch die Verschiebung hin zu kurzfristigen Maßnahmen der Anteil der langfristigen und abschlussbezogenen Qualifizierungsmaßnahmen, hinter denen zum Teil erhebliche Investitionskosten stehen, deutlich zurückgegangen (Int. B2). In diesem Zusammenhang wird die Vermutung geäußert, dass die Ausgestaltung der Bildungszielplanung ausschließlich von der finanziellen Ausstattung abhängt und die Bedarfe von Wirtschaftsbranchen dementsprechend in den Hintergrund treten, obwohl dies den primären Zielen der Förderung beruflicher Weiterbildung zuwiderläuft. Hinter dieser Annahme steckt der spürbar steigende Effizienzdruck, den die Vorgaben nach Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit von Maßnahmen sowie die Erwartung einer kurzfristigen Integration der Teilnehmer in eine Beschäftigung bedingen (Int. B2, Int. B4 und Int. B5). Wünschenswert wäre aus Sicht der

Weiterbildungsträger daher, dass die Agenturen für Arbeit und die Jobcenter zumindest einen mittelfristigen (finanziellen und inhaltlichen) Rahmen abstecken, um die eigenen Maßnahmeplanungen verlässlicher und konstanter gestalten zu können.

Im Unterschied zur oben skizzierten allgemeinen Wirkung der FbW-Reform auf die Trägerlandschaft zeigt sich für Bremen, dass die zuvor etablierte Trägerlandschaft die Reform von 2003 durch entsprechende Anpassungen in der strategischen Ausrichtung sowie in der operativen Geschäftspolitik weitgehend unbeschadet überstanden hat. Vor dem Hintergrund der beschlossenen finanziellen Kürzungen bei den Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik sowie der zunehmenden Schwierigkeit, insbesondere im Rechtskreis SGB II, geeignete Teilnehmer für gewisse Bildungsziele anzuwerben, ist allerdings davon auszugehen, dass die Weiterbildungsträger künftig einem fortgesetzten Anpassungsdruck ausgesetzt sein werden. Aus Sicht der Bildungsträger treten die, insbesondere im Jobcenter Bremen, nicht immer nachvollziehbare Ausgabep Praxis bei den Bildungsgutscheinen sowie die als intransparent empfundene Darstellung und unterjährige Angleichung der Bildungszielplanung, als weitere Hürden hinzu.

Übrige Akteure

Die Einschätzungen der übrigen befragten Akteure zur Wirkung der Reform von 2003 beim Instrument FbW greifen die bereits genannten Aspekte auf. Die Reform wird als eine „Zäsur“ bezeichnet, die insbesondere für die Weiterbildungsträger tief greifende Veränderungen nach sich zog (Int. B1 und B5). So hat aus Sicht der zuständigen Behörde (Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen) die Einführung des Wettbewerbsgedankens sowie der steigende Preisdruck sich unmittelbar negativ auf die Beschäftigungsbedingungen bei den Weiterbildungsträgern ausgewirkt und die Qualität der Weiterbildungsmaßnahmen nachhaltig gemindert (Int. B1).

Darüber hinaus wird darauf verwiesen, dass die Einlösung ausgegebener Bildungsgutscheine für die Teilnehmer zusätzlich dadurch verkompliziert wird, dass die Mitarbeiter von Arbeitsagentur und Jobcenter angehalten sind, sich wettbewerbsneutral zu verhalten, wodurch das ohnehin breite Angebot auf dem Weiterbildungsmarkt für die große Mehrheit der potenziellen Teilnehmer unheimlich unübersichtlich bleibt. In Bezug auf die Erstellung der Bildungszielplanung wird zudem bezweifelt, dass die Agenturen für Arbeit und die Jobcenter den Qualifikationsbedarf in der vorhandenen Bewerberstruktur plausibel ermitteln können. So ist für Außenstehende nicht nachvollziehbar, wie genau der Qualifikationsbedarf des Einzelnen ermittelt wird und welche Weiterbildungsmaßnahme für ihn letztlich sinnvoll und adäquat erscheint (Int. B1).

Grundsätzlich genießt aus Perspektive des Landes die erfolgreiche Umsetzung von gemeinsam geplanten Maßnahmen mit den Agenturen für Arbeit und den Jobcentern, z.B. im Rahmen der Fachkräfteteinitiative, Priorität (siehe auch 4.4). Aus Sicht des Arbeitsressorts ist es hier den Akteuren eher gelungen, ein „vernünftiges Angebot“ auf die Beine zu stellen, das darüber hinaus Planungssicherheit für die durchführenden Weiterbildungsträger gewährt (Int. B1).

4.4 Praxis der Bildungszielplanung

Die Erstellung der Bildungszielplanung ist originäre Aufgabe der zuständigen Arbeitsagenturen und Jobcenter. Für die Häuser besteht dabei keine generelle Verpflichtung zur Erstellung; sie wird aber von der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit empfohlen (Kruppe 2008: 8).

Aus Sicht der Arbeitsagenturen und Jobcenter im Land Bremen handelt es sich bei der Bildungszielplanung für den Bereich FbW um eine

„äußerst vielschichtige und komplexe Materie, die nur schwer durch Reglementierung einzufangen und zu bewältigen ist.“ (Int. A1)

Im Kern definiert die Planung jährlich Bildungsziele, für die ein entsprechender Anteil an Bildungsgutscheinen, die sich idealiter am Bedarf der lokalen Wirtschaft sowie den Qualifikationsbedarfen der Bewerberstruktur von Arbeitsagentur und Jobcenter ausrichten, hinterlegt wird (Int. A1). Die erstellte Bildungszielplanung gibt den Trägern beruflicher Weiterbildung somit Anhaltspunkte und Vorgaben bzgl. Gestalt und Umfang des Maßnahmeangebots.

Nachfolgend wird der Prozess der Erstellung der Bildungszielplanung der Agenturen für Arbeit und Jobcenter im Land Bremen schrittweise nachgezeichnet, um die Methodik zur Ermittlung des Umfangs der verschiedenen Zielgrößen darzulegen.¹⁷

Dynamischer Planungsprozess

Die zuständigen Mitarbeiter von Jobcenter und Arbeitsagentur fassen die Bildungszielplanung als einen dynamischen, ganzjährigen Prozess auf, dessen Arbeitsschwerpunkt jeweils im Herbst liegt – hier beginnt die konzentrierte Planung für das kom-

mende Jahr (Int. A2 und Int. A3). Zur umfassenden Bedarfsermittlung werden über das ganze Jahr Informationen aus unterschiedlichen Quellen aufgenommen, aufbereitet und bewertet. Darüber hinaus besteht nach eigenen Angaben in dieser Phase die Aufgabe der Mitarbeiter darin, Kontakte zu relevanten Akteuren aufzunehmen und zu pflegen: So wird das Gespräch mit den relevanten arbeitsmarktpolitischen Akteuren, insbesondere Trägern, Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden sowie einzelnen Branchenvertretern direkt gesucht und umgekehrt (Int. A2). Hinzu kommt eine Vielzahl verschiedener formeller wie informeller Treffen in denen die Planung thematisiert wird. Zudem werden Informationen über aktuelle Entwicklungen im Bereich FbW in regelmäßigen Treffen unter den FbW-Koordinatoren von Agentur und Jobcenter in der Nordwestregion ausgetauscht (Int. A1) (Näheres unter Kapitel 4.4).

Erstellung des Planungsentwurfs

Nachdem die formale Planungsaufforderung durch die Zentrale der Bundesagentur für Arbeit über die örtlichen Geschäftsführungen von Arbeitsagentur und Jobcenter erfolgt ist, beginnt (spätestens) Anfang September die Phase der planungsfokussierten Analyse und Auswertung.

Unter Einbezug von Eckdaten zu Rahmenbedingungen (am lokalen Arbeitsmarkt) sowie von methodischen Hilfsmitteln, die durch die Zentrale der Bundesagentur für Arbeit zur Verfügung gestellt werden, erarbeiten die FbW-Koordinatoren einen ersten vorläufigen Planungsentwurf. Als ein Hilfsmittel wird der sogenannte „BA-Arbeitsmarktmonitor“¹⁸ angeführt, mit dessen Hilfe detaillierte Auswertungen und Entwicklungen in einzelnen Branchen und Berufsfeldern innerhalb eines Zeitraums von zehn Jahren darstellbar sind. Aus Sicht der Arbeitsagentur Bremen lassen sich mit Hilfe dieses Analysetools Tendenzen in Branchen und Berufsfeldern ableiten, die in der Planung Berücksichtigung finden (Int. A1). Des Weiteren wird seitens der Zent-

¹⁷ Die Bildungszielplanungen im Land Bremen werden in der Stadtgemeinde Bremen durch die Agentur für Arbeit und das Jobcenter separat, in der Seestadt Bremerhaven in enger Abstimmung zwischen den FbW-Koordinatoren von Agentur für Arbeit und Jobcenter erstellt. Die Auswirkungen des organisatorischen Zusammenschlusses der Arbeitsagenturen Bremen und Bremerhaven zur Agentur für Arbeit Bremen – Bremerhaven im Oktober 2012 auf die Bildungszielplanungen konnten in dieser Studie nicht berücksichtigt werden.

¹⁸ Beim BA-Arbeitsmarktmonitor handelt es sich um eine IT-gestützte Informationsplattform, in der eine Vielzahl an regionalen arbeitsmarktrelevanten Daten zur Verfügung gestellt werden (BA 2013, online: letzter Zugriff 2013-03-13).

rale in Nürnberg auf die Auswertung der „Vakanzenzeiten“¹⁹ von Stellenangeboten verwiesen.

Zudem finden die im Laufe des Jahres zusammengetragenen und aufbereiteten Datenmaterialien Verwendung.²⁰ Unter Zuhilfenahme der berufsfachlich zuständigen Kollegen – in erster Linie Arbeitsvermittler aus den Bereichen Markt und Integration sowie Mitarbeiter des Arbeitgeber-Services – werden die quantitativen Größenordnungen der häufig unterschiedlichen Bedarfslagen von Wirtschaft einerseits und den Arbeitssuchenden andererseits zugleich ermittelt und gegenübergestellt.

Es gilt dabei, mehrere Gesichtspunkte im Auge zu behalten: Einerseits blickt man in den arbeitnehmerorientierten Teams auf die Zusammensetzung der Arbeitssuchenden: Wie steht es um die jeweiligen Bewerberpotenziale? Welche Qualifikationsbedarfe bestehen aufseiten der Kunden? In manchen Fällen genügen beispielsweise kleinere Nachqualifikationen, in anderen müssen unter Umständen in größerem Maße Umschulungen stattfinden (Int. A2).

Parallel dazu wird die Nachfragesituation auf dem Arbeitsmarkt hinsichtlich ungedeckter (Berufs-) Abschlüsse analysiert. Die Aufgabe von arbeitgeberorientierten Teams ist es, Beschäftigungstrends in einzelnen Berufsfeldern zu erkennen, den Arbeitskräftebedarf der Unternehmen und die Nachfrage nach bestimmten Qualifikationen in konkrete Zahlen zu übertragen. Die Planung erfolgt hierbei branchenorientiert, was sich an der späteren Formulierung unterschiedlicher, nach Berufsfeldern angeordneten Bildungszielen ablesen lässt. Dies ermöglicht die Setzung von Schwerpunkten. So können zum Beispiel nachfragestarke Wirtschaftszweige der Region (wie etwa der Bereich der regenerativen Energie oder der Pflegesektor) verstärkt mit Bildungsgutscheinen versehen werden, um auf diese Weise dem wiederholt in einzelnen Branchen beklagten Fachkräfteengpass begegnen zu können (Int. A1, Int. A2 und Int. A3).

Gerahmt wird die inhaltliche Ausgestaltung der Bildungszielplanung von Arbeitsagentur und Job-

center sowohl durch weitere empirisch-methodische Hilfsmittel (etwa IAB-Publikationen oder die Datenbank *TrEffeR*²¹) sowie durch Erfahrungswerte der zuständigen Mitarbeiter, die den Arbeitsmarkt über Jahre hinweg fortlaufend im Blick behalten (Int. A1 bis A4). Zudem geben der Blick auf das Budget des Vorjahres sowie Einschätzungen zur „politischen Stimmungslage“ den FbW-Koordinatoren Aufschlüsse darüber, in welchem Rahmen sich die Bildungszielplanung konzipieren lässt (Int. A2).

Weitere Einflussgrößen

Darüber hinaus werden weitere Kriterien für die Erstellung der Bildungszielplanung herangezogen. Dazu zählt die Auswertung der Wirkung von Maßnahmen, welche mithilfe der Integrationsquote vorgenommen wird. Die Integrationsquote drückt den Anteil der Teilnehmer an einer Weiterbildungsmaßnahme aus, die nach Beendigung der Maßnahme, innerhalb eines bestimmten Zeitraums - in der Regel sechs Monate - ein ungefordertes Beschäftigungsverhältnis aufgenommen haben. Über das Instrument der Integrationsquote wird folglich nachvollzogen, wie erfolgreich einzelne Bildungsziele durch die Weiterbildungsträger und deren Maßnahmen umgesetzt wurden (Int. A1).

Dieser Aspekt rückt seit den Reformen mehr und mehr ins Zentrum bei der Konzipierung von Weiterbildungsmaßnahmen und flankiert somit den initiierten Kostensenkungs- und Optimierungswettbewerb auf dem Weiterbildungsmarkt. Die Bedürfnisse besonders förderungsbedürftiger Kunden haben dabei aus Sicht der Agentur für Arbeit Bremerhaven bei der Konzeption der Bildungszielplanung entsprechend an Einfluss eingebüßt (Int. A3). Nichtsdestotrotz findet innerhalb des Planungsprozesses ein Abgleich der gesamten Bewerberstruktur verbunden mit einer Analyse des Qualifizierungsbedarfs statt. Übergreifend werden daraus Kontingente für spezifische Zielgruppen wie etwa gering Qualifizierte und Berufsrückkehrer in der Bildungszielplanung bereitgestellt.

Neben dem Kriterium Wirksamkeit von Maßnahmen hat die Wirtschaftlichkeit an Bedeutung hinzugewonnen. Wenngleich von der Seite der BAZentrale keine konkreten Vorgaben in Bezug auf die Integrationsquoten kommuniziert werden, konzentriert sich die Planung – im Bereich SGB II ausgeprägter als im Bereich SGB III – zusehends auf „hochwirksame“ Maßnahmen (Int. A3). Dies ist der zunehmenden Fokussierung auf das „Kernthema“ Wirtschaftlichkeit, insbesondere durch die weitere Verringerung des Eingliederungstitels und

¹⁹ Die Vakanzzeit bildet einen Indikator, mit dem die Laufzeit einer unbesetzten Stelle im Bestand der BA gemessen wird. Dabei gilt als Faustregel, dass je länger die Laufzeit einer unbesetzten Stelle im Bestand ist, desto größer ist die Nachfrage nach entsprechenden Fachkräften, die seitens der Bundesagentur für Arbeit nicht vermittelt werden kann. Die Identifizierung solcher Stellenbestände wird somit in die Bildungszielplanung einbezogen (Int. A4) (Bundesagentur für Arbeit 2012: 11 ff.)

²⁰ Hierbei handelt es sich bspw. um selbst angelegte Datenmatrizen, die von den FbW-Koordinatoren kontinuierlich weiter geführt werden (Int. A2).

²¹ Mit Unterstützung der Datenbank *TrEffeR* bemüht sich die BA um eine systematische quantitative Wirkungsanalyse der Instrumente der aktiven Arbeitsförderung (Stephan et al. 2006).

die Aufforderung zur Steigerung der Integrationsquote²² geschuldet (Int. A3 und Int. A4). Das hat zur Folge, dass die unterschiedlichen Bildungsziele im Prozess der Bildungszielplanung ihre Rangordnung und Gewichtung über die Bedarfe von Arbeitgebern und -nehmern hinaus zunehmend in Form von Effizienzmaßstäben erfahren – auch wenn die Angestellten von Agentur und Jobcenter betonen: „Wir nehmen erst mal alles auf in die Planung und erst dann kommt die Erfolgsquote.“ (Int. A2 und Int. A3)

Abschluss des Planungsprozesses

Der fertiggestellte Planungsentwurf wird im Rahmen der Gesamtplanung des Eingliederungstitels (EGT) vonseiten der Arbeitsagenturen und Jobcenter zur Prüfung an die Regionaldirektion der BA in Hannover bzw. an die BA-Zentrale in Nürnberg weitergeleitet. Dort erfolgt die endgültige Haushaltsfeststellung für die jeweiligen Rechtskreise sowie die entsprechende Mittelzuweisung für die EGT der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Auf der Grundlage der tatsächlichen Mittelverfügbarkeit findet die Bildungszielplanung der örtlichen Agenturen und Jobcenter ihren Abschluss (Int. A2 und Int. A3).

Zur endgültigen Bestimmung der Bildungszielplanung wird (zumindest in der Arbeitsagentur Bremen) einer erwarteten Anzahl von Maßnahmeteilnehmern, deren Förderumfang aus den jeweiligen Kundenprofilen abgeleitet wird, eine erwartete Zahl von Weiterbildungsmaßnahmen zugeordnet. Sowohl die Ermittlung der erwarteten potenziellen Maßnahmeteilnehmer als auch die Anzahl an absehbar angebotenen Maßnahmen stützen sich dabei auf „Erfahrungswerte aus vorangegangenen Jahren“ (Int. A1). Die zu erwartenden Maßnahmen werden dabei in einem mehrstufigen Rechenverfahren in sogenannte Maßnahmezeiten (ein bis sechsmonatige Maßnahmen bzw. ein- bis zweijährige Maßnahmen) unterteilt. Unter Hinzuziehung des im Rahmen des Eingliederungstitels zur Verfügung stehenden Budgets für FbW werden schließlich die Bildungsziele mit einer entsprechenden Anzahl an Bildungsgutscheinen hinterlegt.

Durch den Rückgriff auf die gesammelten Erfahrungswerte aus vorangegangenen Jahren sehen die FbW-Koordinatoren in der Bildungszielplanung ein gewisses Maß an Kontinuität. Kritisch ist hier jedoch anzumerken, dass auch Erfahrungswerte nicht vor politisch verordneten Budgetkürzungen schützen und eine kontinuierliche Planung so letztlich

²² Beispielhaft wird durch das Jobcenter Bremen angeführt, dass durch die Zentrale in Nürnberg die Vorgabe kam die Integrationsquote für das Instrument FbW im Jahr 2011 um 5 % gegenüber dem Jahr 2010 zu steigern (Int. A4).

konterkariert wird. Eine zumindest halbwegs mittelfristige Kalkulation für alle Beteiligten ermöglichen in erster Linie (betriebliche) Umschulungen. Durch die mehrjährige Laufzeit dieser Maßnahmen besitzen die Planer finanzielle Eckwerte für künftige Eingliederungstitel. Dies erweist sich im Umkehrschluss als problematisch, da das Planungsverfahren vorsieht, dass das Verhältnis zwischen dem „Barmittelanteil“ und den „Verpflichtungsermächtigungen“ für die nächsten Jahre „buchhalterisch“ gewahrt bleiben muss. Die Herausforderungen bzw. Konsequenzen, die sich daraus ergeben können, werden durch das Jobcenter Bremen geschildert:

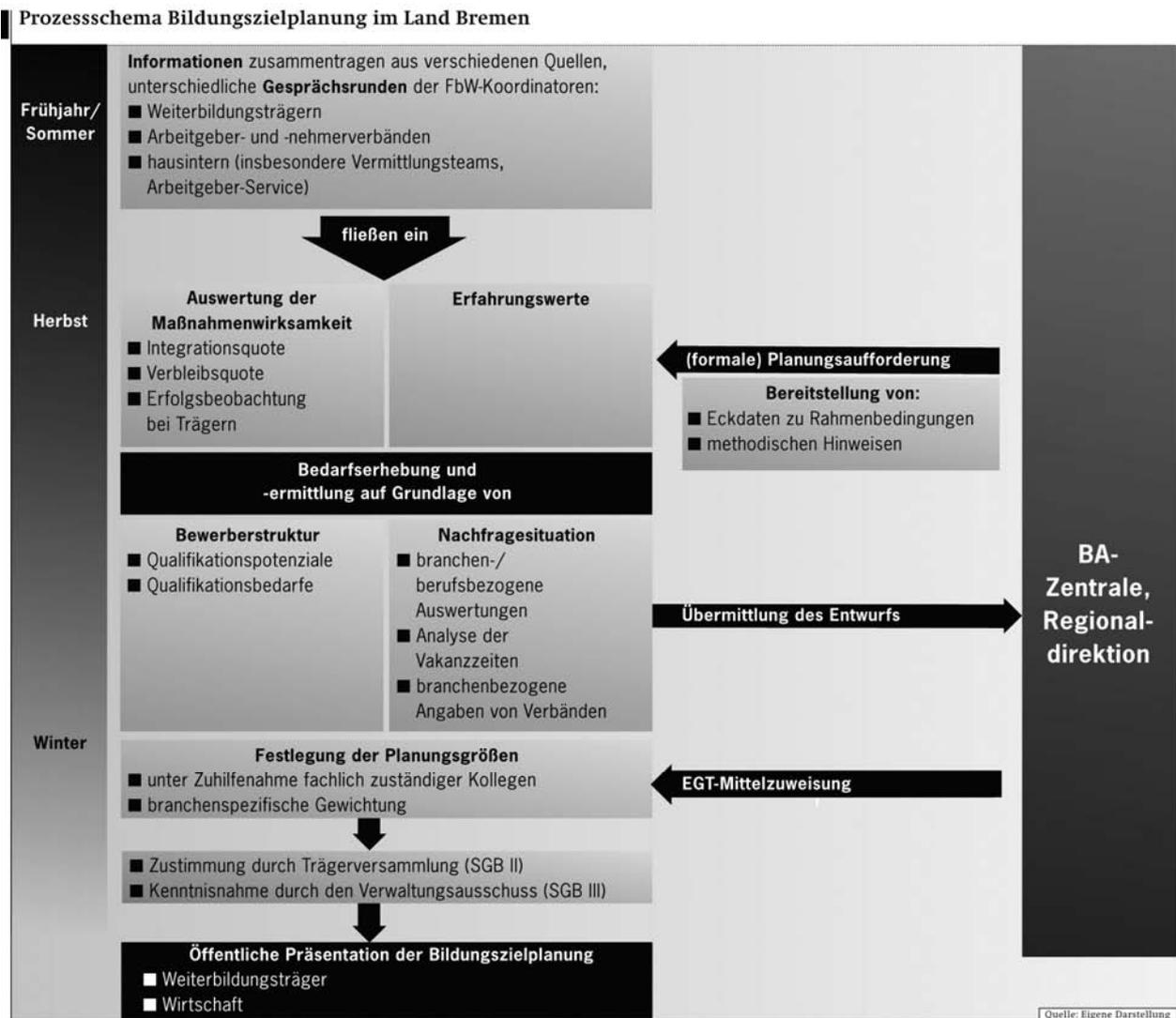
„Liegt der Starttermin von Weiterbildungsmaßnahmen im großen Stil zu spät im Jahr, wird der Barmittelanteil, den wir benötigen, geringer, das bedeutet, für dieses Haushaltsjahr haben wir tendenziell zu wenig gebundene Mittel. Durch die verspäteten Starttermine sowie die Maßnahmedauer wird jedoch der Anteil an Verpflichtungsermächtigungen, für das kommende Haushaltsjahr automatisch größer, was in der Konsequenz den entsprechenden Barmittelanteil senken wird. Diese Situation haben wir dieses Jahr. Von daher müssen wir versuchen, möglichst noch in diesem Jahr kurzläufige (Einstiegs-) Maßnahmen zu finden, die idealerweise noch in diesem Jahr beginnen und enden, und im nächsten Jahr vielleicht den nächsten Schritt. Solche Kompromissgeschichten müssen dann laufen, um möglichst die Mittel doch noch auszunutzen.“ (Int. A4)

Nach Anpassung und auf Grundlage des zugewiesenen Eingliederungstitels sowie der Kenntnisnahme bzw. Bestätigung durch die entsprechenden Gremien in den Arbeitsagenturen und Jobcentern²³ wird die finale Bildungszielplanung, in erster Linie den Weiterbildungsträgern, öffentlich präsentiert. Auf Grundlage der durch die Jobcenter und Arbeitsagenturen erstellten Bildungszielplanung obliegt es den Trägern der beruflichen Weiterbildung, entsprechende Weiterbildungsmaßnahmen zu konzipieren und schließlich geeignete Teilnehmer zu akquirieren.

Nachfolgend wird die Erarbeitung der Bildungszielplanung in einem Prozessschema dargestellt (Abbildung 5):

²³ Die fertiggestellte Bildungszielplanung wird in den Arbeitsagenturen den Selbstverwaltungsorganen, d.h. den drittelparitätisch besetzten Verwaltungsausschüssen, zur Kenntnisnahme bzw. in den Jobcentern der Trägerversammlung im Rahmen der Verabschiedung des jeweiligen Arbeitsmarkt- und Integrationsprogramms zur Zustimmung vorgelegt.

Abbildung 5: Prozessschema Bildungszielplanung im Land Bremen



Quelle: Eigene Darstellung

Die Ausführungen zeigen, dass es sich beim internen Erarbeitungsprozess der Bildungszielplanung der Arbeitsagenturen und Jobcenter im Land Bremen um einen vielschichtigen, aber nur partiell systematischen Erarbeitungsprozess handelt, der sich zum einen zeitlich über Monate erstreckt und inhaltlich sowohl von externen als auch internen Größen beeinflusst wird. Im folgenden Abschnitt wird daher der Fokus auf die externen Einflussgrößen gelegt.

4.5 Kooperationsstrukturen im Rahmen der Bildungszielplanung für den Bereich FbW im Land Bremen

Nachfolgend wird insbesondere die Kooperationsstruktur analysiert, die sich im Umfeld des Erarbeitungsprozesses der Bildungszielplanung von Arbeitsagenturen und Jobcenter im Land Bremen konstituiert. In diesem Zusammenhang wird geklärt, welche Einflussmöglichkeiten für die beteiligten arbeitsmarktpolitischen Akteure bestehen und auf welchem Wege es ihnen gelingt, konkrete Interessen zur Geltung bringen.

Netzwerk- und Kooperationsstrukturen

Die für ein Netzwerk im Rahmen der Bildungszielplanung relevanten arbeitsmarktpolitischen Akteure lassen sich idealerweise über die (rechtlich) definierten Rahmenbedingungen identifizieren (siehe hierzu 2.2 sowie Abb. 1). Auf dieser Grundlage ist folgenden Akteuren eine relevante Rolle in einer möglichen Netzwerk-Konstellation im Rahmen der Bildungszielplanung zuzuweisen:

- die Agenturen für Arbeit und Jobcenter im Land Bremen,
- die nach Arbeits- bzw. Fachkräften fragende Wirtschaft (Unternehmen und deren Interessenvertretungen, z.B. Handelskammer, Handwerkskammer, Kreishandwerkerschaft) sowie
- die Weiterbildungsträger und deren Interessenvertretung,
- Land Bremen, vertreten durch den Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen

Konkrete Anhaltspunkte zur Bestimmung von Netzwerk- und Kooperationsstrukturen lassen sich über (den Grad der) Beziehungsverhältnisse unter den Akteuren auffinden, wobei den verschiedenen Kommunikationsformen und -kanälen, in denen Austausch und Zusammenarbeit stattfinden, eine – wenn nicht sogar *die* – zentrale Funktion beizumessen ist.

Bezogen auf die Bildungszielplanungen in Bremen und Bremerhaven lässt sich konstatieren, dass die Akteure sich in einer Vielzahl von formellen und informellen Runden begegnen:

- Gremien (Verwaltungsausschuss der Arbeitsagentur, Beirat des Jobcenters),
- Veranstaltungen und Fachgespräche (z.B. Expertengespräch in Bremerhaven ausgerichtet durch das Jobcenter Bremerhaven),
- Jours-Fixes (Weiterbildungsträger und/oder Senatsressort mit Jobcenter und Agentur für Arbeit Bremen),
- Arbeitsgruppen (AG Weiterbildung; AG Reißverschluss) sowie in
- bilateralen Gesprächen.

Die Kommunikation findet dabei je nach Austauschform regel- oder unregelmäßig statt und bezieht unterschiedliche personale Ebenen (Führungskräfte, Fachkräfte oder gemeinsame Auftritte) mit ein. Insgesamt lässt sich aus den Aussagen aller Akteure der Schluss ziehen, dass durch die Vielzahl der vorhandenen Kommunikationsformen und -kanäle viele Personen auf unterschiedlichen Hierarchieebenen miteinander in Kontakt stehen. Bezüglich der Bildungszielplanung wird jedoch darauf verwiesen, dass diese fast ausschließlich als Querschnittsthema fungiert und in der Regel kein eigenständiger und systematischer Kommunikationsgegenstand ist. Eine Ausnahme hierzu bildet die alljährlich von Jobcenter und Arbeitsagentur organisierte Präsentation der Bildungszielplanung, die alle Akteure übergreifend als das „entscheidende Forum“ bezeichnen.

Die Fülle an unterschiedlichen Kommunikationsformen und -kanälen erschwert es den beteiligten Akteuren, eindeutig zu beurteilen, in welchem Ausmaß ihre Vorstellungen und Ideen bezüglich des Maßnahmeangebots in die Planungen mit einfließen. Dabei zeigt sich hier eine Ambivalenz in den Aussagen der Akteure: Während Jobcenter und Agentur für Arbeit angeben, dass die Vorstellungen und Ideen der relevanten Akteure in die Bildungszielplanung mit einfließen, vermuten sowohl große Teile der befragten Weiterbildungsträger als auch der Wirtschafts- und Kammervereine hinter der Planung ein mehr von politischen und finanziellen Vorgaben getragenes Ergebnis statt einer wirklichkeitsgetreuen Abbildung des tatsächlichen Fachkräftebedarfs gemäß den Erfahrungen und Einschätzungen der Praxispartner.

Ein weiterer Aspekt von wesentlicher Bedeutung ist in diesem Zusammenhang, dass sich die Kommunikation zwischen der Agentur für Arbeit, den Jobcentern und den Weiterbildungsträgern seit Inkrafttreten der FbW-Reform deutlich reduziert hat. Dies wird aus Sicht der Arbeitsagentur Bremen zum einen institutionell mit der Einführung des Bildungsgutscheins und zum anderen organisatorisch begründet. So ist mit der Hartz-Reform das Berufsbild des Arbeitsberaters, der originär für FbW zuständig war, in den Arbeitsagenturen abgeschafft worden. An seine Stelle trat der FbW-Koordinator, dessen Funktion von jeweils einer

Person in den Agenturen und Jobcentern als Querschnittsaufgabe „zusätzlich“ wahrgenommen wird. Vor diesem Hintergrund wird eine intensive Kontaktpflege zu den Bildungsträgern als nicht mehr möglich bewertet (Int. A1). Die Weiterbildungsträger und das Jobcenter verweisen auf einen regelmäßig stattfindenden Jour-Fixe mit den FbW-Koordinatoren von Jobcenter und Arbeitsagentur. Aus Sicht des Jobcenters Bremen erscheint es jedoch wenig sinnvoll, im Rahmen dieses Treffens den Weiterbildungsträgern Einflussmöglichkeiten auf die Bildungszielplanung zuzugestehen, da die Trägerlandschaft sich uneinheitlich und von differenzierten Maßnahmeangeboten im Portfolio sowie divergierenden Interessen geleitet präsentiert, die nicht alle bedient werden können. Somit beschränkt sich diese Kommunikationsform auf einen Informationsaustausch, dessen inhaltliche Ausgestaltung sich auf die Vergabepaxis bzw. Umsetzung von FbW konzentriert (Int. A4).

In Bremerhaven verweisen Agentur für Arbeit und Jobcenter darauf, dass im Zuge des Planungsprozesses „schon mal gesondert“ eingeladen bzw. direkt das Gespräch mit den Weiterbildungsträgern (vor Ort) gesucht wird. Dabei werden in erster Linie seitens der Agentur und des Jobcenters erste Planungswerte und Vorstellungen von bestimmten Bildungszielen vorgelegt, damit zu Beginn des Jahres „keiner unvorbereitet ist“ und das Maßnahmeangebot entsprechend gestaltet werden kann (Int. A2). Diese Kommunikationsform besitzt, begünstigt durch die örtlichen Umstände, einen lokalspezifisch informellen Austauschcharakter und bietet, wenngleich inhaltlich anders aufgestellt als in Bremen, ebenfalls keine systematischen oder verbindlichen Eingriffsmöglichkeiten seitens der Weiterbildungsträger auf den Planungsprozess als solchen.

Im Rahmen der Bildungszielplanung im Land Bremen existiert somit eine vielfältige aber unsystematische Kontaktstruktur zwischen den relevanten arbeitsmarktpolitischen Akteuren. Es kristallisiert sich heraus, dass die Bildungszielplanung in den Gesprächsrunden in der Regel einen Punkt der Tagesordnung unter vielen darstellt, in dem seitens der Wirtschaft und deren Interessenvertretungen Informationen und Hinweise zum Fachkräftebedarf sowie durch die Weiterbildungsträger Angaben zur Umsetzung von FbW an die Arbeitsagenturen und Jobcenter erfolgen. Inwieweit die Arbeitsagenturen und Jobcenter im Land Bremen die erhaltenen Informationen verwerten und in die Bildungszielplanung mit einfließen lassen, bleibt den Akteuren weitestgehend verschlossen. Einzig die fertiggestellte Bildungszielplanung liefert den beteiligten Akteuren Anhaltspunkte über die Berücksichtigung ihrer Vorschläge und Ideen. Bezogen auf die Bildungszielplanung ist zu konstatieren, dass die Beziehungsverhältnisse zwischen den relevanten arbeitsmarktpolitischen Akteuren eher schwach aus-

geprägt sind, was darauf hindeutet, dass im Rahmen der Bildungszielplanung allenfalls von einer recht lockeren Netzwerkstruktur gesprochen werden kann bzw. eine solche nur in Ansätzen ausgeprägt ist.

Kooperation mit dem Land Bremen

Als einziger außenstehender Akteur, der nach übereinstimmenden Einschätzungen über einen gewissen Einfluss auf die Bildungszielplanung von Agentur für Arbeit und Jobcenter verfügt, gilt das Land Bremen, vertreten in erster Linie durch den Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen. Das Land macht seinen Einfluss dabei über sein arbeitsmarktpolitisches Landesprogramm (BAP), in Bezug auf die Bildungszielplanung insbesondere im Rahmen der sogenannten Fachkräfteinitiative, geltend.²⁴ Die Kommunikation erfolgt in Form von regelmäßigen Austauschrunden (Jour-Fixes, sonstige Abstimmungsrunden) und konzentriert sich auf die konkrete Bedarfsermittlung von Fachkräften in spezifischen Wirtschaftsbereichen bzw. -branchen. Hierzu betreibt das Land eine eigene Bedarfsermittlung, u.a. unter Nutzung des jährlich erhobenen IAB-Betriebspanels. Als ein Schwerpunkt hat sich dabei in den letzten Jahren etwa der Bereich der regenerativen Energien herauskristallisiert. Aus Sicht des Landes ist dabei wesentlich, dass sowohl Agenturen für Arbeit als auch Jobcenter zum einen den ermittelten Fachkräftebedarf des Landes bestätigen und zum anderen ein entsprechendes Bewerberpotenzial für entsprechend geplante Maßnahmen vorhalten, da das Land kein Interesse hat, Maßnahmen zu fördern, von denen die „Arbeitsverwaltung sagt, dass die niemand braucht“ (Int. B1). Kritisch bewertet wird an dieser Stelle, dass sich nicht mit eindeutiger Sicherheit sagen lässt, wie konkret und auf welcher methodischen Grundlage die Potenzialanalyse der Arbeitsuchenden durch die Mitarbeiter der Arbeitsagenturen und Jobcenter erfolgt und wie diese in dem Planungsprozess Berücksichtigung findet (Int. B1).

Gegenwärtig erfolgt, finanziert aus Mitteln des ESF, eine Förderung von Qualifizierungsmaßnahmen, in denen neue Weiterbildungsmodul erprobt bzw. bestehende Modul weiterentwickelt werden sollen. Ziel dieser Förderung ist es, nachhaltige Qualifizierungsmaßnahmen zu entwickeln, die im Anschluss an die ESF-Förderung im Rahmen von FbW der Arbeitsagenturen und Jobcenter weiterge-

²⁴ Das Landesprogramm „Bremer Fachkräfteinitiative 2011-2013/14“ ist Bestandteil des BAP ist in dessen Rahmen „Qualifizierungen für Beschäftigte als auch für Arbeitslose entwickelt und umgesetzt“ werden, „wobei diese sich auf branchen- und berufsfeldbezogene sowie auf zielgruppenspezifische Förderansätze verteilen“ (Senator für Wirtschaft 2012).

führt werden können (Senatorin für Arbeit 2010). Eine finanzielle Unterstützung von Weiterbildungsmaßnahmen durch das Land Bremen, die sich jenseits dieses Modellversuchs originär der Qualifizierung von Arbeitslosen annimmt, findet hingegen nicht statt. Aus Sicht des Vertreters des Senators für Wirtschaft, Arbeit und Häfen kann in diesem Zusammenhang daher auch nur von einer „minimalen Beeinflussung der Bildungszielplanung“ von Arbeitsagentur und Jobcenter gesprochen werden (Int. B1).

Allerdings besteht zwischen Land sowie der Arbeitsagentur und dem Jobcenter in Bremen eine intensive Kooperation bezüglich der Ausschreibungen wie auch der anschließenden Auswahl von Maßnahmen und Trägern und der Umsetzung von Fördermaßnahmen im Rahmen der Fachkräfteinitiative des Landes. Das so erarbeitete Angebot wird seitens des Vertreters des Arbeitsressorts insofern als „vernünftig“ bezeichnet, als es trotz der hohen Komplexität der Materie mittelfristig eine Planungssicherheit für die beauftragten Weiterbildungsträger schafft (Int. B1).

Das Beziehungsverhältnis zwischen dem Bremer Senat, vertreten durch das beteiligte Ressort und der Arbeitsagentur sowie dem Jobcenter in Bremen ist also im Zuge der gemeinsamen Umsetzung des Landesarbeitsmarktprogramms (Fachkräfteinitiative) stärker ausgeprägt. Dessen Verwirklichung erfordert einen regelmäßigen Austausch und bedarf des kooperativen Einsatzes von Ressourcen, was einen hohen Grad an Verbindlichkeit schafft. Im Ergebnis finden durch die Umsetzung der Fachkräfteinitiative im geringen Umfang Bildungsziele, die in erster Linie durch das Land Bremen definiert werden, Eingang in die Planung von Arbeitsagentur und Jobcenter. Damit werden ausgewählte FbW-Maßnahmen mit ESF-Mitteln ko-finanziert. Insofern bestehen auf einem Teilgebiet zwischen den Akteuren (insbesondere finanzielle) Anreize zu einer an gemeinsamen Zielen orientierten und verbindlichen Zusammenarbeit.

Konzertierte Maßnahmen im Dialog mit Arbeitgebern und Weiterbildungsträgern

Neben den Einflussmöglichkeiten des Landes auf die Bildungszielplanung verweisen Arbeitsagenturen und Jobcenter auf konkrete „Maßnahmepläne“, die im Dialog mit Arbeitgebern entstanden sind“ (Int. A4).

So kommt es im Idealfall zu der Situation, dass einzelne Arbeitgeber beim Jobcenter oder der Arbeitsagentur einen quantifizierbaren Fachkräftebedarf melden, den es kurz- bis mittelfristig zu decken gilt. In dieser Situation sichern Jobcenter und Arbeitsagentur ihre Unterstützung beim Zustandekommen bzw. bei der Vermittlung in entsprechende Qualifizierungsmaßnahmen zu. Das Jobcenter Bremen merkt dazu an, dass es aus seiner Sicht

„besser ist es, wenn Träger und Arbeitgeber gemeinsam etwas vorhaben, das heißt, die Arbeitgeber haben den Bedarf und ein Träger übernimmt die Qualifizierung von potenziellen Bewerbern, um diesen Bedarf abzudecken“ (Int. A4).

Prinzipiell zeigen sich bei diesem kooperativen Vorgehen, so die bisherigen Erfahrungen der Jobcenter und Arbeitsagenturen, die größten Erfolgchancen bzgl. einer nachhaltigen Integration in ungeforderte Beschäftigung. Der Vorteil direkt von der Seite der Arbeitgeber kommunizierter Fachkräftebedarfe liegt darin, dass es sowohl der Arbeitsagentur als auch dem Jobcenter in solchen Fällen möglich ist, diesen mit der verfügbaren Bewerberstruktur und ihrem entsprechenden Qualifizierungsbedarf abzugleichen.

Im Rahmen von gemeinsamen Informationsveranstaltungen präsentiert in solchen Fällen der Arbeitgeber sein Stellenangebot, konkretisiert die Anforderungen an die Tätigkeit sowie die Arbeitsbedingungen, während der Weiterbildungsträger auf die entsprechenden Voraussetzungen und Abschlussqualifikationen der Weiterbildungsmaßnahme verweist. Zudem besteht an dieser Stelle die Möglichkeit der unmittelbaren Kontaktaufnahme von Arbeitgebern und Weiterbildungsträgern mit potenziellen Arbeitnehmern. Nach Einschätzung des Jobcenters Bremen wird auf diese Weise zudem eine viel größere Wirkung in Bezug auf die Bereitschaft der Bewerber, im Anschluss an die Qualifizierungsmaßnahme eine neue Beschäftigung aufzunehmen, erzielt. Deshalb genießt diese Art der Einrichtung von Maßnahmen vonseiten der Jobcenter und der Arbeitsagenturen grundsätzlich eine gewisse Bevorzugung, wobei darauf verwiesen wird, dass das Zustandekommen mit einem hohen Aufwand verbunden ist und bisher nur in einzelnen Branchen wie den erneuerbaren Energien, insbesondere in der Windenergie oder dem Lager-, Logistik und Verkehrsbereich erfolgt, ist (Int. A4).

Für Unternehmen und Branchenverbände ergibt sich somit – vermittelt durch eine Zusammenarbeit mit Weiterbildungsträgern – die Möglichkeit, die Bildungszielplanung für eigene Zwecke zu nutzen. So kann die Benennung eines konkreten Bedarfs zu einer Anpassung der Bildungsziele und zu einer Umschichtung bei den Bildungsgutscheinen führen. Unter diesen Bedingungen bietet sich den Arbeitsagenturen und Jobcentern ein besonderer Anreiz zur Zusammenarbeit. Dabei dürfte nicht nur der finanzielle Faktor im Vordergrund stehen. Darüber hinaus bietet sich die Möglichkeit, durch Bündelung der Kompetenzen für die potenziellen Teilnehmer nachhaltige Qualifizierungsmaßnahmen mit relativ hohen Erfolgsaussichten aufzustellen. Im Zuge dieser konzertierten Sicherung eines Fachkräftepotenzials entwickeln sich somit unter den beteiligten Akteuren besondere Kooperationsformen, die aber eher den Rahmen sporadischer Einzelfälle nicht überschreiten. Allerdings werden

seitens der Agentur für Arbeit Bremerhaven auch negative Erfahrungen angeführt, denen zufolge gegebene Zusagen von Arbeitgebern, im Anschluss an speziell aufgelegte Qualifizierungsmaßnahmen potenzielle Bewerber einzustellen, nicht eingehalten worden sind (Int. A2).

Koordination und Steuerung der Zusammenarbeit

Umfang sowie Ausgestaltung der Kommunikationsformen und -kanäle der Bildungszielplanung deuten also insgesamt auf relativ schwache Beziehungsstrukturen zwischen den beteiligten Akteuren hin. Zudem zeigen die Ausführungen der befragten Akteure, dass im Rahmen der Bildungszielplanung eine hierarchische (Netzwerk-) Steuerung dominiert. Die insbesondere von den Weiterbildungsträgern und Wirtschaftsvertretern als mangelhaft empfundene Transparenz bei der Einbindung ihrer Überlegungen in die Bildungszielplanung von Arbeitsagenturen und Jobcentern weist darauf hin, dass die Zusammenarbeit nicht unter gleichberechtigten Partnern erfolgt. Andere Experten (Weiterbildungsträger, Handelskammer) verweisen explizit darauf, dass bezüglich der Bildungszielplanung keine Kommunikation bzw. „eine Mitgestaltung [...] definitiv nicht stattfindet“ (Int. B2).

An dieser Stelle lässt sich ein grundsätzliches Problem innerhalb der Bildungszielplanung aufzeigen, mit dem sich Arbeitsagenturen und Jobcenter konfrontiert sehen: Die Komplexität der Materie verhindert nach Einschätzung des Vertreters der Handelskammer die Benennung konkreter Bedarfe der Unternehmen. Dies hat seine Ursachen zum einen in den Unternehmen, allen voran in den KMUs, die überwiegend nicht in der Lage sind mittel- bis langfristige Bedarfe zu formulieren, zum anderen auch im organisatorischen Aufbau der Interessenvertretung (hier der Handelskammer) selbst, die z.B. nicht über ausreichend Manpower verfügt, um die Bedarfe der vertretenen Unternehmen systematisch ermitteln und nachvollziehen zu können (Int. B5). Dies erschwere aus Sicht der Handelskammer letztlich die Aufgabe der Arbeitsagenturen und Jobcenter die tatsächlichen Bedarfe der Wirtschaft zu erfassen. Eine realitätsnahe Bildungszielplanung werde ferner durch den Umstand beeinträchtigt, dass „erst mal die politischen Ziele abgearbeitet werden“ (Int. B5). Somit finden sich die Wirtschaft und ihre Vertretungen in einer Situation wieder, in der es ihnen schwerfällt, den Fachkräftebedarf zu konkretisieren und diesen dann in den verschiedenen Kommunikationsformen und -kanälen mit Arbeitsagenturen und Jobcentern angemessen zu artikulieren.

Ausnahmen bilden auch hier jene „maßgeschneiderten“ Maßnahmen, die im Zusammenspiel von Wirtschaft, Weiterbildungsträger und Arbeitsagentur/Jobcenter entstehen und als Produkt einer „Kultur des Gebens und des Nehmens“ charakterisiert

werden. In diesem Umfeld entstehen Strukturen, in denen die Akteure Gemeinsamkeiten betonen, eine wechselseitige Unterstützung erfahren und gleichberechtigt partizipieren.²⁵ (Int. B4)

Am umfanglichsten gestaltet sich die Koordination und Steuerung des Netzwerks in Bezug auf die Umsetzung der Fachkräfteinitiative des Landes Bremen, die quantitativ allerdings einen geringen Anteil in der Bildungszielplanung ausmacht. Ihre Umsetzung erfolgt in Zusammenarbeit unter gleichberechtigten Partnern, die ihre Kompetenzen gleichermaßen in die Zusammenarbeit einbringen und eine ergebnis- und lösungsorientierte Kommunikation anführen. In den beiden genannten Netzwerk-Konstellationen finden sich Charakteristika einer heterarchischen Netzwerksteuerung, die allerdings hinsichtlich der Anzahl der Akteure sowie des zu steuernden Gegenstandes nicht dauerhaft angelegt sind und die Bildungszielplanung an sich nur am Rande tangieren.

Die zahlreichen aber insgesamt schwach ausgeprägten Beziehungsstrukturen zwischen den Akteuren, die sich u.a. aus diffus bleibenden Interessenformulierungen bezüglich des tatsächlichen Fachkräftebedarfs vonseiten der Wirtschaft und ihrer Vertretungen sowie der Nichtberücksichtigung der Interessen von Weiterbildungsträgern und aufgrund der gültigen rechtlichen Regelungen im Bereich FbW ergeben, weisen auf eine hierarchische Netzwerksteuerung im Rahmen der Bildungszielplanung durch die Agenturen für Arbeit und Jobcenter im Land Bremen hin. Kennzeichnend dafür stehen die unverbindliche Einbindung, die intransparente Verarbeitung und Aufbereitung von Informationen und weitere Erhebungen sowie die dekretartige Verbindlichkeit der jährlich verkündeten Bildungszielplanung durch die Agenturen für Arbeit und Jobcenter. Eine konkrete Einflussmöglichkeit auf die Bildungszielplanung liegt im Rahmen der Umsetzung des Landesarbeitsmarktprogramms beim Land Bremen. Darüber hinaus besitzen die kommunalen Vertreter in Bremen und Bremerhaven ein formales Vetorecht im Rechtskreis SGB II, wo die Bildungszielplanung im jährlich zu erstellenden Arbeitsmarkt- und Integrationsprogramm aufgeht.

Netzwerkkultur

Eine von allen Akteuren getragene Netzwerkkultur im Sinne gemeinsamer Ziele, gleichermaßen von allen geteilten Normen und Regeln des Umgangs oder einer eigenständigen Netzwerkidentität in

²⁵ Als Beispiel guter Praxis wird durch das Jobcenter Bremen u.a. die Zusammenarbeit mit einem lokalen Entsorgungsunternehmen bezüglich der Qualifizierung von Fahrern für Entsorgungswagen angeführt.

Form einer „Corporate Identity“, in der sich die beteiligten Akteure mit ihren Interessen und Zielen wiederfinden, ist im Prozess der Bildungszielplanung nicht zu erkennen. Gleichwohl deuten einige Hinweise darauf hin, dass in einzelnen Teilbereichen Ansätze dafür vorhanden sind bzw. früher stärker ausgeprägt waren. Inwieweit eine Stärkung der Beziehungsverhältnisse und damit der Kooperationsstrukturen im Sinne einer Netzwerkbildung insgesamt zu einer Optimierung der Bildungszielplanung führen könnte und welche Schritte dazu beitragen könnten, soll abschließend anhand einiger Handlungsoptionen erörtert werden.

5 Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen

Insgesamt sind mit der Reform im Bereich FbW umfangreiche strukturelle Veränderungen implementiert worden. Die Einführung von Wettbewerbselementen hat letztlich zu einer Separierung der einzelnen Umsetzungsbereiche geführt. Auf der einen Seite ist eine mehr oder weniger autarke Ermittlung eines Fachkräfte- und Qualifizierungsbedarfs durch die zuständigen Arbeitsagenturen und Jobcenter entstanden, welche in der Festlegung von Bildungszielen und der darauf bezogenen Hinterlegung von Bildungsgutscheinen die Funktion des Instruments FbW sieht.

Auf der anderen Seite stehen die Träger beruflicher Weiterbildung, die die Verantwortung und das Risiko für Konzipierung, Be- und Umsetzung der Bildungsziele in entsprechende Maßnahmen nahezu alleine tragen und dabei zusehends in ein Spannungsverhältnis aus Wirtschaftlichkeit und nachhaltigen Integrations- und Verbleibsquoten geraten. Bezogen auf die Bildungszielplanung zeigt sich zunächst, dass diese sich als ein dynamischer ganzjähriger Planungsprozess gestaltet, der von den FbW-Koordinatoren der Arbeitsagenturen und Jobcenter als eine Querschnittsaufgabe wahrgenommen wird. Der Planungsprozess selbst gestaltet sich überwiegend als ein Verfahren, in welchem neben umfangreichen Auswertungen von statistischen Erhebungen hausintern insbesondere die Einschätzungen und Bewertungen der zuständigen Mitarbeiter (Arbeitsvermittler) einfließen. Zudem werden externe Hinweise durch Arbeitsmarktbeobachtung sowie regelmäßige Kontakte zu relevanten Akteuren des regionalen Arbeitsmarktes mit einbezogen.

Letztlich stellt sich die Kontaktstruktur zwar als äußerst vielfältig, aber lose und unsystematisch dar. Die verschiedenartig gelagerten Kontakte kommen größtenteils nicht über das Niveau eines Informationsaustauschs mit ungewissem Verbindlichkeitsgrad hinaus. Den Akteuren außerhalb von Arbeitsagenturen und Jobcentern ist im Großen und Ganzen nicht bewusst, ob und in welchem Umfang eingebrachte Argumente, Vorstellungen und Ideen in die Bildungszielplanung einfließen. Es dominiert daher unter den Akteuren mehrheitlich die Einschätzung, dass die Bildungszielplanung weniger den tatsächlichen Fachkräftebedarf der regionalen Wirtschaft widerspiegelt, als vielmehr von politischen und finanziellen Vorgaben (prä-) determiniert zu sein. Es zeichnet sich somit ein ambivalentes Bild ab: Auf der einen Seite wird durchweg die hohe Bedeutung der Förderung der beruflichen Weiterbildung betont, was sich durchaus in den hohen Ausgabenanteilen des Instruments widerspiegelt; auf der anderen Seite nehmen die Förderung der beruflichen Weiterbildung und die einzelnen Eckpunkte ihres konzeptionellen Aufbaus je-

doch nur eine randständige Position im (lokalen) arbeitsmarktpolitischen Diskurs ein.

Eine Ursache hierfür ist im Organisationsaufbau der Agenturen für Arbeit und Jobcenter zu finden: Im Zuge der organisatorischen Neugestaltung der Bundesagentur für Arbeit ist die zuständige Fachstelle für den Bereich Förderung der beruflichen Weiterbildung, der Arbeitsberater, abgeschafft und durch den sogenannten FbW-Koordinator ersetzt worden. Die Funktion des FbW-Koordinators wird dabei rechtskreis- und städteübergreifend durch eine Person als eine zusätzliche Querschnittsaufgabe wahrgenommen. Hinzu kommt im Rechtskreis SGB II, dass infolge des kurzfristigen Aufbaus der ehemaligen Arbeitsgemeinschaften im Jahr 2005 aus lokaler Agentur für Arbeit und lokalem Sozialamt die Abteilung „Markt und Integration“ nach Buchstaben bzw. Kennziffern aufgebaut wurde. Dies ging zulasten der in den Arbeitsämtern üblichen berufsfeldbezogenen Organisationsstruktur und sorgte somit für einen Verlust des berufsfeldlichen „Know-hows“ bei den Grundsicherungsträgern. Im Jobcenter Bremen finden jedoch Bemühungen statt, die Arbeit in der Vermittlung wieder stärker berufsfeldbezogen zu organisieren (Int. A4).

Eine Ausnahme bildet die Zusammenarbeit zwischen Land und Arbeitsagentur/Jobcenter im Rahmen der Umsetzung des beschäftigungspolitischen Aktionsprogramms (insbesondere bei der Fachkräfteinitiative), in der durch die gemeinsame Ausschreibung des Förderprogramms, der Auswahl der eingereichten Maßnahmenangebote sowie der dahinterstehenden Träger eine systematische Zusammenarbeit von gleichberechtigten Partnern zu erkennen ist. Gleiches gilt für die Umsetzung spezifischer Bildungsziele, wenn von der Arbeitgeberseite in Zusammenarbeit mit einem (oder mehreren) Weiterbildungsträger(n) ein konkreter Fachkräftebedarf bei der Arbeitsagentur und/oder dem Jobcenter angezeigt wird.

Handlungsempfehlungen

Vor diesem Hintergrund erscheint es lohnenswert, im Bereich der Bildungszielplanung einige Optimierungsoptionen zu verfolgen, um sich dem tatsächlichen Fachkräftebedarf der Region anzunähern und diesem letztlich u.a. mit dem Instrument FbW wirksam entgegen zu steuern. Grundsätzlich scheint es sich anzubieten, die lokale Erstellung der Bildungszielplanung aus dem alleinigen Zuständigkeitsbereich der Agenturen für Arbeit und den Jobcentern herauszulösen und einen gemeinsamen Erarbeitungsprozess unter Beteiligung der identifizierten arbeitsmarktpolitischen Akteure zu etablieren. Die Möglichkeit einer Beteiligung der relevanten arbeitsmarktpolitischen Akteure wird dabei durch keine Rechts- oder Verwaltungsvorschriften begrenzt; im Gegenteil: Die Bundesagentur für Ar-

beit gewährt ihren Dienststellen in der Bildungszielplanung einen weitgehenden freien Gestaltungsspielraum.

Vorgeschlagen wird konkret:

1. Die Bildungszielplanung sollte nicht länger als ein Querschnittsthema in diversen (in) offiziellen Austauschrunden und -formen verhandelt werden. Stattdessen wird die Konstituierung eines *FbW-Planungsforums* empfohlen, auf dem das Thema formell und systematisch er- und bearbeitet wird und das alle für den Bereich FbW relevanten Akteure umfassend mit einbezieht. Hierzu zählen neben den FbW-Koordinatoren der Agenturen für Arbeit und Jobcenter allen voran Vertreter von Wirtschaft und Unternehmen (in erster Linie Handwerks- und Handelskammer bzw. die Kreishandwerkerschaft sowie Unternehmerverbände), die Arbeitnehmervertretungen (Gewerkschaften und/oder Arbeitnehmerkammer), Vertreter der Weiterbildungsträger sowie Vertreter des Landes (Mitarbeiter des Ressorts Arbeit beim Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen). Die Expertise dieser Akteure wird als unverzichtbar für eine bedarfsgerechte und qualitativ hochwertige Bildungszielplanung angesehen. Mit der Etablierung eines FbW-Planungsforums und der dadurch bedingten gemeinsamen Erarbeitung wird für alle Beteiligten die nötige Transparenz in der Bildungszielplanung hergestellt. Die Federführung dieses Prozesses bzw. die Koordinierung eines so aufgewerteten Netzwerks sollte dabei in der Hand der FbW-Koordinatoren verbleiben. Letztlich muss die Bildungszielplanung weiter durch die Agenturen für Arbeit und Jobcenter angefertigt werden, um weiterhin einen Überblick über die Planungsgrößen und Ausgabe von Bildungsgutscheinen zu besitzen.
2. In regelmäßig abzuhaltenden Treffen sollten die Themenschwerpunkte für die Bildungszielplanung und Umsetzung von FbW erörtert und festgelegt werden. Dazu gehören inhaltlich neben kurzfristigen Nach-/Feinjustierungen auch konkrete Umsetzungsprobleme beim Instrument oder etwa methodisch-konzeptionelle Diskurse zur Erhebung sowie einer damit verbundenen (resümierenden) Problemanalyse zu den Hintergründen des tatsächlichen Fachkräftebedarfs. Daran schließen Fragen an, ob ein diagnostizierter Fachkräftebedarf kurzfristig mithilfe von FbW bewältigt werden kann oder ggf. andere Ursachen (z.B. mangelnde Kinderbetreuung, Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen

in der betreffenden Wirtschaftsbranche etc.) für diesen ursächlich sind. In diesem Zusammenhang wird eine *umfassende, jährliche Evaluation* über die Umsetzung vorangegangener Bildungszielplanungen vorgeschlagen, die Fragen nachzugehen hätte wie:

- Wie ist das vergangene Jahr verlaufen?
- Welche Ziele sollten erreicht werden?
- Wurden diese Ziele erreicht?
- Worin liegen die Ursachen, dass vorgegebene Ziele nicht erreicht wurden?
- Müssen neue Ziele festgelegt werden oder gilt es, alternative Wege in der Umsetzung zu beschreiten?
- (Wie) lässt sich gegebenenfalls die Arbeit innerhalb der Steuerungsgruppe selbst verbessern?

Erste Ansätze in diese Richtung scheinen dabei vonseiten des Landes und der Arbeitsagentur Bremen schon in Gang gesetzt. So berichtet der Vertreter des Arbeitsressorts, dass das Thema FbW stärker in den Fokus gerückt werden soll und es Bestrebungen gibt, sich mit den Arbeitsagenturen und Jobcentern auf fachlicher Ebene systematisch über Methoden und Konzepte zur Bedarfsermittlung auszutauschen.

3. Zudem wird vorgeschlagen, zur Unterstützung des methodisch-konzeptionellen Diskurses die Steuerungsgruppe im Bedarfsfall optional mit weiterer Expertise, insbesondere wissenschaftlicher, zu ergänzen. So wird zu einer stetigen Qualitätssicherung der umfassenden Planungen empfohlen, als Ergänzung zum quantitativen nutzbaren Arbeitsmarktmonitor der Bundesagentur für Arbeit, das regionale *Monitoringssystem Qualifikationsentwicklung (RMQ)*²⁶ neu aufzulegen und als ein qualitatives Instrument der Potenzialerschließung auf den regionalen Arbeitsmärkten einzusetzen. Darüber hinaus bietet es sich jedoch an, dass im Rahmen der Steuerungsgruppe Möglichkeiten eines effektiven und effizienten Maßnahmeneinsatzes und -

²⁶ Das RMQ wurde zwischen 2000 und 2008 im Rahmen des Projektes „Ermittlung des Qualifikationsbedarfs in der Region Bremen“ (EQUIB) konzipiert und stetig weiterentwickelt. So verfügte das RMQ im Jahr 2008 über ein Betriebspanel mit gut 200 Unternehmen – mit vor allem sonst schwer zu erfassenden KMUs – und einem 150 Personen umfassenden Experten-Pool mit dem die Qualifikationsentwicklung in der Region beobachtet werden konnte (Hammer et al. 2009).

angebots thematisiert und gesucht werden (gegebenenfalls unter Einbezug von externer Expertise). Auch hierzu wurden im Rahmen von EQUIB erste Untersuchungen vorgenommen (Hammer et al. 2010).

4. Gleichfalls gilt es, das umfangreiche Angebot der Weiterbildungs- und Arbeitsmarktdienstleister für die Wirtschaft, potenzielle Teilnehmer und Arbeitsverwaltung transparent zu gestalten. Als ein Positivbeispiel wird an dieser Stelle auf die jährlich stattfindende „ESF Lernmesse Bremen“ verwiesen, die gegebenenfalls um weitere öffentlichkeitswirksame Veranstaltungen ergänzt werden könnte. Ebenso wäre der Aufbau einer *regionalen Datenbank zu Weiterbildungsangeboten* als Ergänzung zu KURSNET denkbar. Für die potenziellen Teilnehmer/innen an Bildungs- bzw. Fördermaßnahmen, die häufig vor einem unüberschaubaren Angebot von Maßnahmen stehen, wäre zudem eine klarere Struktur und einfachere Zugänglichkeit von Bildungsberatung sinnvoll (vgl. Awerbeck et al. 2013).
5. Darüber hinaus gilt es, auf der politischen Ebene die Vorschläge der Arbeits- und Sozialministerkonferenz der Länder (ASMK) vom 28. Und 29. November 2012 in Hannover aufzugreifen und zu unterstützen, wonach die Bundesregierung zum einen aufgefordert wird, die Gesetzgebung dahin gehend zu reformieren, dass es Jobcentern ermöglicht wird, *„nicht verausgabte Eingliederungsmittel des Rechtskreises SGB II in das folgende Haushaltsjahr übertragen zu können“*, zum anderen die Planungssicherheit von längerfristigen abschlussorientierten (Umschulungs-)Maßnahmen, die über den Jahreswechsel hinaus stattfinden durch *„eine ausreichende Budgetvorbelastungsquote (Verpflichtungsermächtigungen) für die Jobcenter“* sicherzustellen (ASMK 2012: 94). Durch die Übertragung von Restmitteln bzw. die Sicherstellung von Verpflichtungsermächtigungen in das nachfolgende Haushaltsjahr werden Möglichkeiten für eine mittel- und langfristige Planung von Weiterbildungsmaßnahmen und die Rahmenbedingungen für abschlussorientierte Qualifizierungsmaßnahmen deutlich aufgewertet und somit eine nachhaltige Fachkräftesicherung gewährleistet. Dies scheint vor dem Hintergrund der massiven Mittelkürzungen und der Tendenz, insbesondere bei den Grundsicherungsträgern die zugewiesenen EGT-Mittel nicht in vollem Umfang auszuschöpfen, mehr denn je dringend geboten (BIAJ 2013).

Zusammengenommen bildet die Fachkräftesicherung vor dem Hintergrund des sich in den kommenden Jahren verstärkenden demografischen Wandels in den Belegschaften der Unternehmen ebenso wie eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung der Region für die arbeitsmarktpolitischen Akteure eine enorme Herausforderung. Da alle diese Institutionen und Organisationen davon betroffen sein werden, wird dafür plädiert, mit dem Aufbau einer regionalen Netzwerkstruktur die Kooperation der relevanten arbeitsmarktpolitischen Akteure im Bereich FbW systematisch zu stärken. Das Vor(an)gehen zielt dabei auf verbesserte Kooperations- und Kommunikationsbeziehungen und auf eine gemeinsam gestaltete Bildungszielplanung mit einem entsprechend nachvollziehbaren Weiterbildungsangebot, was letztlich Umsetzung und Resultate der Förderung der beruflichen Weiterbildung quantitativ wie qualitativ verbessern würde.

Literatur

- Agentur für Arbeit Bremen-Bremerhaven; Jobcenter Bremen und Jobcenter Bremerhaven (2013). Präsentation Bildungszielplanung 2013. Bremen, Agentur für Arbeit Bremen-Bremerhaven, 17.01.2013.
- ASMK (2012). "Ergebnisprotokoll der 89. Konferenz der Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder am 28./29. November 2012 in Hannover". Hannover, Arbeits- und Sozialministerkonferenz.
- Averbeck, Ines; Roecher, Jens und Warsewa, Günther (2013). "Bestandsaufnahme der arbeits- und beschäftigungsbezogenen Bildungsberatung in Bremen. Studie im Auftrag von "Lernen vor Ort" bei der Senatorin für Bildung und Wissenschaft. ". Bremen, Institut Arbeit und Wirtschaft.
- Baethge-Kinsky, Volker; Bartelheimer, Peter; Wagner, Alexandra; Uast, Judith und Müller-Schoell, Till (2008). *Arbeitsmarktpolitik: Nachsteuern oder neu orientieren? - Anstöße für eine überfällige Debatte*. Frankfurt/Main, Düsseldorf, Otto-Brenner Stiftung, Hans-Böckler-Stiftung.
- Baumheier, Ulrike; Fortmann, Claudia und Warsewa, Günther (2010). "Schulen in lokalen Bildungs- und Integrationsnetzwerken". Schlussbericht des Vorhabens "Stadtteilbezogene Vernetzung von Ganztagschulen". Bremen, Institut Arbeit und Wirtschaft.
- Bellmann, Lutz und Leber, Ute (2010). "Fachkräftebedarf der Wirtschaft". Vortrag "Lehrveranstaltung zur Bildungsökonomik im Modul Arbeit, Personal, Bildung an der Universität Erlangen-Nürnberg". Nürnberg, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- BIAJ (2013). "SGB II-Gesamtbudgets und deren Ausschöpfung in 2012: 306 Jobcenter (ohne zkT)". BIAJ-Kurzmitteilung vom 11. Februar 2013. Bremen, Bremer Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe.
- BMAS (2011). "Fachkräftesicherung - Ziele und Maßnahmen der Bundesregierung". Berlin, Bundesministerium für Arbeit und Soziales.
- Bogner, Alexander; Littig, Beate und Menz, Wolfgang (2009) (Hg.). *Experteninterviews*. Wiesbaden, VS Verlag.
- Bosch, Gerhard (2009). "Berufliche Weiterbildung in Deutschland 1969 bis 2009: Entwicklung und Reformoption". Werner Sesselmeier Silke Bothfeld, Claudia Bogedan, (Hg.). Wiesbaden, VS Verlag: 94-111.
- Bundesagentur für Arbeit (2011). "Perspektive 2025: Fachkräfte für Deutschland". Nürnberg, Bundesagentur für Arbeit.
- Bundesagentur für Arbeit (2012). "Arbeitsmarkt 2011". Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit. Nürnberg, Bundesagentur für Arbeit.
- Bundesagentur für Arbeit (2012). "Bundesweite Durchschnittskostensätze für Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung, Stand 01. April 2012". Nürnberg, Bundesagentur für Arbeit.
- Bundesagentur für Arbeit (2012). "Fachkräftengpass in Deutschland - Analyse Dezember 2012". Nürnberg, Bundesagentur für Arbeit.
- Burt, Ronald (2000). "The network structure of social capital." *Research in Organizational Behaviour* 22: 345-423.
- Colemann, James (1988). "Social Capital in Creation of Human Capital." *American Journal of Sociology* 94 (Supplement): 95-120.
- Dietz, Martin und Walwei, Ulrich (2007). "Fachkräftebedarf der Wirtschaft - Wissenschaftliche Befunde und Forschungsperspektiven". Nürnberg, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- DIHK (2010). "Mitarbeiter dringend gesucht! Fachkräftesicherung - Herausforderung der Zukunft". Berlin, Deutscher Industrie- und Handelskammertag.
- Dobischat, Rolf; Düsseldorf, Christina und Nuissl, Ekkehard (2006). "Lernende Regionen - begriffliche Grundlagen". Ekkehard Nuissl, Rolf Dobischat, Kornelia Hagen und Rudolf Tippelt, (Hg.). Bielefeld: 23-33.
- Dobischat, Rolf; Stuhldreier, Jens und Düsseldorf, Christina (2006). "Netzwerkbildung und Netzwerkstruktur". Ekkehard Nuissl, Rolf Dobischat, Kornelia Hagen

- und Rudolf Tippelt, (Hg.). Bielefeld: 59-89.
- Doerr, Annabelle und Kruppe, Thomas (2012). "Bildungsgutscheine und Zertifizierung aus Sicht der Arbeitsvermittlung - Umfrageergebnisse aus der Bundesagentur für Arbeit". IAB-Forschungsbericht 6/2012. Nürnberg, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- Faulstich, Peter; Gnahs, Dieter und Sauter, Edgar (2004). "Systemqualität in der beruflichen Weiterbildung - Fragestellungen, Konsequenzen und Alternativen nach Hartz". Bonn, Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Franz, Wolfgang (2009). *Arbeitsmarktökonomik*. Berlin, Springer.
- Gläser, Jochen und Laudel, Grit (2009). *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen*. Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften.
- Hammer, Gerlinde; Benedix, Ulf und Knuth, Jutta (2009). "Betriebliche Expertenbefragung zur Nutzung abschlussorientierter Nachqualifizierung für die Deckung des regionalen Fachkräftebedarfs". Bremen, Institut Arbeit und Wirtschaft.
- Hammer, Gerlinde; Gebauer, Günter und Feldmann, Bernd (2010). "Qualifizierungsangebote im Land Bremen und Handlungsempfehlungen für die abschlussorientierte Nachqualifizierung". Bremen, Institut Arbeit und Wirtschaft.
- Helmrich, Robert und Zika, Gerd (2010) (Hg.). *Beruf und Qualifikation in der Zukunft - BIBB und IAB-Modellrechnungen zu den Entwicklungen in Berufsfeldern und Qualifikationen bis 2025*. Bielefeld, Bertelsmann.
- Hollstein, Betina (2006). "Qualitative Methoden und Netzwerkanalyse - ein Widerspruch?". Betina Hollstein und Florian Straus, (Hg.). Wiesbaden, VS Verlag: 11-35.
- IZA; DIW und infas (2006). "Evaluation der Maßnahme zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission - Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen - Bericht 2006 für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales". Bonn, Institut zur Zukunft der Arbeit.
- Kruppe, Thomas (2008). "Selektivität bei der Einlösung von Bildungsgutscheinen". IAB-Discussion Paper 17/2008. Nürnberg, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- Kruppe, Thomas (2012). "Organisation und Finanzierung von Qualifizierung und Weiterbildung im Lebensverlauf". WISO-Diskurs, Dezember 2012. Bonn, Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Kühnlein, Gertrud und Klein, Birgit (2003). "Bildungsgutscheine: Mehr Eigenverantwortung. mehr Markt, mehr Effizienz?". HBS-Arbeitspapier Nr. 74. Düsseldorf, Hans-Böckler-Stiftung.
- Lütz, Susanne (2006). *Governance in der politischen Ökonomie*. Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften.
- Maykus, Stephan (2005) "Kooperation konkret. Der Weg zur Zusammenarbeit. Arbeitspapier im Rahmen des Verbundprojekts "Lernen für den Ganztag"."
- Minderop, Dorothea und Solzbacher, Claudia (2007). "Ansätze und Dimensionen - Eine Einführung". Claudia Solzbacher und Dorothea Minderop, (Hg.). München, Linkluchterhand: 3-13.
- Nicolini, Hans (2001). "Netzwerke - Eine Annäherung". Dokumentation des Workshops "Netzwerke erfolgreich entwickeln" im Rahmen des BMMF-Förderprogramms "Lernende Regionen - Förderung von Netzwerken".
- Nullmeier, Frank und Rüb, Friedbert W. (1993). *Die Transformation der Sozialpolitik*. Frankfurt/Main, New York, Campus.
- Oppen, Maria und Strassheim, Holger (2002). "Partnerschaft und Netzwerke in der kommunalen Beschäftigungsförderung". Bertelsmann-Stiftung, Hans-Böckler Stiftung und Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement, (Hg.). Frankfurt am Main, VAS-Verlag: 8-12.
- Putnam, Robert (1998). "Foreward." *Housing Policy Debate* 9(1): v-viii.
- Schröder, Esther (2011). "Fachkräftebedarf/Bremer Fachkräfteinitiative". Arbeitnehmerkammer Bremen, (Hg.). Bremen, Arbeitnehmerkammer: 60-70.
- Schubert, H. (2001). "Netzwerke von innen gesehen". Dokumentation des Workshops "Netzwerke erfolgreich entwickeln" im Rahmen des BMMF-Förderprogramms "Lernende Regionen - Förderung von Netzwerken".

- Senator für Wirtschaft , Arbeit und Häfen (2012). "Beschäftigungspolitisches Aktionsprogramm: Landesprogramm Fachkräfteinitiative: Zwischenbericht zum Umsetzungsstand und Ergebnisse der Sonderuntersuchung". Vorlage 18/212 für die Sitzung der Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen am 26.09.2012. Bremen, Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen.
- Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales, (2010). "Fachkräfteinitiative des Landes Bremen - Grundzüge der Weiterentwicklung und Neuorientierung der Fachkräfteinitiative in 2011 bis 2013/14". Anlage zur Volage 322/10 für die Sitzung der staatlichen Deputation für Arbeit und Gesundheit am 10. Juni 2010. Bremen, Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales.
- Stephan, Gesine; Rässler, Susanne und Schewe, Torben (2006). "Das TrEffeR-Projekt der Bundesagentur für Arbeit: Die Wirkung von Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik." *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung* 3 und 4/2006: 447-465.
- SVR, Sachverständigenrat zur Begutachtung der deutschen Wirtschaft (2011). "Herausforderungen des demografischen Wandels - Expertise im Auftrag der Bundesregierung". Wiesbaden, Statistisches Bundesamt.
- Waldburg, Peter (2002). "Arbeit in Netzwerken - Herausforderung an die Organisations- und Personalentwicklung". Bertelsmann-Stiftung, Hans-Böckler Stiftung und Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement, (Hg.). Frankfurt am Main, VAS-Verlag: 27-29.
- Weyer, Johannes (2000) (Hg.). *Soziale Netzwerke -Konzepte und Methoden der sozialwissenschaftlichen Netzwerkforschung*. München, Oldenbourg Wissenschaftsverlag.
- Windeler, Arnold (2001). *Unternehmensnetzwerke. Konstitution und Strukturation*. Wiesbaden, Westdeutscher Verlag.

Anhang

Übersicht der Interviewpartner:

Kategorie A: Agenturen für Arbeit und Jobcenter Bremen/Bremerhaven	Kategorie B: Sonstige (Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen, Weiterbildungsträger, Kreishandwerkerschaft, Handelskammer)
Int. A1 – Agentur für Arbeit Bremen	Int. B1 – Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen
Int. A2 – Agentur für Arbeit Bremerhaven	Int. B2 – Weiterbildungsträger
Int. A3 – Jobcenter Bremerhaven	Int. B3 – Kreishandwerkerschaft Bremerhaven
Int. A4 – Jobcenter Bremen	Int. B4 – Kreishandwerkerschaft Bremen und HandWERK (Bildungsträger der Kreishandwerkerschaft und Handwerkskammer Bremen)
	Int. B5 – Handelskammer Bremen

Reihe Arbeit und Wirtschaft in Bremen

Nr 1 | 2013

Hotze, Jessica: Das Ernährermodell als Armutsrisiko? Eine bremische Bestandsaufnahme von Erwerbsmustern in Familien.

Nr. 2 | 2013

Sommer, Jörg, Alexander Matysik und Martin Leusch: Geförderte Existenzgründungen aus Arbeitslosigkeit. Ausgangslage – Subjektive Wahrnehmungen – Perspektiven.

Nr. 3 | 2013

Benedix, Ulf, Gerlinde Hammer, Irena Medjedovic´ und Esther Schröder: Arbeitskräftebedarf und Personalentwicklung in der Pflege – eine Erhebung im Land Bremen.

Nr. 4 | 2013

Kathmann, Till und Irene Dingeldey: Prekarisierung berufsfachlich qualifizierter Beschäftigung? Eine Analyse der Arbeitsbedingungen von medizinischen Fachangestellten.

Nr. 5 | 2013

Matysik, Alexander, Martin Leusch und Günter Warsewa: Bildungszielplanung in der Arbeitsförderung. Struktur und Funktion im Land Bremen.

Struktur und Funktion der Bildungszielplanung im Land Bremen

Mit den Hartz-Reformen haben sich die Rahmenbedingungen für die Förderung beruflicher Weiterbildung massiv gewandelt. Unter anderem wird der konkrete Qualifizierungsbedarf über eine Bildungszielplanung bestimmt, über die die Arbeitsverwaltung darlegt, welche Weiterbildungsförderung in welchem Umfang umgesetzt werden soll. Die Bildungszielplanung dient damit den Weiterbildungsträgern als zentrale Bezugsgröße für ihre Maßnahmenplanung. Die Studie geht den Fragen nach, auf welcher konzeptionellen Grundlage die Ausgestaltung der Bildungszielplanung erfolgt und in welchen Netzwerkstrukturen die Steuerung des Marktes für Weiterbildungen im Land Bremen erfolgt.

Die Ergebnisse zeigen, dass spezifisches Wissen arbeitsmarktpolitischer Akteure jenseits der Arbeitsverwaltung nur unsystematisch in den Planungsprozess einfließen kann. Es wird daher empfohlen, die Bildungszielplanung zukünftig stärker als gemeinschaftliche Aufgabe der regionalen Arbeitsmarktakteure zu definieren und dafür entsprechende Netzwerkstrukturen zu etablieren, um die Förderung beruflicher Weiterbildung noch besser auf die Bedarfe der Arbeitsuchenden einerseits und den Fachkräftebedarfen der Wirtschaft andererseits zu beziehen.

ALEXANDER MATYSIK | MARTIN LEUSCH | GÜNTER WARSEWA

