Der Senator für Bildung und Wissenschaft

Bremen, 10.Februar 2004 Bearbeiter: Herr Schroer Telefon: 361 - 4809

Vorlage Nr. L 28 für die Sitzung der Deputation für Bildung am 19. Februar 2004

Auswirkung der "Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" (Hartz-Gesetze) auf die Weiterbildung im Lande Bremen

A. Problem:

 Zentrale Elemente der Gesetze und der Geschäftspolitik der Bundesagentur für Arbeit

Die **Zielsetzungen** der "Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

- die Bundesagentur (BA) zu "dem" modernen Dienstleister am Arbeitsmarkt umzubauen,
- das Leistungsrecht grundlegend zu vereinfachen und damit transparenter zu gestalten,
- die arbeitsmarktpolitischen Instrumente zu straffen und zu effektivieren,
- und durch die Umschichtung von Personal in die Arbeitsvermittlung die Beratung und Vermittlung zu stärken und das Dienstleistungsangebot für Arbeitgeber zu verbessern.

Die Umsetzung der "Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" in der **Geschäftspolitik** der Bundesagentur für Arbeit (BA) hat seit Anfang 2003 zu einschneidenden Veränderungen im System der Weiterbildung geführt.

Exemplarisch sind hier zu nennen:

- 1.1 Reduktion des Eingliederungstitels¹ mit der Folge, dass bundesweit anstelle von 320.000 TeilnehmerInnen (in 2002) der Fort- und Weiterbildung nur noch ca. 190.000 in 2003 gefördert werden konnten; in Bremen wurden die Eintritte in Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung 2003 im Vergleich zum Vorjahre um 43,8% (dies sind 1.766 Arbeitslose) auf 2.268 TeilnehmerInnen reduziert; in Bremerhaven um 37,5% (dies sind 520 Arbeitslose) auf 865 TeilnehmerInnen.
- 1.2 Festlegung einer 70 prozentigen Verbleibsquote² mit der Folge, dass die Qualifizierung besonderer Zielgruppen des Arbeitsmarktes (Arbeitslosenhilfeempfänger, Berufsrückkehrerinnen, Langzeitarbeitslose, Lernbeeinträchtigte und Behinderte) zunehmend schwieriger wird. Die Anwendung dieser Quote führt folglich zu einer deutlichen Verringerung der Qualifizierungsmittel für Bremen und Bremerhaven und erschwert die Landesbemühungen um einen durch berufliche Weiterbildung flankierten

¹ Aus ihm werden Fort- und Weiterbildung, ABM, Trainingsmaßnahmen, Angebote für Jugendliche etc. finanziert

² Die Verbleibsquote legt fest, dass nur noch gefördert werden darf, wenn die Inhalte der Maßnahme und die Voraussetzungen der einzelnen Person die Gewähr bieten, dass sie mit 70% iger Wahrscheinlichkeit im Anschluss an die Qualifizierung nicht arbeitslos werden.

Strukturwandel.

- 1.3 Einführung eines Bildungsgutscheinsystems mit der Folge, dass die TeilnehmerInnen sich ihre Weiterbildungseinrichtung frei wählen können. Die Individualisierung der Entscheidungsfindung führt für die Weiterbildungseinrichtungen dazu, dass sie über keinerlei Planungssicherheit mehr verfügen, gleichwohl aber prospektiv ihre Raumund Personalkapazitäten vorhalten müssen.
- 1.4 Die eingeführte Veränderung der Einkaufspolitik der Bundesagentur führt zu überregionalen Ausschreibungen für Qualifizierungsmaßnahmen mit der Folge, dass jeweils der günstigste Anbieter den Zuschlag bekommt und sich auch in Bremen neu etabliert. Anerkannte Weiterbildungseinrichtungen sind in ihrer jetzigen Struktur für die Bundesagentur nur noch bedingt wettbewerbsfähig. Die Verordnung, die die Qualitätsanforderungen der BA an Weiterbildungsanbieter regelt, liegt zur Zeit noch nicht vor. Ein Entwurf soll den Ländern in diesem Monat zur Stellungnahme zugehen. Welche qualitativen Maßstäbe beim Einkauf von Leistungen durch die Bundesagentur für Arbeit zukünftig eine Rolle spielen, bleibt abzuwarten.
- 1.5 Noch unklar ist, wie sich die geplante Einführung von sieben zentralen Einkaufsstellen der Bundesagentur für Arbeit auf die Abstimmung des Verwaltungshandelns zwischen den drei Verwaltungsebenen der Bundesagentur für Arbeit auswirken wird: den örtlichen Agenturen, den Regionalagenturen (ehemals: Landesarbeitsämter) und der Bundesagentur. Positiv ist, dass als Ergebnis des Vermittlungsverfahrens Regionaldirektionen mit der Aufgabe betraut werden, zwecks Abstimmung der Arbeitsförderung mit der Arbeitsmarkt-, Struktur- und Wirtschaftspolitik der Länder zusammen zu arbeiten.

2. Die Infrastruktur der anerkannten Weiterbildung im Lande Bremen

Auf Grundlage des Bremischen Weiterbildungsgesetzes (WBG) wurde seit 1974 eine Weiterbildungsinfrastruktur im Lande Bremen aufgebaut, mit dem Ziel, in pluraler Trägerschaft und mit subsidiärer staatlicher Förderung die gesellschaftlichen, beruflichen und individuellen Weiterbildungsbedarfe und –bedürfnisse der Bremerinnen und Bremer auf hohem qualitativem Niveau zu befriedigen. Bis heute wurden 18 Einrichtungen der Weiterbildung aufgrund nachgewiesener Qualitätsstandards staatlich anerkannt, 15 davon werden finanziell aus Mitteln des WBG gefördert.

Die mithilfe dieser Förderung erbrachten Leistungen stellen sich 2002 wie folgt dar:

- es wurden insgesamt 5.415 Veranstaltungen nachgefragt;
- mit diesen wurden insgesamt 77.547 Teilnehmerinnen und Teilnehmer erreicht und
- es wurden insgesamt 362.021 Unterrichtsstunden durchgeführt.

Die Unterrichtsstunden, bezogen auf die Lernbereiche der politischen, der beruflichen und der allgemeinen Weiterbildung, lassen sich wie folgt differenzieren:

- Unterrichtsstunden der politischen Weiterbildung: 21.321

- Unterrichtsstunden der beruflichen Weiterbildung: 44.412

- Unterrichtsstunden der allgemeinen Weiterbildung: 117.362

 Unterrichtsstunden nach anderen Gesetzen: 178.926 (diese werden zwar von den anerkannten Einrichtungen durchgeführt und gemeldet, nicht aber finanziell aus dem WBG – Haushalt gefördert.) Für die **Förderung der Weiterbildungsleistungen** im engeren Sinne (181.117 Unterrichtsstunden) standen 2002 insgesamt €2.395.691 aus Mitteln des WBG zur Verfügung. Dies entspricht einem Zuschuss pro Teilnehmer – Unterrichtsstunde in Höhe von €0.92.

Diese nach WBG geförderte Leistung ist allerdings nur ein Teil dessen, was die anerkannten Einrichtungen der Weiterbildung im Lande Bremen an Gesamtleistung erbringen, und die Zuschüsse aus WBG – Mitteln sind auch nur ein geringer Teil dessen, was die Weiterbildungseinrichtungen pro Jahr umsetzen. Um die Frage nach den Proportionen öffentlicher und privater Finanzierung der Weiterbildung zu beantworten, wurden zuletzt 1998³ auf Anregung der Deputation für Wissenschaft und Kunst die nach dem WBG anerkannten Einrichtungen der Weiterbildung dahingehend untersucht, "welche eigenen Ressourcen die anerkannten Weiterbildungseinrichtungen den öffentlichen Zuschüssen entgegenstellen (z.B. Personal- und Sachmittel, Teilnahmebeiträge, Drittmittel, räumliche Infrastruktur etc.)".

Danach wurde durch die Weiterbildung ein **Gesamtvolumen in Höhe von rund 41 Mio.** € **p.a.** umgesetzt. Die Weiterbildung beschäftigte über 500 hauptberufliche sowie fast 4.000 nebenberufliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Insgesamt wurden knapp 100.000 TeilnehmerInnen erreicht, davon rund 30.000 (= 30%) in der beruflichen Weiterbildung.

Die Detailanalyse für den Bereich der beruflichen Weiterbildung zeigte, dass auf die berufliche Weiterbildung rund 30 Mio. €des Gesamtvolumens (= 73%) entfielen, die sich aus folgenden Quellen zusammen setzten: 4,5% Land und Kommunen, 1% Bund, 19% ESF – Mittel, 53,5% Bundesanstalt für Arbeit, 3,3% Trägermittel und 14,3% Teilnahmegebühren.

Die Bundesanstalt für Arbeit hat rund die Hälfte der beruflichen Weiterbildungskosten im Lande Bremen getragen, mit der die jeweils anderen Finanzierungsquellen zu einem differenzierten Mehr-Säulen-System der Weiterbildung im Lande Bremen zusammen gesetzt werden konnte.

Mit jeder Kürzung im "Eingliederungstitel" der BA werden nicht nur BA-spezifische Maßnahmen und auch nicht nur mischfinanzierte Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung wegfallen, sondern es wird das gesamte Mehr-Säulen-System der Weiterbildung im Lande Bremen gefährdet.

3. Daten zur Strukturkrise der beruflichen Weiterbildung 2003

Die Neuausrichtung der beruflichen Weiterbildung durch die Bundesagentur für Arbeit hat bereits in 2003 zu einem erheblichen Rückgang des Weiterbildungsvolumens im Lande Bremen geführt.

So berichten die Einrichtungen der "Arbeitsgemeinschaft anerkannte berufliche Weiterbildung (ArGe)"⁴, dass bei ihren Mitgliedern im Verhältnis zu den in 2002 für das Jahr 2003 geplanten Qualifizierungsmaßnahmen im ersten Halbjahr insgesamt 36 Weiterbildungsmaßnahmen weggefallen sind, die für ca. 787 TeilnehmerInnen vorgesehen waren. Darin enthalten sind 22 Maßnahmen für spezifische Zielgruppen (Frauen, Behinderte) mit rund 514 TeilnehmerInnen.

Dieser Bericht wird durch die o.g. Zahlen der Arbeitsämter im Lande Bremen bestätigt.

³ Die zuständige Referatsgruppe erarbeitet zur Zeit eine aktualisierte Erhebung

⁴ In der ArGe haben sich folgende Einrichtungen zusammen geschlossen: Akademie des Handwerks an der Unterweser e.V.(ADH); Arbeiter-Bildungs-Centrum der Arbeitnehmerkammer gGmbH (ABC); Berufsförderungszentrum der Handwerkskammer Bremen (BFZ); Berufsfortbildungswerk des DGB (BFW); Deutsche-Angestellten-Akademie Bremen GmbH (DAA); Bildungszentrum der Wirtschaft im Unterwesergebiet e.V. (BWU); Bremer Volkshochschule (VHS HB); Paritätisches Bildungswerk e.V. (PBW); Volkshochschule Bremerhaven (VHS Brhv); Wirtschafts- und Sozialakademie der Arbeitnehmerkammer Bremen gGmbH (WSA)

Die Einbrüche haben bei allen Weiterbildungseinrichtungen direkte Auswirkungen auf die Ressourcen und die Strukturen, die sich im Abbau von 160 Vollzeitstellen und in der Schließung von 9 Betriebsstätten, 23 Werkstätten und fünf EDV – Laboren niederschlagen. Eine Einrichtung befindet sich im Insolvenzverfahren, weitere sind nicht auszuschließen.

Die Einrichtungen geben an, dass die Ausgabe von Bildungsgutscheinen ohne entsprechende Beratung zu einer Desorientierung bei den EmpfängerInnen geführt habe. Ca. 15 % (im Bundesdurchschnitt 17 %) der ausgegebenen Bildungsgutscheine werden nicht eingelöst, nach Auskunft der Einrichtungen häufig die der bildungsfernen Zielgruppen. Die Weiterbildungseinrichtungen unterstreichen, dass es seit der Einführung der Bildungsgutscheine keine speziellen Angebote mehr zur Qualifizierung von Langzeitarbeitslosen gibt.

4. Daten zur Strukturkrise der beruflichen Weiterbildung 2004

Da die Zahlen der Arbeitsagenturen über die Ausstattung des Eingliederungstitels und damit die Planzahlen für die berufliche Weiterbildung erst im März d.J. zur Verfügung stehen werden, und da voraussichtlich erst Mitte des Jahres die Planzahlen für den ESF – finanzierten Qualifizierungsfonds des "Beschäftigungspolitischen Aktionsprogramms (BAP) des Arbeitsressorts vorgelegt werden können, kann der Deputation für Bildung frühestens nach Vorlage dieser Daten über die Entwicklung der beruflichen Weiterbildung 2004 berichtet werden.

5. Europäische Benchmarks zum Lebenslanges Lernen

Die durch die EU – Bildungsminister und durch die Kultusministerkonferenz im Oktober 2003 beschlossenen "Europäischen Benchmarks im Bildungswesen" machen folgende alarmierende Lage deutlich:

- In Deutschland hatten im Jahr 2002 12,6 % der Deutschen im Alter von 18 bis 24 Jahren ausschließlich einen Abschluss der Sekundarstufe I und nahmen nicht an einer Aus- oder Weiterbildung teil. Damit liegt Deutschland unterhalb des derzeitigen EU - Durchschnitts von 18.8 %.
- 2. In Deutschland haben 2002 nur 5,8 % der Erwachsenen im erwerbsfähigen Alter (25 bis 64 Jahre) an Maßnahmen der allgemeinen oder beruflichen Bildung ("lebenslanges Lernen") teilgenommen. Deutschland liegt somit unterhalb des EU Durchschnitts von 8,5 %. Das EU Benchmark fordert dagegen, dass bis 2010 die Beteiligungsquote der Erwachsenen im erwerbsfähigen Alter am lebenslangen Lernen im EU Durchschnitt 12,5 % betragen soll.

Das Erreichen dieser Benchmarks bis 2010 ist für alle Länder mit einer großen Kraftanstrengung verbunden. Der Rückgang der durch die Bundesagentur für Arbeit finanzierten beruflichen Qualifizierung wird zu einer weiteren Senkung der genannten Quoten führen.

B. Lösung

In der Beratung des Landesausschusses für Weiterbildung am 06.02.2004, an der Vertreter der Regionalagentur und anderer Ressorts teilgenommen haben, zeichneten sich vorrangig folgende Lösungsansätze ab:

 Regionale Steuerung: Der Auftrag an die Regionalagenturen, die Arbeitsförderung mit der Arbeitsmarkt-, Struktur- und Wirtschaftspolitik der Länder abzustimmen, muss als Basis einer neu aufeinander abgestimmten Zusammenarbeit vom Land aufgegriffen werden. Der Senator für Arbeit ist bereits initiativ geworden. Die Ziele der regionalen Steuerung werden über die ressortübergreifende Projektgruppe Aus- und Weiterbildung zwischen den Ressorts abgestimmt.

Bremerhaven kann aufgrund seiner wirtschaftlichen Schwäche kaum Qualifizierungsmaßnahmen durchführen, die eine 70%ige Verbleibsquote garantieren. Hier ist das Land in besonderem Maße gefordert, in Absprache mit der Regionalagentur nach Lösungen zu suchen und die Durchführung ergänzender Landesprogramme zu prüfen.

Qualität der Angebote/ Auftragsvergabe an den preiswertesten Anbieter:

In den jüngsten Vergabeverfahren ist die Qualität der Angebote nur eingeschränkt berücksichtigt worden. Bewertet wurden Konzept und Preis. Lag ein zufriedenstellendes Konzept vor, wurde der preiswerteste Anbieter beauftragt. Eine Kontrolle der bisherigen Leistung dieser Anbieter wurde nicht vorgenommen, eine regionale Verankerung bzw. Nähe zu regionalen Betriebe nicht bewertet, das Vorhandensein eines professionellen Mitarbeiterstabes nicht berücksichtigt.

Die <u>BA</u> wird mittelfristig über Erfahrungen mit dieser Auftragsvergabe verfügen und dann ggf. zu anderen Vergabekriterien kommen. Die anerkannten Bremer Weiterbildungseinrichtungen haben bei diesen Großaufträgen keinen Zuschlag bekommen. Sie werden zum Zeitpunkt einer eventuellen Kurskorrektur der BA Personal und Werkstätten weiter abgebaut haben.

Im Interesse der Teilnehmer, aber auch der Weiterbildungsinfrastruktur wird <u>das Land</u> über seine Einflussmöglichkeiten auf Landes- und Bundesebene darauf hinwirken, dass die Qualität der jetzt anlaufenden Kurse durch die Agentur für Arbeit kontinuierlich überwacht wird, damit ggf. zeitnah – nicht erst mittelfristig- umgesteuert werden kann. "Qualität" ist als Vergabekriterium zu verstärken.

Die <u>Einrichtunge</u>n sind dabei gefordert, ihre anerkannt hohen Qualitätskriterien um die neuen Anforderungen des Auftraggebers zu erweitern: "Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt" ist die zentrale Anforderung der BA, Erweiterung der Kompetenz ist deutlich in den Hintergrund getreten.

Orientierung und Beratung der TeilnehmerInnen:

Durch die Umstellung auf Gutscheine kann die BA dem Teilnehmer keine Beratung mehr darüber geben, welcher Anbieter am ehesten für den Einzelnen in frage käme. Um die Quote der Personen zu senken, die ihren Gutschein nicht einlösen, ist nicht nur die BA gefordert. Auch Weiterbildungseinrichtungen müssen ihr Marketing deutlich verstärken.

Um zu verhindern, dass Kurse ausfallen, weil Teilnehmer sich auf zu viele Einrichtungen verteilen, müssen sie ihre Zusammenarbeit weiter intensivieren, bereits bestehende Verbünde weiter professionalisieren.

Angebote f ür besondere Zielgruppen

Um die Möglichkeiten des lebenslangen Lernens in Bremen zu erhalten und für alle attraktiv zu gestalten, wird das Land Förderalternativen vor allem für diejenigen Zielgruppen prüfen, die von der Bundesagentur für Arbeit künftig allenfalls nachrangig gefördert werden. Es wird angestrebt, für diese Zielgruppen Teilhabe am lebensbegleitenden Lernen nicht nur zu ermöglichen, sondern auch als attraktive Chance für Erhalt und Ausweitung von Kompetenzen zu verdeutlichen.

• Bestand der Weiterbildungsinfrastruktur

Damit die Weiterbildungsinfrastruktur in diesem Prozess nicht zerstört wird, ist es notwendig, das Zusammenspiel der Fördermittel der mit Weiterbildung befassten Ressorts und der Bundesagentur trotz der Umsteuerung in der BA zu erhalten und die Qualitätskriterien für zu bezuschussende Maßnahmen und Einrichtungen auch künftig aufeinander abzustimmen.

Aufgabe der anerkannten Weiterbildungseinrichtungen ist es dabei, ihre Infrastruktur und ihre Angebote den künftigen Erfordernissen anzupassen und Überkapazität abzubauen.

Die ressortübergreifende Projektgruppe Aus- und Weiterbildung wird ein an die neue Situation angepasstes Konzept für die Weiterbildungsförderung des Landes entwickeln.

C. Beschluss

Die Deputation für Bildung nimmt die Vorlage zur Kenntnis

In Vertretung

Köttgen (Staatsrat)