

Thematische Ergebnisse aus den Leitfadeninterviews

Im Rahmen des Projekts wurden im Oktober und November 2005 Leitfaden gestützte Interviews mit jeweils 10 Weiterbildungsanbietern und Weiterbildungsberatungsstellen geführt. Die Befragungen konzentrierten sich auf fünf thematische Felder, denen zur Vorstrukturierung Einzelthemen zugeordnet waren: Geschäftsplanung und Bildungsgutscheine; Bildungsgutscheinempfänger/innen; Weiterbildungsanbieter; Zusammenfassung und Ausblick.

Die Interviews wurden themenzentriert entlang der Struktur des Leitfadens ausgewertet. Zu den einzelnen Themenkomplexen wurden jeweils alle von den Interviewpartnern angesprochenen Aspekte aufgenommen und zu Themenprofilen verdichtet. Auf diese Weise konnte das jeweils angesprochene Themenspektrum zu einer Gesamtschau zusammengeführt werden. Die gewählte Erhebungs- und Auswertungsmethode sollte einen Blick auf die Vielfalt von Erfahrungen, Sichtweisen und Handlungsstrategien von Weiterbildungsanbietern im Geschehen der Einführung des Bildungsgutscheins eröffnen und auf die Relevanz der damit verbundenen Entwicklungen - die auch entscheidend durch die Erfahrungen, Sichtweisen und Handlungsstrategien von Weiterbildungsanbietern mit bestimmt werden.

1 Einführung/Umsetzung der Bildungsgutscheine/ Erfahrungen, Erleben

Mit der Einführung des Bildungsgutscheins im Jahr 2003 verbinden sich für Weiterbildungsanbieter sehr unterschiedliche Erfahrungen. Während die einen davon berichten, dass zunächst einmal - im wesentlichen - alles konstant blieb, fanden sich andere unvermittelt in einer völlig veränderten Situation wieder. Während den einen vom Inkrafttreten der neuen Regelungen als kurzfristiger Überraschung ohne vorherige Informationsmöglichkeiten gesprochen wird, äußern andere große Zufriedenheit mit den ihnen damals zur Verfügung stehenden Informationen und die entsprechenden Veranstaltungen der Agenturen für Arbeit.

2 Auswirkungen auf das eigene Unternehmen - Strategien, Umsatz, Personal, Qualität

Die Einführung des Bildungsgutscheins hat Auswirkungen auf Unternehmenskonzepte von Weiterbildungsanbietern und zugleich reagieren Anbieter auf konzeptioneller Ebenen auf die veränderten Bedingungen. Dabei haben Veränderungen der Angebotsstruktur einen zentralen Stellenwert. Modularisierung, Selbstlernangebote und Angebote mit flexiblen Einstiegsmöglichkeiten sind innovative und zukunftsbezogene Konzepte beruflicher Weiterbildung, mit denen Anbieter verstärkt ihre Marktposition behaupten und ausbauen bzw. ausbauen wollen. Um das erfolgreich umzusetzen, werden Investitionen notwendig, nämlich für Produktentwicklung und Schulung des Personals.

Ebenfalls der Marktbehauptung können gleichermaßen Erweiterung, aber auch Einengung des inhaltlichen Angebots dienen - ebenso wie das Aufgeben von Geschäftsfeldern, aber auch der Aufbau neuer und der Ausbau traditioneller Geschäftsfeldern. Zu den Erweiterungs- und Stabilisierungsstrategien gehört ebenso die Erschließung neuer Zielgruppen und die sukzessive Entwicklung entsprechender Angebote.

Für die Umsetzung der veränderten Unternehmenskonzepte und die Gewinnung von Teilnehmenden ist es notwendig, Werbung zu verstärken und bei der Werbung auch neue Wege zu gehen, etwa hin zu einem professionellen Marketing. Gleichzeitig jedoch kommt der Werbung im unmittelbaren Kontakt mit potenziellen Kunden wachsende Bedeutung zu: Die Ausweitung des Beratungsangebots und von Beratungsaktivitäten bietet dafür Raum - der auch genutzt wird - wenngleich zwischen Aufwand und Ertrag ein Missverhältnis zu Ungunsten der Weiterbildungsunternehmen festgestellt wird: Nicht immer kommen die von einem Anbieter Beratenen dann auch mit einem Bildungsgutschein zu ihm zurück.

Verstärkte und neue Kooperationen mit anderen Anbietern in bezug vor allem auf große Ausschreibungen sowie stärker arbeitsteilige Schwerpunktsetzungen zwischen Niederlassungen bei großen Weiterbildungsunternehmen sind ebenfalls Strategien zur Eröffnung neuer Geschäftsfelder und zur Bildung wirtschaftlich effektiver Selbstbehauptungsstrategien am Markt. Dass das nicht immer gelingt, weil Kooperation meist auch von Konkurrenz begleitet wird und dem Unterbieten bisher marktüblicher Preise heute Tür und Tor geöffnet seien, gehört ebenso zu den Erfahrungen von Anbietern mit neuen Kooperationen und Konkurrenzen wie die Anwendung unlauterer Methoden, um andere aus dem Markt zu drängen oder gar hinterücks zu übernehmen.

Abgrenzung von und Schutz vor anderen Anbietern ist für die Kooperation mit anderen Anbietern ebenso notwendig wie für eine erfolgreiche Selbstdarstellung und Umsetzung von Marktstrategien - auch unter Qualitätsgesichtspunkten.

Qualität

Die Frage, ob diese Strategien auch ausreichen, Qualitätsstandards zu erreichen oder zu erhalten, scheint angesichts der zahlreichen, die Qualität gefährdenden Faktoren, die Weiterbildungsanbieter sehen, eher zweifelhaft.

Die Umsatzeinbußen stellen unweigerlich infrage, ob die bisher erreichten und die angestrebten Qualitätsstandards aufrechterhalten werden könnten. Bei gleichbleibenden Kosten für weniger Geld mehr leisten, so lässt sich die Anforderung auf den Punkt bringen, der sich die Anbieter gegenüber sehen. Dabei wird die Einengung der Möglichkeiten, in Innovationen zu investieren - in bezug auf materielle/maschinelle Ausstattung wie auch in bezug auf neue Lern- und Angebotsformen - als Qualität mindernd und Qualität gefährdend hervorgehoben. Auch die Einschränkungen bei den Möglichkeiten, einzelnen Zielgruppen oder auch Problemgruppen entsprechend ihren Bedürfnissen und Bedarfslagen besonders auf sie zugeschnittene, methodische und fachliche Angebote machen und sich für sie angemessen engagieren zu können, werden als Qualitätsminderung verbucht und kritisiert. Je größer der Stellenwert dieses zielgruppenbezogenen Engagements im Selbstbild des Trägers ist, desto mehr strahlt *diese* Art der Qualitätsminderung auf den Träger selbst und seine öffentliche Präsentation auf dem Markt aus.

Der weiteren Entwicklung bei Fragen der Qualität und insbesondere der Einführung der Zertifizierung nach AZWV sehen Weiterbildungsanbieter mit Skepsis und eher negativen Erwartungen entgegen. Dabei wird die Zertifizierung generell auch positiv beurteilt, doch richten sich auf die Umsetzung erhebliche Zweifel. Die Anbieter sehen zusätzliche Kosten auf sich zukommen und äußern die Einschätzung, dass sich dieser Mitteleinsatz für sie nicht auszahlen werde. Die Relation zwischen den Kosten der Zertifizierung einzelner Module und dem unsicheren und eher geringen Ertrag, den die Umsetzung einzelner Module einbringe, sehen sie für sich als ungünstig. Hinderlich sei auch, dass Bildungszielplanungen spät bis zu spät und zum Teil unvollständig veröffentlicht werden, die eingereichten Angebote sich aber auf die Bildungszielplanungen beziehen müssen, sehen sie sich ohne rechtzeitig verfügbare und ver-

lässliche Basis, Angebote im vorgegebenen Zeitrahmen zu erstellen, einzureichen und zertifiziert zu bekommen.

Die Bildungszielplanungen als Bezugspunkt für die Angebotsentwicklung wird auch deshalb kritisch betrachtet, weil sie immer gleich bleibe und daher wohl eher an dem sich dynamisch entwickelnden Bedarf des Arbeitsmarkts vorbeigehe. Negative Erwartungen beziehen sich auch auf einen zusätzlichen bürokratischen Aufwand im Zusammenhang mit dem neuen Zertifizierungsverfahren. Erwartet wird schließlich auch, dass sich die Weiterbildungslandschaft durch das neue Verfahren weiter verengen wird: kleine Anbieter, die bisher noch nicht über ein Qualitätsmanagement verfügten würden nicht in der Lage sein, im gegebenen Zeithorizont und mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln die neuen Zertifizierungsprozesse zu durchlaufen. Im Extrem wird mit dem neuen Zertifizierungsverfahren gar das Ende der Bildungsgutschein-Ära gesehen, da es nicht genug Angebote geben werde und Bildungsgutscheine daher nicht eingelöst werden könnten.

3. Auswirkungen auf das Verhältnis zur BA - Planungsgrundlagen, künftiges Engagement

Auf besondere Weise ist das Verhältnis von Weiterbildungsanbietern und BA / Arbeitsagenturen von den Veränderungen betroffen. Die vorherige, enge Zusammenarbeit, ja Partnerschaft zwischen Weiterbildungsanbietern und Arbeitsagenturen bei Planung und Umsetzung von Maßnahmen war ja nun aufgehoben. Auch hier waren Anbieter recht unterschiedlich betroffen und sie sind mit dieser Umstellung unterschiedlich umgegangen. Das Spektrum reicht von Aussagen, dass Planungen nicht oder kaum mehr möglich gewesen seien, nur zum Teil umsetzbar waren und Unberechenbarkeit die Lage kennzeichnete bis hin Erfahrungen, dass die Situation zunächst konstant blieb, weil Arbeitsagenturen nach dem vorherigen Konzept handelten und weiterhin Teilnehmer quasi in Maßnahmen, nun mit Bildungsgutschein, schickten, weil Planungen und bereits genehmigte Maßnahmen aus 2002 über die Zeit der Umstellung hinweg trugen oder weil Anbieter bereits zuvor alternative Geschäftsfelder entwickelt hatten und nun flexibel waren, auf diese auszuweichen oder sie auszubauen.

Was für die erste Zeit der Umstellung auf den Bildungsgutschein gilt, stellt sich im Zeitverlauf noch einmal differenziert dar.

In den Jahren 2004 und 2005 zeigten sich längerfristige Auswirkungen der Veränderungen der Arbeitsmarktpolitik auch neue Wirkungen auf die Planungs- und Handlungsmöglichkeiten

der Weiterbildungsanbieter. „Hartz IV“ wird als Einschnitt charakterisiert, in dessen Folge Anbieter gezwungen waren, umzuziehen oder zu schließen und auch Alleinstellungsmerkmale - beim Angebot - und fachliche Unternehmensidentitäten in gewissem Umfang aufzugeben: „Alle mussten alles anbieten“ - im Hinblick auf die Bildungszielplanungen und mit dem Ziel, überhaupt eine ausreichende Anzahl von Bildungsgutscheinen für jegliche geplante Veranstaltungen zu bekommen.

Diese Entwicklung kann als existentielle Erschütterung von Anbietern auf der Ebene ihrer Identität und Marktpräsenz gewertet werden, und konnte durchaus Krisen in bezug auf Geschäftsstrategien, das Selbstverständnis und die zukünftigen Planungen auslösen.

4 Auswirkungen auf Interessenten/Teilnehmende - Wahrnehmung, Benachteiligung, Förderung, Differenzierungen, -neue- Zielgruppen, Marketing

Die Erfahrungen und Wahrnehmungen der Weiterbildungsanbieter mit den Auswirkungen des Bildungsgutscheins auf Teilnehmende und Interessenten, also ihre Kundschaft, sind wiederum unterschiedlich.

Vor allem in der Phase der Einführung, aber auch darüber hinaus, seien - so wird einerseits berichtet - die BA-Kunden nicht über den Bildungsgutschein informiert gewesen, der Bildungsgutschein sei ihnen unbekannt gewesen und er habe zu Verunsicherungen geführt - durchaus auch mit der Folge, dass Bildungsgutscheine nicht eingelöst wurden. Andererseits wird jedoch auch berichtet, dass die Betroffenen sehr wohl informiert gewesen seien. Dennoch habe selbst dann Verunsicherung geherrscht, die auf Vergabep Praxis, unklare Regularien und Entscheidungsverläufe in der BA und auf Seiten der Arbeitsvermittler zurückzuführen seien. Konstatiert wird eine Unklarheit bei den BA-Kunden darüber, was sie tun sollen und was sie tun können. Dass der Arbeitsvermittler nicht mehr als Bezugsperson für Informationen und Ratschläge zur Verfügung stand, wird als wesentlicher Beitrag zu dieser Verunsicherung gesehen. Die neuen Anforderungen, selbst Weiterbildungsangebote zu suchen und zu wählen, überfordere BA-Kunden, zumal keine geeigneten Informationsmöglichkeiten zur Verfügung stehen würden.

Auch in bezug auf die Teilnehmerschaft werden unterschiedliche Erfahrungen berichtet: Zum einen: es habe hier überhaupt keine - großen - Veränderungen gegeben; zum anderen: es gäbe weniger Quereinsteiger, Berufswechsler, Berufsrückkehrerinnen, MigrantInnen und auch we-

niger Teilnehmende mit besonderem Förderbedarf (Handicaps) und mehr Höher- bis Höherqualifizierte, in jedem Fall aber mehr Teilnehmende mit stärkerer Motivation. Festgestellt wird auch, dass sich zugleich Weiterbildungsmilieus stärker ausdifferenzierten. Dabei wird besonders hervorgehoben, dass manche Weiterbildungsangebote und -formen - wenn nicht gar Weiterbildung generell - den Bedürfnissen bestimmter Teilnehmergruppen nicht entsprechen. Registriert werden diverse Formen von Widerständen gegen Regelungen und Verhaltensanforderungen in der Weiterbildung. Dabei spielten auch individuelle Lebenskonzepte, mit denen Menschen sich in der Arbeitslosigkeit einrichteten, eine wesentliche Rolle: sie sind mit den Regularien und Zeitordnungen von Weiterbildungsveranstaltungen offenbar ebenso inkompatibel wie mit Veränderungsprozessen, die ja Ziel und Wesen von Weiterbildung sind. Als ein Erklärungsmuster wird auch gesehen, dass hier z.T. Erwartungen und Anforderungen an Weiterbildungsanbieter gerichtet - und durch die neue Politik auch auf diese umgelenkt - würden, denen sie nicht gerecht werden könnten, nämlich den Leuten einen Arbeitsplatz besorgen.

5 Einschätzungen zum Bildungsgutschein und zur Zukunft des Bildungsgutscheins

In einer zusammenfassenden Einschätzung des Bildungsgutscheins stehen positive und negative Aspekte fast gleichgewichtig nebeneinander, wobei die positive Aspekte eher in bezug zu Teilnehmenden und InteressentInnen der öffentlich geförderten beruflichen Weiterbildung stehen, die negativen eher in bezug zu den Rahmenbedingungen des Bildungsgutscheins.

Weiterbildungsanbieter sehen in der stärkeren Zielgerichtetheit der mit dem Bildungsgutscheinsystem geförderten beruflichen Weiterbildung eine Verbesserung gegenüber der Vergangenheit. „Weiterbildungskarrieren“ seien nicht mehr möglich, Weiterbildung sei jetzt viel deutlicher ein Schritt ins Arbeitsleben, was auch durch das Profiling, jedenfalls von seiner Grundidee her, substantiell unterstützt wird. Eigeninitiative der Einzelnen zahle sich beim Kampf um einen Bildungsgutschein aus, wobei zugleich die eigenen Ziele klarer würden.

Allerdings werden diese im Hinblick auf die Effektivität öffentlich geförderter Weiterbildung und deren effektivere Nutzungsmöglichkeit durch deren Adressaten durch verschiedene Mängel eingeschränkt, die mit den Rahmenbedingungen und der Umsetzung des Bildungsgutscheins verbunden sind. Dazu gehört, dass die für die Entscheidungsfreiheit der Einzelnen

notwendige größere Auswahl zwischen Bildungsanbietern häufig nicht gegeben ist. Vielmehr ist vielerorts infolge der neuen Geschäftspolitik der Bundesagentur für Arbeit und der Handhabung des Bildungsgutscheins geradezu ein Mangel an Bildungsanbietern eingetreten, und zwar durch Insolvenzen, Geschäftsaufgaben und Angebotseinschränkungen. In diesem Zusammenhang wird auch erwartet, dass dieser Prozess durch die Umsetzung der Akkreditierungsverfahren noch weiter voranschreiten wird.

Die abrupte Einführung des Bildungsgutscheins und der gleichzeitige Abbau der beruflichen Weiterbildung im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik werden mit ihren Folgen der Unsicherheit und Unwägbarkeiten als Elemente hervorgehoben, die sowohl der Qualität der Weiterbildung als auch der Eigenverantwortung der Einzelnen entgegenstehen. Durch Unsicherheiten und Unwägbarkeiten würden Tendenzen gefördert, ‚alte‘ Verhaltensmuster des Versorgens und des versorgt Werdens im Verhältnis zwischen Arbeitsagentur, Kunden und Weiterbildungsanbieter aufrecht zu erhalten, Verhaltensmuster, die offenbar auch unter den neuen Bedingungen noch integriert werden könnten.

Die Einschätzungen darüber, ob der Bildungsgutschein eine Zukunft hat und ob es ihn im Jahr 2020 noch geben wird, fallen unterschiedlich aus. In der jetzigen Form jedoch wird für den Bildungsgutschein keine Zukunft gesehen, und er wird sogar als Aus für die öffentlich geförderte Weiterbildung betrachtet.

Unter anderen Bedingungen und in anderer Form hingegen gilt der Bildungsgutschein durchaus als ein wünschenswertes und zukunftsweisendes Instrument, mit dem Verbesserungen bei der öffentlich geförderten Weiterbildung erreicht werden könnten. Eine Variante ist die Kombination von Bildungsgutscheinen mit Selbstbeteiligung, wobei auch Finanzierungsmöglichkeiten von Eigenbeteiligung über Darlehen vorgeschlagen werden. In einem solche Modell könnten ‚Belohnungselemente‘ verankert werden: Bei erfolgreichem Abschluss einer Weiterbildung wie auch beim erfolgreichen Übergang in Arbeit nach Abschluss einer Ausbildung könnten Teile der Darlehenssumme erlassen werden. Dabei könnte berufliche Weiterbildung auch in einem Paket mit Mobilität gefördert werden. Bei all diesen Modellen werden vor allem ‚Eigenverantwortung‘ und ‚Entscheidungsmöglichkeiten‘ als wichtige, zu realisierende Elemente hervorgehoben..

Dafür müsse Weiterbildung künftig einen stärkeren individuellen Zuschnitt erfahren und Weiterbildungsentscheidungen von einer entsprechend individuell zugeschnittenen Weiterbildungsberatung als Angebot flankiert werden. Gerade die Beratung müsse einen bedeutend höheren Stellenwert erhalten - bereits heute, insbesondere jedoch im Hinblick auf die erfolgreiche Umsetzung anderer möglicher anderer Bildungsgutscheinmodelle.