

Qualifizierungschancengesetz – Stimmen die Voraussetzungen auf Anbieterseite?



STEFAN KOSCHECK
Wiss. Mitarbeiter im BIBB
koscheck@bibb.de

Mit dem Qualifizierungschancengesetz wurde die Weiterbildungsförderung für Beschäftigte ausgeweitet. Damit die Möglichkeiten erfolgreich genutzt werden, erscheinen auch strukturelle Anpassungen der Weiterbildungsanbieter an die neuen Gegebenheiten erforderlich. Der Beitrag analysiert den aktuellen Stand und diskutiert unter Bezugnahme auf die wbmonitor-Klimawerte Perspektiven und Herausforderungen für verschiedene Anbietersegmente.

Veränderte Förderlogik infolge der digitalen Transformation

Berechnungen des BIBB und des IAB (vgl. WOLTER u. a. 2018) gehen davon aus, dass bis 2035 zwar fast 3,2 Millionen Arbeitsplätze neu entstehen, gleichzeitig aber auch 3,8 Millionen Arbeitsplätze wegfallen werden. Es kann davon ausgegangen werden, dass zahlreiche Tätigkeiten einem deutlichen Wandel unterliegen werden. Dies wird zu einer veränderten betrieblichen Nachfrage nach Qualifikationen führen.

Um dieser Entwicklung Rechnung zu tragen, hat die Bundesregierung mit dem zum 1. Januar 2019 in Kraft getretenen Qualifizierungschancengesetz die Weiterbildungsförderung von Beschäftigten im Rahmen der Arbeitsförderung deutlich ausgeweitet. Ziel ist es, den technologischen Umbruch mit einer expliziten Weiterbildungspolitik zu flankieren (vgl. WEBER 2017). Bislang lag der Fokus auf der

Förderung von Arbeitslosen bzw. Arbeit Suchenden und umfasste in geringem Maß auch Geringqualifizierte und ältere Arbeitnehmer/-innen in Unternehmen (im Rahmen des Programms WeGebAU, vgl. GUTSCHOW 2019, S. 383 ff.). Das Qualifizierungschancengesetz ermöglicht nun auch die Förderung von Weiterbildungsmaßnahmen für Beschäftigte, deren Tätigkeiten durch Technologien ersetzbar oder die in sonstiger Weise vom Strukturwandel betroffen sind. Auch Weiterbildungen in Engpassberufen werden gefördert. Da eine Kostenbeteiligung des Arbeitgebers vorausgesetzt wird, sind die Weiterbildungen im Kern als betriebliche Fortbildung anzusehen. Hauptzielgruppe sind kleine und mittlere Unternehmen.

Das Qualifizierungschancengesetz, das im Kontext der Nationalen Weiterbildungsstrategie (vgl. BMAS/BMBF 2019) steht, verbindet durch seine Förderkonditionen betriebliche Weiterbildung mit der Arbeitsförderung. Dadurch entsteht für Weiterbildungsanbieter die Anforderung, sich gleichzeitig in zwei Feldern der Weiterbildung mit bislang unterschiedlichen Förderkonditionen und institutionellen Bedingungen zu bewegen. Denn während die Tätigkeit für betriebliche Kunden privat finanziert, d. h. rein marktwirtschaftlich organisiert ist und insofern für die Anbieter hohe Freiheiten hinsichtlich der Gestaltung der Angebote und des eingesetzten Personals bestehen, sind im Bereich der SGB-finanzierten Weiterbildung gesetzliche Regelungen einzuhalten. Voraussetzung ist eine Trägerzulassung nach der Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung (AZAV), wozu verschiedene Nachweise der Leistungsfähigkeit des Trägers zu erbringen sind, beispielsweise über den Einsatz eines Qualitätssicherungssystems und die pädagogische Eignung der Lehrpersonen.

Das Qualifizierungschancengesetz

Die Weiterbildung muss über kurzfristige arbeitsplatzbezogene Anpassungsfortbildungen hinausgehen und mehr als 160 Stunden dauern. Der Umfang der Förderung der Weiterbildungskosten ist nach Betriebsgröße gestaffelt und reicht von 15 Prozent der Kosten bei Firmen mit mehr als 2.500 Beschäftigten bis 50 Prozent in Betrieben mit weniger als 250 Beschäftigten. Bei Kleinbetrieben mit weniger als zehn Beschäftigten können die Kosten mit Blick auf deren unterdurchschnittliche Weiterbildungsbeteiligung sogar vollständig übernommen werden. Zudem erhalten die Arbeitgeber Lohnkostenzuschüsse, wenn die Beschäftigten während der Weiterbildung unter Fortzahlung des Arbeitsentgelts freigestellt werden. Für 2019 wurden im Zuge des Gesetzes die Finanzmittel für Weiterbildungsförderung im Haushalt der Bundesagentur für Arbeit (BA) um ca. 450 Millionen Euro auf 2,1 Milliarden Euro aufgestockt (vgl. BA 2018).

www.bmas.de/DE/Service/Gesetze/qualifizierungschancengesetz.html (Stand: 04.12.2019)

Unterschiedliche institutionelle Bedingungen von betrieblicher Weiterbildung und Arbeitsmarktdienstleistungen

In den genannten Feldern bestehen, bedingt durch ihre jeweiligen institutionellen Bedingungen, unterschiedliche Leistungsversprechen und Leistungserwartungen (vgl. SCHRADER 2010, S. 277). Während im Bereich der Arbeitsförderung die Integration in den Arbeitsmarkt im Vordergrund steht, richtet sich die betriebliche Weiterbildung vorrangig an den Interessen der Arbeitgeber aus, etwa hinsichtlich der Deckung des aktuellen Qualifikationsbedarfs. Daraus resultieren verschiedene Rationalitätsprinzipien (Normen und Förderrichtlinien zu entsprechen vs. dem Unternehmenszweck zu dienen; vgl. ebd.). Dadurch werden auch unterschiedliche habitualisierte Formen des Handelns und der sozialen Interaktion geprägt, welche die Arbeitsbedingungen der Organisation bestimmen (vgl. ebd.). Konkret kann sich dies beispielsweise darin ausdrücken, wie Anbieter sich nach außen darstellen bzw. ihr Marketing gestalten und wie gut sie es verstehen, bestimmte Kundengruppen wie z. B. Betriebe in geeigneter Weise anzusprechen sowie bei der Ermittlung von Qualifizierungsbedarfen zu unterstützen. Bei der Auswahl von Lehrpersonen bestehen in Abhängigkeit von den benötigten pädagogischen und fachlichen Kompetenzen sowie Soft Skills und Berufserfahrungen teilweise deutliche Unterschiede (formale Qualifikationen bei Einrichtungen im öffentlich finanzierten Sektor, praktische Berufserfahrung im Fachbereich des Lehrangebots sowie rhetorisches Können bei im privaten Bereich tätigen Anbietern; vgl. ausführlich KOSCHECK 2018). Wenngleich die Weiterbildung als dynamischer Bildungsbereich mit kontinuierlichen Anpassungsleistungen gilt, dürfte davon auszugehen sein, dass es für zahlreiche Anbieter durchaus

eine Herausforderung darstellt, sich parallel in den genannten Feldern zu bewegen und dabei unterschiedliche Anforderungen bzw. Erwartungen zu erfüllen. So ist die Arbeit im Bereich der Arbeitsmarktdienstleistungen dadurch geprägt, die Maßnahmen finanziell im Rahmen der von der BA vorgegebenen Bundesdurchschnittskostensätze durchzuführen und die Dokumentationspflichten der AZAV zu erfüllen. Unter den preislichen Vorgaben der BA sowohl qualitativ hochwertig als auch kostendeckend zu arbeiten, wird häufig als Herausforderung beschrieben (vgl. z. B. ROSENDAHL 2018). Für Anbieter, die im betrieblichen Auftrag tätig sind, besteht dagegen ein höherer Spielraum, Kosten wie z. B. Honorare für spezialisierte Dozentinnen und Dozenten, eine hochwertige Ausstattung von Schulungsräumen oder den Einsatz aktueller Technik einzupreisen – Faktoren, von denen anzunehmen ist, dass sie Angebote für betriebliche Kunden attraktiv machen, und die sich auch im Image des Anbieters niederschlagen dürften.

Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden zunächst untersucht, wie verbreitet unter Weiterbildungsanbietern bislang die parallele Tätigkeit sowohl in SGB III/II-geförderten Arbeitsmarktdienstleistungen als auch der betrieblichen Weiterbildung ist. Dafür werden die in der wbmonitor-Umfrage 2018 getätigten Angaben zur Finanzierungsstruktur der Einrichtungen herangezogen (Einnahmeanteile von Betrieben, Arbeitsagenturen bzw. Jobcentern sowie weiteren Finanziers). An der Umfrage beteiligten sich 1.267 der rund 19.000 kontaktierten Anbieter (7,3 % Rücklaufquote). Da sich das Qualifizierungschancengesetz auf berufliche Weiterbildung bezieht, werden Einrichtungen, die ausschließlich allgemeine Erwachsenenbildung durchführen, aus der Analyse ausgeschlossen. Die gültigen Angaben von 1.035 Einrichtungen werden gewichtet und hochgerechnet.

Abbildung 1
Anbieter mit Finanzierungsanteilen von Arbeitsagenturen (AA) bzw. Jobcentern (JC) und Betrieben im Jahr 2017



Quelle: BIBB/DIE wbmonitor-Umfrage 2018. Gewichtete und hochgerechnete Werte auf Basis von n = 1.035 Anbietern. Die abgefragte Finanzierungsstruktur bezieht sich auf das Vorjahr des Umfragezeitpunkts.

Bislang verbindet nur eine Minderheit der Anbieter beide Bereiche

Wie Abbildung 1 zeigt, sind 2017 nur ein Drittel der Anbieter (33 %) sowohl für Betriebe als auch im Bereich der SGB III/II-geförderten Maßnahmen tätig. Während zehn Prozent der Anbieter sich vorwiegend (d. h. mehr als 50 % der Einnahmen) durch die Arbeitsagenturen/Jobcenter finanzieren und anteilige Einnahmen von Betrieben generieren, konzentrieren sich nur sieben Prozent der Anbieter auf betriebliche Kunden, erzielen jedoch auch Einnahmen im Bereich Arbeitsmarktdienstleistungen. Die größte Gruppe der Weiterbildungsanbieter mit Einnahmen aus beiden Quellen (16 %) hat in keinem der beiden Felder einen Angebotsschwerpunkt, sondern erwirtschaftet jeweils ergänzende Einnahmen. Dass ein höherer Anteil der Anbieter (47 %) nur in einem der Bereiche tätig ist, unterstreicht die Unterschiedlichkeit von betrieblicher Weiterbildung und Arbeitsmarktdienstleistungen. Ein Fünftel der Anbieter bezieht weder Einnahmen von Arbeitsagenturen/Jobcentern noch von Betrieben, sondern finanziert sich durch Teilnahmeentgelte von Selbstzahlerinnen und -zahlern und/oder öffentliche Mittel von Gebietskörperschaften bzw. der EU. In den ostdeutschen Bundesländern können die Anbieterstrukturen als günstiger zur Inanspruchnahme des Gesetzes angesehen werden als in den westdeutschen: Während in Ostdeutschland fast jeder zweite Anbieter (47 %) in beiden Bereichen tätig ist, trifft dies in Westdeutschland auf weniger als ein Drittel (29 %) zu. Zurückzuführen ist dies darauf, dass der Anteil an Einrichtungen, die sich vorwiegend durch die Arbeitsagenturen und Jobcenter finanzieren, aber auch Einnahmen von Betrieben beziehen, im Osten mit 24 Prozent viermal so hoch ist wie im Westen (6 %).

Einnahmen von Betrieben gewährleisten wirtschaftliche Stabilität

Abzuwarten bleibt, wie sich die Förderzahlen des Qualifizierungschancengesetzes längerfristig entwickeln und ob sich die Weiterbildungsförderung Beschäftigter gegenüber Arbeitslosen zu einem gleichwertigen Förderstrang der Arbeitsmarktpolitik herausbildet. Sofern dies eintritt, besteht für in diesem Segment tätige Einrichtungen die Chance, höhere wirtschaftliche Stabilität zu erlangen als in den vergangenen zehn Jahren.

Die Stimmungslage der Anbieter zur wirtschaftlichen Stabilität lässt sich mithilfe des wbmonitor-Klimawerts ermitteln (vgl. Infokasten). Wie Abbildung 2 verdeutlicht, unterliegt das Wirtschaftsklima der vor allem für Arbeitsagenturen/Jobcenter tätigen Einrichtungen starken Schwankungen und steht in direktem Zusammenhang mit der Entwicklung der Fördervolumina der BA (für 2018 vgl. CHRIST u. a. 2019, S. 9 f.).

Demgegenüber variiert die Wirtschaftsstimmung der Anbieter, die ein Viertel bis weniger als die Hälfte ihrer Einnahmen durch Arbeitsmarktdienstleistungen generieren, deutlich weniger und ihre Klimawerte liegen immer im positiven Bereich. Ein ausgesprochen stabiles und durchweg gutes Wirtschaftsklima ist bei Anbietern zu beobachten, bei denen Mittel von Arbeitsagenturen/Jobcentern nur maximal ein Viertel der Einnahmen ausmachen. Diese Einrichtungen sind offensichtlich in der Lage, Schwankungen der Förderzahlen durch Tätigkeiten in anderen Feldern der Weiterbildung auszugleichen.

Der Bereich der betrieblichen Weiterbildung boomt seit dem Ende der Wirtschaftskrise. Anbieter, die ihre Einnahmen überwiegend von Betrieben erwirtschaften, weisen seit 2011 Klimawerte von mindestens 50 Punkten auf (vgl. Abb. 3). Allem Anschein nach bedingt durch geänderte Arbeitsanforderungen im Zuge der Digitalisierung (vgl. JANSSEN u. a. 2018) sowie mit Blick auf Fachkräfteengpässe (vgl. JANSSEN/LEBER 2015, S. 7) setzen Betriebe schon seit einigen Jahren verstärkt auf die Weiterbildung ihrer Beschäftigten. Dass das Vorhandensein betrieblicher Kunden generell eine gewisse wirtschaftliche Stabilität gewährleistet, verdeutlicht die Entwicklung der Klimawerte der Einrichtungen, die so bis zu einem Viertel ihrer Einnahmen erzielen. Deren Klimaverlauf folgt im Wesentlichen zwar dem Trend der vor allem durch Arbeitsagenturen/Jobcenter finanzierten Anbieter, Abschwünge finden jedoch deutlich abgemildert statt und der Klimawert stürzt zu keinem Zeitpunkt in den Negativbereich.

Qualifizierungschancengesetz als Chance für Weiterbildungsanbieter

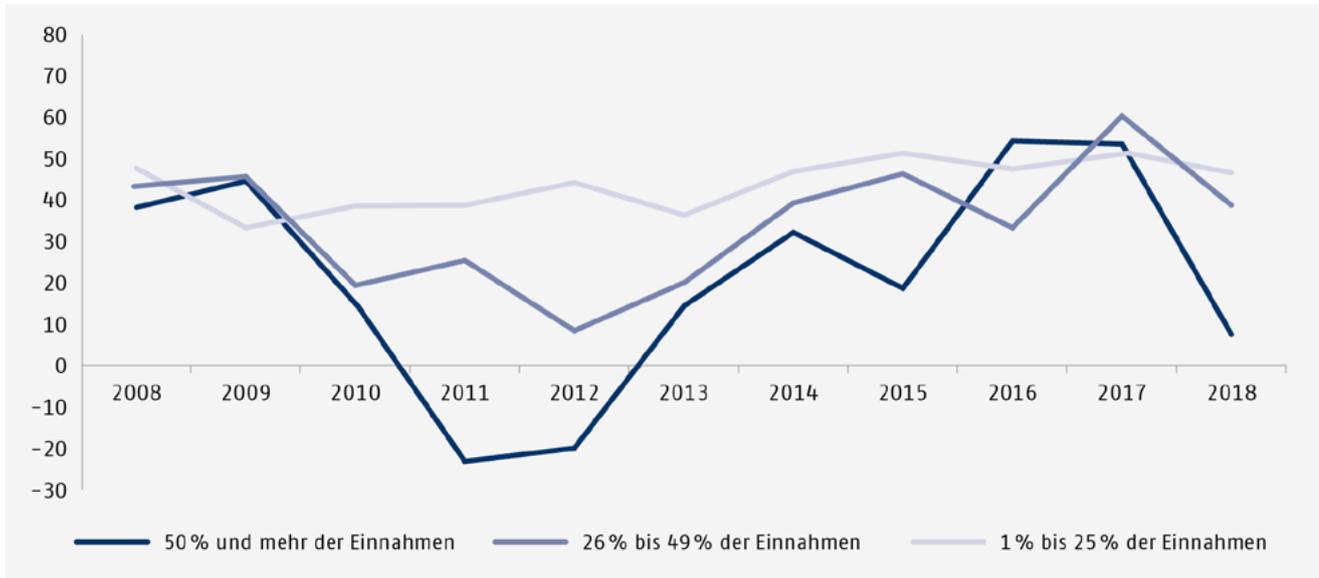
Mit Blick auf das hohe bereitgestellte Mittelvolumen können zahlreiche Einrichtungen von den Förderungen nach dem neuen Gesetz profitieren. Dafür müssen sich die Anbieter auf die Fördervoraussetzungen des Qualifizierungschancengesetzes einstellen. Da die Zahlen der Förderfälle bislang nicht wesentlich über dem Niveau der bisherigen WeGebAU-Förderung liegen (vgl. BA 2019), kann neben einer möglicherweise mangelnden Bekanntheit des Gesetzes unter den Betrieben angenommen werden, dass die Anbie-

wbmonitor-Klimawert

Der wbmonitor-Klimawert kann Werte zwischen -100 und +100 annehmen, wobei höhere Werte für eine bessere Stimmungslage stehen. Unter Gewichtung nach den im Vorjahr geleisteten Unterrichtsstunden des jeweiligen Anbieters werden die Differenzen zwischen positiven und negativen Urteilen über die gegenwärtige wirtschaftliche Lage und die Differenzen zwischen positiven und negativen Erwartungen für die nächsten zwölf Monate ermittelt. Aus den so gebildeten Salden wird analog zum geometrischen Mittel der Klimawert berechnet.

Abbildung 2

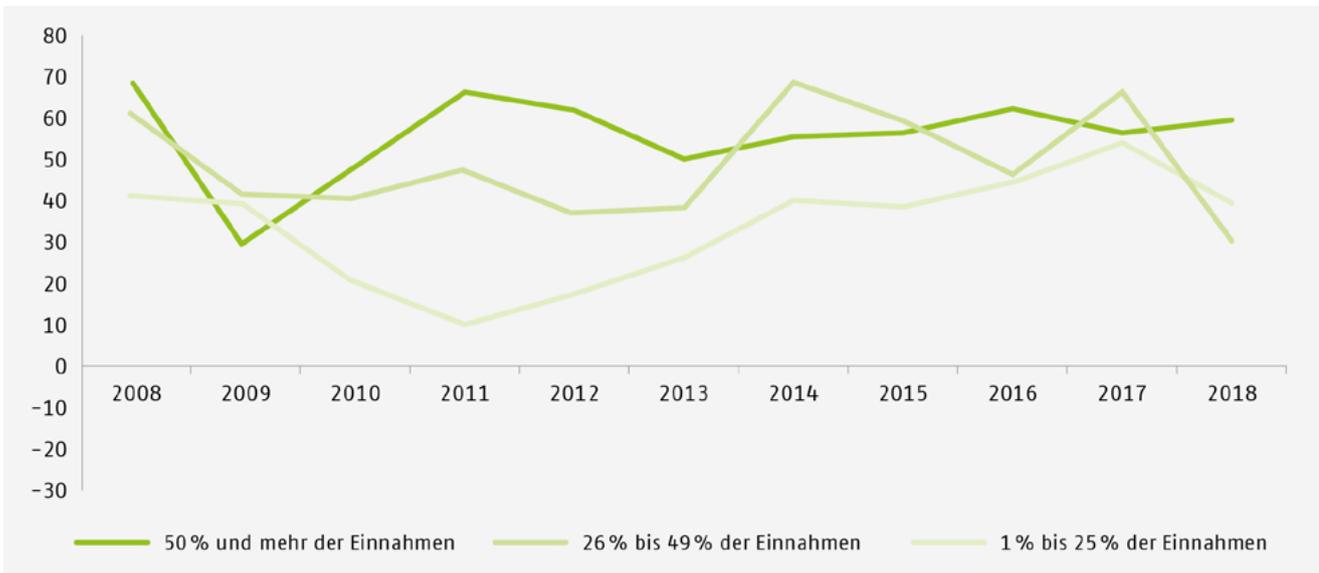
Entwicklung der Klimawerte von Anbietern mit Einnahmen von Arbeitsagenturen bzw. Jobcentern



Quelle: BIBB/DIE wbmonitor-Umfragen 2008 bis 2018

Abbildung 3

Entwicklung der Klimawerte von Anbietern mit Einnahmen von Betrieben



Quelle: BIBB/DIE wbmonitor-Umfragen 2008 bis 2018

terstruktur noch nicht hinreichend nach dessen Zielsetzung ausgerichtet ist.

Einrichtungen, die noch nicht nach AZAV zertifiziert sind, benötigen zunächst die erforderliche Trägerzulassung. Die Anbieter betrieblicher Weiterbildung sehen vermutlich jedoch auch ohne Förderfälle nach dem Gesetz einer positiven Auftragslage entgegen. Trotz des sich abkühlenden Geschäftsklimas der Gesamtwirtschaft (vgl. ifo Institut 2019) und einer drohenden Rezession dürfte bei einem sehr

hohen Weiterbildungsbedarf der Betriebe im Zuge der Digitalisierung (vgl. DIHK 2017) von einer anhaltend hohen Nachfrage nach betrieblichen Qualifizierungsangeboten auszugehen sein.

Einrichtungen, die bislang stark von Arbeitsagenturen/Jobcentern abhängig sind, könnten zu den Hauptprofiteuren auf Anbieterseite avancieren. Für sie bietet das Gesetz die Chance, durch den Markteintritt in die betriebliche Weiterbildung unabhängig von der schwankenden Weiterbil-

dungsförderung für Arbeitslose zu werden und so höhere wirtschaftliche Stabilität zu erzielen. Allerdings besteht für sie die Hürde, das neue Feld erst aktiv erschließen zu müssen – vor dem Hintergrund der unterschiedlichen institutionellen Bedingungen dürfte es als eher unwahrscheinlich anzusehen sein, dass Unternehmen von sich aus Weiterbildungseinrichtungen wählen, die vorrangig in der Durchführung von Maßnahmen für Arbeitslose etabliert sind, aber keine Erfahrung in betrieblicher Weiterbildung aufweisen. Insofern stellt sich die Frage, welche Strategien dazu geeignet sind, Kontakte zu Betrieben zu knüpfen und einen Zugang zu betrieblicher Weiterbildung zu bekommen. Gerade im Hinblick auf kleine und mittlere Unternehmen könnte beispielsweise das (kostenlose) Angebot von Quali-

fizierungsbedarfsanalysen dazu dienen, Qualifizierungserfordernisse – auch vorausschauend – zu identifizieren und auf dieser Basis auf den individuellen betrieblichen Bedarf ausgerichtete Qualifizierungsangebote zu konzipieren und anzubieten. Auch das Engagement von in betrieblicher Weiterbildung erfahrenem Personal sowie Investitionen in moderne Ausstattung könnten möglicherweise die Attraktivität für Unternehmenskunden erhöhen. Flankiert werden könnte dies durch gezieltes Marketing und direkte Ansprache der Geschäftsleitung potenzieller Kunden oder ggf. von Betriebsräten. Sofern es dann gelingt, Beziehungen zu etablieren, dürften Chancen bestehen, neben Förderfällen nach dem Qualifizierungschancengesetz auch direkte Aufträge von Unternehmen zu erhalten. ◀

LITERATUR

BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (BA): Der Haushalt der BA 2019: Grundstein für Entlastung der Beitragszahler gelegt. 09.11.2018, Presseinfo Nr. 30. Nürnberg 2018 – URL: www.arbeitsagentur.de/presse/2018-30-der-haushalt-der-ba-2019 (Stand: 05.12.2019)

BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (BA): Förderung der beruflichen Weiterbildung (Monatszahlen). Juli 2019. Nürnberg 2019 – URL: <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/201907/iii5/teilnehmer-massnahmen-fbw/teilnehmer-massnahmen-fbw-dlrd-0-201907-zip.zip> (Stand: 05.12.2019)

BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES (BMAS); BUNDESMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND FORSCHUNG (BMBF) (Hrsg.): Wissen teilen. Zukunft gestalten. Zusammen wachsen. Nationale Weiterbildungsstrategie. Berlin 2019

CHRIST, J. u. a.: Wissenstransfer – Wie kommt die Wissenschaft in die Praxis? Ergebnisse der wbmonitor Umfrage 2018. Bonn 2019 – URL: www.bibb.de/veroeffentlichungen/de/publication/download/9993 (Stand: 05.12.2019)

DEUTSCHER INDUSTRIE- UND HANDELSKAMMERTAG (DIHK): Wachsende Herausforderungen treffen auf größeren Optimismus. Das IHK-Unternehmensbarometer zur Digitalisierung 2017. Berlin, Brüssel 2017 – URL: www.dihk.de/ressourcen/downloads/unternehmensbarometer-digitalisierung-2017.pdf/at_download/file?mdate=1513670808844 (Stand: 05.12.2019)

GUTSCHOW, K.: SGB-III- und SGB-II-geförderte Weiterbildungsmaßnahmen. In: BIBB (Hrsg.): Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2019. Bonn 2019, S. 382–387 – URL: www.bibb.de/dokumente/pdf/bibb_datenreport_2019.pdf (Stand: 05.12.2019)

IFO INSTITUT: ifo Geschäftsklima leicht erholt. ifo Geschäftsklima Deutschland, Ergebnisse der ifo Konjunkturumfragen im September 2019. München 2019 – URL: www.ifo.de/sites/default/files/2019-09/ku-2019-09-pm-gesch%C3%A4ftsklima-DT.pdf (Stand: 05.12.2019)

JANSSEN, S.; LEBER, U.: Weiterbildung in Deutschland: Engagement der Betriebe steigt weiter. Nürnberg 2015 – URL: <http://doku.iab.de/kurzber/2015/kb1315.pdf> (Stand: 05.12.2019)

JANSSEN, S. u. a.: Mit Investitionen in die Digitalisierung steigt auch die Weiterbildung. IAB-Kurzbericht 26/2018. Nürnberg 2018 – URL: <http://doku.iab.de/kurzber/2018/kb2618.pdf> (Stand: 05.12.2019)

KOSCHECK, S.: Pädagogische Professionalität in Teilsegmenten der Weiterbildung. In: DOBISCHAT, R.; ELIAS, A.; ROSENDAHL, A. (Hrsg.): Das Personal in der Weiterbildung im Spannungsfeld von Professionsanspruch und Beschäftigungsrealität. Wiesbaden 2018, S. 161–184

ROSENDAHL, A.: Ökonomisierung der Weiterbildung – eine Diagnose zur Erklärung von differenzierten Geschäfts- und Einkommenslagen? In: DOBISCHAT, R.; ELIAS, A.; ROSENDAHL, A. (Hrsg.): Das Personal in der Weiterbildung im Spannungsfeld von Professionsanspruch und Beschäftigungsrealität. Wiesbaden 2018, S. 251–282

SCHRADER, J.: Reproduktionskontexte der Weiterbildung. In: Zeitschrift für Pädagogik 56 (2010) 2, S. 267–284

WEBER, E.: Digitalisierung als Herausforderung für eine Weiterbildungspolitik. In: Wirtschaftsdienst 97 (2017) 5, S. 372–374

WOLTER, M. I. u. a.: Wirtschaft 4.0 und die Folgen für Arbeitsmarkt und Ökonomie. Bonn 2018 – URL: www.bibb.de/dokumente/pdf/qube_welle5_W4.0_final.pdf (Stand: 05.12.2019)