

# Surviving institutional change

– eine institutionelle Analyse des deutschen Systems der Weiterbildungspolitik zur Bewältigung von Strukturwandel

SAMF-Jahrestagung 2020

„Wirtschaft und Arbeit im Umbruch. Wie wird Strukturwandel gestaltet?“

13./14.2.2020 in Berlin

Silke Bothfeld, Petra Kaps, Peer Rosenthal

# Hypothese – Mehr ist mehr?

**Institutionentheoretisch fundierte Policy-Analysen** müssen mikrosoziologische und mikroökonomische Machbarkeitsstudien ergänzen, sollen nicht-intendierte Effekte von Reformen vermindert werden.

Bei der Einführung neuer Instrumente können **institutionelle Konkurrenz, nicht-intendierte Effekte oder institutionelle Inkompabilitäten** Ziel und Wirksamkeit einer Politik empfindlich beeinträchtigen – dies macht die institutionelle (ex-ante) Analyse sichtbar.

Das **Qualifizierungschancengesetz** hat das Potential, durch den Abzug der Ressourcen die Weiterbildung für Arbeitslose weiter zu schwächen.

Ein **individuelles Weiterbildungskonto** kann das System der beruflichen Weiterbildung insgesamt delegitimieren.

# Gliederung

- I. Die institutionelle Perspektive auf Weiterbildungspolitik
- II. Bedarfe und Interessen in der Weiterbildung
- III. Potentielle Wirkungen des Bildungsgutscheins
- IV. Potentielle Wirkungen von individuellen Kontenmodellen
- V. Fazit

# I. Institutionelle Theorie

## 1. Der Begriff des Policy-Regimes

- Institutionen, Interessen, Ideen
- Ausdifferenziertes, interagierendes Politikinstrumentarium
- Notwendigkeit eines bewussten ganzheitlichen Politikdesigns
- Inkonsistenzen (fehlende Abstimmung) und Inkohärenzen (Zielkonflikte)
- Ursachen: fehlendes Wissen, politische Kompromisse oder einseitige Interessensdurchsetzung

## 2. Folgen institutioneller Veränderungen

- beabsichtigter vs. unbeabsichtigter Politikwandel
- Disruptiv-paradigmatischer und inkrementeller Wandel
- Schwächung bestehender Instrumente: *Exhaustion*
- Umwidmung/ Zielverschiebung bestehender Fördersysteme: *conversion*
- Verstärkung von Instrumentenkonkurrenz durch Anlagerung neuer Instrumente: *Layering*

# I. Institutionelle Dimensionen der Steuerung von Weiterbildungspolitik

Ziele

Zielgruppen

Zugangsbedingung

Steuerungs-  
mechanismus

Instrumentelles  
Policy Design

Administration und  
Verantwortlichkeit

Infrastruktur

Infrastrukturelle und  
administrative Steuerung (Governance)

Sozialer und  
politischer Ausgleich

Konflikt zwischen Arbeit und Kapital

Institutionelle  
„Nebeneffekte“

nicht-intendierte Folgewirkungen für die  
bestehende Institutionenordnung

## II. Bedarfe und Interessen in der Weiterbildungspolitik

	Privates Interesse ←	→ Öffentliches Interesse
Betrieb	Betriebliche Bedarfe sichern	Allokationsfunktion verbessern
	Erhalt von Humankapital, Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit	
Individuum	Erhöhung der Beschäftigungsstabilität	
	Förderung von Persönlichkeitsentwicklung und Teilhabe	
	Vermeidung/Beendigung der Arbeitslosigkeit	
	Individuelle (Berufs-) Wünsche realisieren	Individuelle Beschäftigungsfähigkeit verbessern

**Einsatz öffentlicher Ressourcen**

# II. Weiterbildungsbedarfe – diagnostizierte Lücken

## 1. Beschäftigte

- Gering Qualifizierte, Facharbeiter, Ältere, Migrationshintergrund
- Arbeitslose, Armutsgefährdete
- Betriebliche Weiterbildung: atypisch Beschäftigte
- Ausdifferenziertes, interagierendes Politikinstrumentarium
- Regionale Variationen bei Angebotsstruktur und Inanspruchnahme!

## 2. Betriebe

- Größe: KMU weniger als Großbetriebe
- Wirtschaftliche Lage: Ohne akuten Fachkräftemangel, aktuelle Prozessveränderungen, bei schwieriger Ertragslage
- Branchenschwerpunkte
- Generell aber kurze Weiterbildungen (selten mehr als 40 h/ Jahr)

# II. Institutionelle Strukturen der Weiterbildungsförderung

**Weiterbildung im Betrieb**

**Außerbetriebliche (berufliche) WB**

**Außerbetriebliche (allgemeine) Weiterbildung**

Betriebliche Weiterbildung

Branche-  
tarifp

Arbeit  
förde

ma

Bildungs-  
urlaub

-Förde-  
ung  
änder

Moderne  
Weiterbildungsförderung  
braucht ausdifferenzierte  
systemkonforme Lösungen  
für komplexe Probleme

Existe  
g,  
Existenzgründungsförderung



# II. Bedarfen und Interessen gerecht werden – Ansätze



# III. Bildungsgutschein für Beschäftigte (§ 82ff SGB III): Das Design

## Ziele

- Vermittlung von Fertigkeiten, Kenntnisse und Fähigkeiten für Ältere, Schwerbehinderte, Ungelernte; **Anpassungsqualifizierung für berufliche Tätigkeiten, die durch Technologien ersetzt werden können oder in sonstiger Weise vom Strukturwandel betroffen sind; Umsteuerung in Mangelberufe**

## Zielgruppen

- Alle sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (**ArbeitnehmerInnen**)

## Zugangsbedingungen

- Beratungsrecht: Beratungspflicht vor Nutzung, **unklare Einbindung des AG**
- Recht auf bedarfsgerechtes Angebot: **nein**
- Recht auf Weiterbildungszeit: **nein, nur wenn der Betrieb zustimmt (und kofinanziert)**
- Recht auf Finanzierung der Weiterbildungskosten: nicht allgemein, sondern abhängig von Branche, Betriebsgröße und individueller Beeinträchtigung
- Recht auf Finanzierung des Lebensunterhalts: Entgeltfortzahlung durch AG kann anteilig gefördert werden (in Abhängigkeit von Betriebsgröße)
- Anspruchsrecht: besondere Förderung von AN in KMU, Älterer, Schwerbehinderter und Ungelernter
- Verfahrensvoraussetzungen: **noch unklar (in Arbeitsagenturen und Jobcentern)**

## Steuerungsmechanismus

- Versuch einer gesamtwirtschaftlichen Steuerung über individuelles Ermessen in AV
- Anreiz zum individuellen Umstieg in Mangelberufe (nur für Beschäftigte)
- **Bewertung der Betroffenheit von Strukturwandel obliegt den BA-Mitarbeitenden**
- Windhundprinzip: **ja**, wenn zu viele Personen in einem Jahr die Förderung nutzen wollen (und Konkurrenz zu Ressourcen für Arbeitslose)

# III. Bildungsgutschein für Beschäftigte (§ 82ff SGB III): Der institutionelle Kontext

## Administration und Accountability

- Leistungsträgerschaft: BA als Sozialversicherung (SGB III)/JC (SGB II f. **Erwerbsergänzer**)
- Finanzierung: Beiträge ALV / Steuern des Bundes (aber: Ressourcenkonkurrenz)
- Eindeutigkeit der Verantwortung: **nein - Selbstverwaltung (SGB III) + BMAS (SGB II)**
- Zusätzlicher Verwaltungsaufwand / Umfang der Bürokratie: **unklar, evtl. doppelt**
- Fachliche Umsetzungskontrolle durch: Selbstverwaltung (SGB III), **BMAS (SGB II)?**
- Rechenschaftspflicht gegenüber den BürgerInnen: Selbstverwaltung (SGB III), **BMAS SGB II**

## Infrastruktur

- Verantwortung für Schaffung und Weiterentwicklung von Infrastrukturen (für Beratung, Inhalte, Angebote, Qualitätssicherung, Transparenz ...): **BA inkl. lokale Bildungszielplanung**
- Qualitätssicherung der geförderten Weiterbildung: **Zulassung von Trägern und Maßnahmen nach AZAV (inkl. B-DKS!)**
- Effekte für Weiterbildungsmarkt und Zertifizierungsindustrie: **unklar**
- Effekte für Personal in der Weiterbildung: **unklar**
- Konstruktion der Nutzung von Infrastruktur: **Vergaberecht, Transparenz Angebote?**

## Sozialer Ausgleichs- mechanismus

- Sind alle Zielgruppen gleich stark ausgestattet, Ansprüche durchzusetzen: **nein**
- Umverteilung: besondere Förderung Benachteiligter und KMU
- Legitimation und Gerechtigkeitsprinzipien: leistungs- und bedarfsgerecht
- Umverteilungswirkung: **offen**

## Institutionelle „Nebeneffekte“

- Verhältnis von Kapital und Arbeit: **Arbeitnehmende müssen ihre AG überzeugen**
- Stärkung der sozialstaatlichen Basisinstitutionen: Sozialversicherung
- Überlebensrisiken für bestehende Institutionen?
  - Gefahr der Umnutzung (**conversion**) der Weiterbildungsförderung nach SGB III aufgrund von Konkurrenz um die Mittel der aktiven Arbeitsförderung
  - Gefahr der Überlagerung (**layering**) des Aufstiegs-BaföGs

# IV. Individuelle Konten: Das Design

## Ziele

- PEK (BMAS 2016): **alle möglichen Zwecke**, „Gegenmittel“ zum BGE
- Chancenkonto (SPD 2018): alle Formen von Weiterbildung und Gründung, „Gegenmittel“ zum BGE

## Zielgruppen

- PEK: Alle Personen, die neu ins Erwerbsleben eintreten, **aber nicht für Ältere**
- Chancenkonto: für alle Erwerbstätigen, **aber nicht für Arbeitslose**

## Zugangsbedingungen

- Beratungsrecht, aber **keine Beratungspflicht vor Nutzung**
- Recht auf bedarfsgerechtes Angebot: **nein**
- Recht auf Zeit für Weiterbildung: **nein**
- Erstattung der Weiterbildungskosten: **bedarfsunabhängig** für alle Berechtigten in gleicher Höhe
- Recht auf Finanzierung des Lebensunterhalts: **nicht ausreichend bedarfsdeckend**
- Anspruchsrecht: Zugriff auf individuelles Budget, formale Gleichbehandlung
- Verfahrensvoraussetzungen: **unklar**

## Steuerungsmechanismus

- **Verzicht auf gesamtgesellschaftliche und gesamtwirtschaftliche Steuerung**
- Anreize zum individuellen Umstieg in Berufe, die „selbstbestimmte Freiräume ermöglichen“, Innovationsförderung inkl. „Recht auf Scheitern“ kreativer Ideen
- **der Stärkere gewinnt** (nur wer es sich leisten kann, kann die Förderung nutzen)
- Windhundprinzip: **ja**, wenn zu viele Personen in einem Jahr die Budgets nutzen wollen

# IV. Individuelle Konten: Der institutionelle Kontext

## Administration und Accountability

- Leistungsträgerschaft: „ein staatlicher Dienstleister“
- Finanzierung PEK / Chancenkonto: Erbschaftssteuer (Verdreifachung)
- Eindeutigkeit der Verantwortung: unklar wer (aber: Bundesauftragsverwaltung)
- Zusätzlicher Verwaltungsaufwand / Umfang der Bürokratie: unklar
- Fachliche Umsetzungskontrolle durch: PEK – Nationale Weiterbildungskonferenz
- Accountability gegenüber den BürgerInnen: Kontrolle durch Bundestag

## Infrastruktur

- Verantwortung für Schaffung und Weiterentwicklung von Infrastrukturen (für Beratung, Inhalte, Angebote, Qualitätssicherung, Transparenz ...): k. A.
- Wer sichert nach welchen Verfahren Qualität der geförderten Weiterbildung: k. A.
- Effekte für Weiterbildungsmarkt und Zertifizierungsindustrie: unklar
- Effekte für Personal in der Weiterbildung: unklar
- Konstruktion der Nutzung von Infrastrukturen: privatrechtliche Verträge

## Sozialer Ausgleichsmechanismus

- Sind alle Zielgruppen gleich stark ausgestattet, Ansprüche durchzusetzen: nein
- Vorteil für die Stärkeren: ja, für Menschen mit zusätzlichen Ressourcen
- Legitimation und Gerechtigkeitsprinzipien: weder leistungs- noch bedarfsgerecht
- Umverteilungswirkung: von unten nach oben

## Institutionelle „Nebeneffekte“

- Verhältnis von Kapital und Arbeit: Verlagerung der Verantwortung für Weiterbildung an die Arbeitnehmenden
- Schwächung der sozialstaatlichen Basisinstitutionen: Tarifpartnerschaft, Sozialversicherung, Föderalismus und Verhandlungsdemokratie
- Überlebensrisiken für bestehende Institutionen?
  - unsystematische Anlagerung an (layering)
  - systematische Erschöpfung bestehender Institutionen (exhaustion)

# V. Fazit: Institutionelle Policy-Analyse macht Inkonsistenzen und Inkohärenzen sichtbar

1. Genaues Design für gezielte Steuerung
  - Was ist das Ziel der Maßnahme? Wer gehört zur Zielgruppe? Unter welchen Bedingungen soll gefördert werden?
  - Wie spezifisch sind die Steuerungsmechanismen definiert?
2. Institutionellen Kontext berücksichtigen
  - Können und dürfen die angedachten Institutionen die Aufgaben überhaupt erfüllen?
  - Welche begleitenden Infrastruktur oder Verfahrensbestimmungen braucht es?
3. Politische Kompromisse nicht auf Kosten der Effektivität
  - Werden schwache Gruppen (Arbeitslose, gering Qualifizierte) strukturell benachteiligt?
4. Unerwünschte und nicht-intendierte Effekte vermeiden, etwa
  - Umnutzung bestehender Institutionen (neue Ziele)
  - Überlagerung bestehender Instrumente (Entwertung/ Verdrängung)
  - Aushöhlung bestehender Institutionen (Mittel werden abgezogen)

# V. Fazit: Arbeitsmarktforschung & Policy-Making mit politikwissenschaftlicher Expertise!

## 1. Arbeitsmarktforschung

- (Mikro)Soziologische Forschung
- ökonomische Forschung
- Wissenschaftliche Policy-Analyse

## 2. Politikberatung in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik

- Zielgruppendefinition und Bedarfe
- Kosten-Nutzen-Analyse
- Verdrängungs-, Mitnahme- und andere nicht-intendierte Effekte (auf individueller *und* institutioneller Ebene)

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit