

Anforderungen an die Qualität von Maßnahmen für „Problemgruppen“ des Arbeitsmarktes

Brauchen wir einen neuen Qualitätskatalog oder ein neues Verständnis von Qualität?

Frank Glücklich

(Die hier vorgestellten Thesen bildeten die Grundlage für ein Referat, das der Autor im Rahmen des BIBB-Workshops **Qualität in der beruflichen Weiterbildung** am 27. Juni 1990 in Berlin gehalten hat.)

Die Wirtschaft sucht qualifizierte Arbeitskräfte — und kann sie nicht finden. Die Arbeitslosigkeit bleibt hoch — die Spaltung des Arbeitsmarktes nimmt zu. Die Gruppe der bildungsmäßig und sozial Benachteiligten in den Arbeitsmarkt zu reintegrieren, gelingt trotz vieler Bemühungen nur unzureichend. Der Autor fordert, die AFG-Instrumente Fortbildung und Umschulung für Benachteiligte gezielt einzusetzen.

Vor diesem Hintergrund stellt der Autor die Frage, welche Qualitätskriterien an Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung gestellt werden müssen, damit dieses „wertvollste Instrument der Reintegration“ seine Wirkung voll entfalten kann.

Der Autor fordert, eine konsequente Evaluierung zum verbindlichen Bestandteil der Maßnahmen beruflicher Weiterbildung zu entwickeln. Die Evaluierung des Integrationserfolges wird als unabdingbare Voraussetzung gesehen, um die Effizienz von integrationsorientierten Maßnahmen bewerten zu können. Der Grad der Zielerreichung wird damit zum Maßstab für die Qualität von einzelnen Maßnahmen wie für die Arbeitsmarktpolitik insgesamt. Die Mittelvergabe müßte dann nach den Kriterien Zielsetzung und Optimierung der Zielerreichung erfolgen. Damit verbunden wäre, daß der gegenwärtige Preiswettbewerb zwischen den Trägern der beruflichen Weiterbildung durch einen Qualitätswettbewerb abgelöst würde.



Frank Glücklich
Dipl.-Ing., Dipl.-Wirtschaftsingenieur, Geschäftsführer der Stiftung Berufliche Bildung, Hamburg.

die berufliche Weiterbildung in den nächsten Jahren zu einem Nadelöhr bei der Auseinandersetzung um Wettbewerbsvorteile werden.

Der Druck nimmt zu, alle Qualifikationsreserven soweit wie möglich auszuschöpfen. Dabei zuerst und besonders an Arbeitslose zu denken, liegt nahe. Zum Problem wird, daß viele der Arbeitslosen, die heute als schwervermittelbar gelten, zur Gruppe der bildungsmäßig und sozial benachteiligten Erwerbspersonen zu rechnen sind. Es fehlt vielfach nicht nur die arbeitsmarktgerechte Berufsqualifikation. Oft fehlen auch die notwendigen (Lern-)Voraussetzungen, um an bestehenden Weiterbildungsangeboten mit Erfolgsaussicht teilnehmen zu können. Zu einer Schlüsselfrage an die berufliche Weiterbildung wird immer mehr ihre Leistungsfähigkeit bei der Qualifizierung von Problemgruppen: Erreicht ihr Angebot die Problemgruppen? Qualifiziert es bildungsmäßig und sozial Benachteiligte arbeitsmarktgerecht? Wo liegen die inhaltlichen Grenzen von Qualifizierungskonzepten? Wie

steht es mit der sozialen Kosten-Nutzen-Rechnung?

Die Kluft zwischen den Qualifikationsanforderungen am Arbeitsmarkt und den vorhandenen Qualifikationen bei bildungsmäßig und sozial Benachteiligten hat sich zudem in den letzten Jahren eindeutig vertieft und nichts spricht dafür, daß sich diese Kluft von allein schließt. In dieser schwierigen Lage mit den Mitteln der beruflichen Weiterbildung kurativ einzugreifen, ist aufwendig. Um ein Bild zu gebrauchen: Eine Maßnahme der beruflichen Weiterbildung für benachteiligte Zielgruppen entspricht in der Intensität der notwendigen Förderung den Anforderungen, die im Gesundheitsbereich an eine Intensivstation gestellt werden. Die Zielsetzung „zügige Reintegration in die Arbeitsgesellschaft“ erfordert innovative Konzepte, besonders qualifizierte Mitarbeiter und einen hohen Personaleinsatz. Die notwendige intensive erwachsenenpädagogische Arbeit, sozialpädagogische Begleitung und Stütz- und Fördermaßnahmen, die dem Integrationsziel entsprechen, lassen die Kosten zielgruppenspezifischer Weiterbildungsmaßnahmen weit über die sog. Richtwerte der Arbeitsverwaltung schnellen. Und: wir können uns nicht damit begnügen, diesen Weiterbildungskosten nur die gesellschaftlichen Kosten der Dauerarbeitslosigkeit gegenüberzustellen — obwohl auch das zu einer gesellschaftlichen Kostenrechnung gehört.

Jeder Kostenträger muß ein Interesse daran haben, seriöse Auskunft über den „Erfolg“, der mit den eingesetzten Mitteln erreicht wurde, zu erhalten. Dabei sind es jedoch nicht die „Kosten pro Einheit“, die als Gradmesser der Effizienz taugen. Vielmehr ist es notwendig, das Optimum aus höchstmöglichem Erfolg bei möglichst geringen Kosten zu erzielen. Damit der Erfolg, d. h. Grad der Zielerreichung, handlungsleitend werden kann, ist Meßbarkeit mit dem Ziel der Vergleichbarkeit unabdingbare Voraussetzung.

Einleitung

Mit der anhaltend guten Konjunktur erlebt auch der Bereich der beruflichen Weiterbildung einen Boom.

Viele Betriebe suchen qualifizierte Mitarbeiter. Das Fehlen qualifizierten Personals führt mancherorts bereits zu Produktionsengpässen. Verstärkte Nachfrage nach Fachwissen und extrafunktionalen Qualifikationen bei immer kürzeren Halbwertszeiten des Wissens lassen

Nicht nur die Interessenten an einer weitestgehenden Erschließung der vorhandenen Qualifikationsreserven bei den „Problemgruppen“ des Arbeitsmarktes (Wirtschaft, Gewerkschaften, Politik, Kostenträger) müssen auf Bewertbarkeit und Vergleichbarkeit arbeitsmarktpolitischer Konzepte zur Integration von Problemgruppen drängen.

Auch die Träger der beruflichen Weiterbildung haben ein objektives Interesse daran, daß es bei der arbeitsmarktgerechten Qualifizierung von benachteiligten Problemgruppen zu einem Qualitätswettbewerb kommt. Jedermann weiß: Erfolge bei der Weiterbildung zur Integration von Problemgruppen des Arbeitsmarktes verursachen einen erhöhten Mittelaufwand. Ist die Zielsetzung der Integration ernst gemeint, müßte die so oder so bestehende Konkurrenz der Träger nicht mehr primär über die Kosten pro Teilnehmer, sondern über den Erfolg stattfinden.

Und, auch darüber sollte Klarheit bestehen, im Spannungsfeld der hohen Anforderungen am Arbeitsmarkt bei geringen Voraussetzungen der Teilnehmer ist die Frage nach den vertretbaren Kosten und dem „Grenznutzen“ der bestehenden Weiterbildungsinstrumente nur bei klaren Aussagen über die Integrationserfolge zu beantworten.

Die nachfolgenden Thesen sind der Versuch, den Anspruch der integrationsorientierten beruflichen Weiterbildung für benachteiligte Zielgruppen deutlich herauszustellen und aus „Trägersicht“ der Debatte über Qualität in der beruflichen Weiterbildung einen neuen Impuls zu geben.

Die Spaltung des Arbeitsmarktes tritt offen zutage

Durch die anhaltend gute konjunkturelle Lage ist die tiefe, sich verhärtende Spaltung des Arbeitsmarktes unübersehbar geworden: Fachkräfte werden gesucht und

gebraucht — der Kern der sog. Problemgruppen bleibt weiter unvermittelbar.

Dieser Personenkreis erfüllt nicht mehr die Anforderungen, die in der Wirtschaft an Arbeitskräfte gestellt werden. Fehlende Berufsausbildung, lange Arbeitslosigkeit, gesundheitliche Einschränkungen: aus eigener Kraft können Erwerbspersonen ihre zunehmende Abkoppelung vom Arbeitsmarkt nicht überwinden. Der Sockel nicht mehr direkt in Arbeit vermittelbarer Problemgruppen bleibt auch bei anhaltendem wirtschaftlichen Wachstum hoch. Stellen wir uns auf eine — ein häßliches aber treffendes Wort — Bodensatzarbeitslosigkeit von über 500 000 Menschen ein? Im Falle eines konjunkturellen Einbruchs würde diese Zahl sprunghaft anwachsen.

Ausgrenzung oder Integration

Die Arbeitsmarktpolitik der 90er Jahre steht vor einer Grundsatzentscheidung: Integration der sog. Problemgruppen als absolute Priorität der aktiven Arbeitsmarktpolitik oder Chancenlosigkeit dieser Zielgruppen auf dem Arbeitsmarkt der Zukunft. Letzteres heißt, soziale Abkoppelung und damit verbundene gesellschaftliche Ausgrenzung werden billigend in Kauf genommen, und damit auch: Qualifikationspotentiale bleiben ungenutzt und verlieren sich in der Dauerarbeitslosigkeit.

Konkret lautet die Alternative: Durch zielgruppen- und arbeitsmarktgerechte Qualifizierung die Integration der sog. Problemgruppen in das Beschäftigungssystem soweit wie nur irgendwie möglich zu fördern oder die dauerhafte Abkoppelung vom allgemeinen Arbeitsmarkt hinzunehmen und öffentlich zu alimentieren; sei dies in Form von Transferzahlungen oder in Form von wirtschaftlich unrentabler Beschäftigung in öffentlicher Verantwortung. Ein Zwischenweg existiert nicht.

Qualifikationsanforderungen setzt der Arbeitsmarkt

Zielgruppenorientierte Arbeitsmarktpolitik muß als Faktum akzeptieren, daß eine Integrationsstrategie die hohen und weiter wachsenden Anforderungen an Qualifikation und Leistungsfähigkeit berücksichtigen muß. Auch für bildungsmäßig und sozial Benachteiligte gelten nach der Weiterbildungsphase die Normen der Arbeitswelt. Wo diese Normen steigen und neue Qualifikationen verlangt werden, muß die Weiterbildungsmaßnahme angepaßt werden, muß gegebenenfalls die Intensität erhöht oder der Zeitraum der Qualifizierung verlängert werden.

Dauerhafte Integration zählt

Die Zielsetzungen, wie sie heute von der Wirtschaft und den Gewerkschaften gefordert werden, sind eindeutig: Forderungen nach Differenzierung, Zielgruppenorientierung und Innovation der Arbeitsmarktpolitik werden weitgehend im Konsens erhoben. Dauerhafte Reintegration in den Arbeitsmarkt ist bzw. sollte oberstes Ziel beim Einsatz von Finanzmitteln sein. Die inhaltliche Gestaltung sowie die Erfolgsmessung dieser Politik muß sich daher unmittelbar aus dem expliziten Ziel — der umfassenden und dauerhaften Integration der Problemgruppen ins Beschäftigungssystem — ableiten lassen.

Bildungsvoraussetzungen und Arbeitsmarktanforderungen — zwei Seiten einer Medaille

Integrationsorientierte Maßnahmen müssen die Lücke zwischen Qualifikationsniveau und Bildungsvoraussetzungen auf der einen Seite sowie nachgefragten Qualifikationen am Arbeitsmarkt auf der anderen Seite in kurzer Zeit schließen.

Konzeptionell heißt das:

- Maßnahmen müssen an den (Bildungs-)Voraussetzungen der Zielgruppen ansetzen und deren jeweiligen Benachteiligungsaspekten Rechnung tragen;
- Das Qualifikationsziel muß sich strikt am Arbeitsmarkt und an den Anforderungen der Wirtschaft orientieren.

Die berufliche Qualifizierung von „Problemgruppen“ unterliegt somit folgenden Prüfkriterien:

- Holt sie die Teilnehmerinnen und Teilnehmer dort ab, wo sie persönlich, bildungsmäßig und sozial wirklich stehen?
- Bietet sie intensive Stütz- und Förderangebote beim Abbau und bei der Überwindung der Benachteiligungen?
- Fördert sie die Stabilisierung und Entwicklung der Persönlichkeit?
- Ermöglicht sie das Erreichen des individuell höchstmöglichen Qualifikationsniveaus?
- Eröffnet sie den Erwerb von anerkannten Berufsabschlüssen?

Konzepte bzw. Maßnahmen, die diesen „Prüfkriterien“ nicht entsprechen, sind auslese- und nicht integrationsorientiert. Sie widersprechen daher in ihrem Ansatz grundlegend dem Integrationsziel. In der Qualitätsdiskussion um Arbeitsmarktpolitik und bei der zielgruppenorientierten beruflichen Weiterbildung sind sie weder direkt noch indirekt zu berücksichtigen bzw. als Vergleichsmaßstab zu gebrauchen.

Integrationserfolg ist Qualität

Die oben genannten Prüfkriterien benennen notwendige Mindestanforderungen in bezug auf die Durchführungsqualität integrationsorientierter Maßnahmen, für eine (vergleichende) Qualitätsbewertung reichen sie jedoch nicht aus. Soll Qualität gemessen werden, muß sie zunächst definiert sein, dann operationalisiert werden.

Für eine integrationsorientierte Arbeitsmarktpolitik lautet die Quali-

tätsdefinition somit: Die Qualität von Maßnahmen ist um so höher, desto mehr benachteiligte Zielgruppen unter geringstmöglichem Mitteleinsatz zu einem dauerhaften Integrationserfolg geführt werden.

- Die Messung des Integrationserfolges wird damit zur Grundlage aller Qualitätsaussagen.
- Weiter stellt sich die Frage: Wie wird ein bestimmter Integrationserfolg zu möglichst niedrigen Kosten erreicht?

Wird dieses Verständnis von Qualität anerkannt, folgt:

- Qualitätsvergleiche bei Maßnahmen sind nur für vergleichbare Zielgruppen möglich.
- Um den Erfolg zu bewerten, sind die „Kosten pro Einheit“ dem maßnahmeinduzierten Integrationserfolg gegenüberzustellen.
- Bei gleichen Erfolgsquoten entscheiden die Kosten über die Qualitätsbewertung von Maßnahmen.

Kurz: Für die zielgruppenbezogene, integrationsorientierte Arbeitsmarktpolitik spitzt sich die Qualitätsdiskussion auf die Frage zu: Mit welchen Instrumenten bzw. Maßnahmen ist auf günstigstem Wege die größtmögliche dauerhafte Integration von bildungsmäßig und sozial Benachteiligten in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu erreichen?

Mindeststandards bestimmen Qualität nur unzureichend

Qualitätsmerkmale für die Bewertung von Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung wurden immer wieder gefordert und entwickelt. Insbesondere das Bundesinstitut für Berufsbildung (Sauter/Harke) hat 1988 explizite Qualitätskriterien formuliert, die sich auf eine Prüfung der Maßnahme, des Trägers und des Erfolges beziehen. Die Grundsätze der Bundesanstalt (FuU-Qualitätsstandards, Runderlaß 28/89 vom 22. 2. 89) haben in der Praxis gezeigt, daß eine Operationalisierung, die reale Messungen und Vergleiche der alltäglichen

Leistungsfähigkeit von Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung erlaubt, auf diese Weise nicht möglich ist.

Für die Qualifizierung von „Problemgruppen“ wurden ebenfalls detaillierte Qualitätskriterien – insbesondere vom Bundesinstitut für Berufsbildung und von der Stiftung Berufliche Bildung – vorgelegt. Wo sie operational faßbar sind, haben auch sie den Charakter von notwendiger Mindestanforderungen bezogen auf die Maßeinrichtungsausstattung und Gestaltung der Rahmenbedingungen. Sie geben somit für die Planung und Bewertung eine wichtige und unverzichtbare Orientierungshilfe. Eine Messung der Qualität unter dem entscheidenden Gesichtspunkt der Integration ermöglichen sie aber nicht.

Qualitätsmessung erfordert Evaluierung

Eine seriöse und verbindliche Qualitätsmessung kommt bei der integrationsorientierten Qualifizierung von „Problemgruppen“ an einer systematischen Erfolgsmessung nicht vorbei. Konkrete Aussagen über den Grad des Erreichens von Problemgruppen sowie zu deren Verbleib nach Abschluß der Maßnahme ist für die Qualitätsbewertung unverzichtbar. Eine Erfolgsmessung benötigt verbindliche Angaben über:

- **Zielgruppe** – In welchem Umfang wurden welche Zielgruppen mit welchen Benachteiligungen erreicht?
- **Abbrüche** – Welche Abbrüche fanden wann aus welchen Gründen bei welchen Zielgruppen statt?
- **Lernzielkontrolle** – In welchem Umfang wurde das Lehrgangsziel (Prüfungserfolg, soziale Kompetenz etc.) erreicht?
- **Verbleibanalyse** – Wie war der Verbleib nach der Maßnahme?

Wie hoch war der Übergang in Arbeit? Wie lange nach Ende der Maßnahme erfolgte er? Welche Qualität hat das neue Arbeitsverhältnis? Und: Wie wird der Wert der Maßnahme nachträglich durch die Teilnehmerinnen und Teilnehmer bewertet?

Erfolge messen — Vorabkriterien und Evaluierung

Erfolgsmessungen können zwangsläufig nur „ex-post“-Betrachtungen sein. Eine aussagekräftige Qualitätsbewertung, die für qualitätsorientierte Entscheidungen tauglich und in der Praxis umsetzbar ist, besteht daher aus einer Kombination von Vorab-Prüfkriterien und einer standardisierten Erfolgsmessung. Die Vorab-Prüfkriterien stellen dabei sicher, daß allein zielgruppengerechte und integrationsorientierte Maßnahmen berücksichtigt werden.

Auf Basis der standardisierten Erfolgsmessung werden die Qualität von Maßnahmekonzepten und die Leistungsfähigkeit der Träger beurteilt. Gleichzeitig ergeben sich daraus Hinweise für konzeptionelle Veränderungen.

Die durch die „ex-post“-Betrachtung bedingte zeitliche Verzögerung muß in Kauf genommen werden, um seriöse Qualitätsmessungen zu erhalten. Bei der in diesem Arbeitsbereich notwendigen Kontinuität ist dieser Nachteil in der Praxis kein tragfähiger Einwand gegen „ex-post“-Betrachtungen mit dem Ziel des Qualitätsvergleichs.

Erfolgsmessung — standardisiert und allgemein verbindlich

Die Erfolgsmessung muß standardisiert sein, damit die Vergleichbarkeit gegeben ist. Das bedeutet: Methoden und Verfahren müssen vorgegeben und bei allen Maßnahmen und Trägern gleich sein.

Die Erfolgsmessung beinhaltet eine standardisierte, aussagekräftige Teilnehmerstatistik und eine differenzierte Verbleibanalyse.

Auch wenn diese nach zentral vorgegebenen Verfahren durchgeführt werden muß, kann sie dezentral — z. T. durch die Träger selbst — realisiert werden. Dafür spricht nicht nur die Überlegung, eine weitere Belastung der Arbeitsämter zu vermeiden, sondern auch die Notwendigkeit, die Akzeptanz der Teilnehmerinnen und Teilnehmer zu gewinnen. Vorliegende Erfahrungen zeigen, daß auf diesem Weg bei Nachbefragungen Rücklaufquoten von über 70 % erzielt werden können. Die Kosten für die standardisierten Erfolgsmessungen werden anteilig mit den Maßnahmegebühren beglichen. Die ordnungsgemäße Anwendung wird geprüft.

Unter Effizienzgesichtspunkten ist dies nicht nur ein praktikables, sondern auch kostensparendes Verfahren der Qualitätsmessung bei der integrationsorientierten Qualifizierung von Problemgruppen.

Die Kernpunkte zusammengefaßt

a) So wie die Arbeitsmarktpolitik in politischem Konkurrenzfeld steht, stehen Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik zueinander in Konkurrenz.

Es ist somit eine politische Entscheidung, ob und in welchem Umfang eine aktive Arbeitsmarktpolitik betrieben wird, die Problemgruppen mit dem Instrument der zielgruppengerechten Qualifizierung in den allgemeinen Arbeitsmarkt (re-)integriert.

Die Entscheidung für zielgruppengerechte Qualifizierung beinhaltet, auch der Tatsache Rechnung zu tragen, dafür einem erhöhten konzeptionellen und kostenmäßigen „Aufwand pro Einheit“ zuzustimmen. Entscheidend ist jedoch, diese Mit-

tel erfolgsmaximierend einzusetzen. Eine aussagekräftige Qualitätsmessung und -kontrolle wird damit unerlässlich.

b) Qualität heißt bei integrationsorientierten Maßnahmen für „Problemgruppen“ immer zuerst: Erreichen der gesteckten Ziele. Dies läßt sich allein über eine seriöse Erfolgsmessung beurteilen. Eine Kostenbewertung ist in Abhängigkeit vom erzielten bzw. vom zu erwartenden Erfolg vorzunehmen.

c) Integrationsorientierte Maßnahmen für Problemgruppen sind deshalb zwingend mit einer standardisierten Erfolgsmessung — bestehend aus Teilnehmerstatistik und Verbleibanalyse — zu verbinden. Die Erfolgsmessung ist nach verbindlichen einheitlichen Vorgaben dezentral beim Träger durchzuführen und wird über die Maßnahmegebühren finanziert. Leistungsvergleiche zwischen Maßnahmen und Trägern bilden die Grundlage für jede neue, bilateral zu führende, Vertragsverhandlung. Soweit hierfür (noch) keine hinreichenden Werte vorliegen (z. B. bei neuen Maßnahmen oder Trägern) werden Prüfkriterien zur Sicherung der Mindestqualität zu Hilfe genommen.

d) Qualitätsmessung wird in diesem Sinne zur operationalen Bewertung der Effizienz von Maßnahmen, Instrumenten und letztendlich zur Bewertung der Qualität einer integrationsorientierten Arbeitsmarktpolitik.

Zugespißt und auf den Punkt gebracht heißt das: **Ein Verzicht auf die systematische Qualitätsmessung macht auch eine weitere Debatte über Qualitätsmerkmale überflüssig.**