

## Vorwort

Das Thema Arbeitslosigkeit und berufliche Weiterbildung hat Konjunktur, das zeigen zahlreiche Veröffentlichungen der jüngsten Zeit. In der Diskussion um die Rolle der beruflichen Weiterbildung als arbeitsmarktpolitisches Instrument sind unterschiedliche Positionen erkennbar. Das Spektrum reicht von der Ablehnung einer Qualifizierung von Arbeitslosen, da Arbeitslosigkeit kein Problem mangelnder Qualifikation, sondern eine Folge fehlender Arbeitsplätze sei, bis hin zu der Auffassung, berufliche Bildung leiste gerade in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit einen erheblichen Beitrag zur Humanisierung der Arbeitswelt.

Das vorliegende Heft befaßt sich mit der Wiedereingliederung von Arbeitslosen unter verschiedenen Aspekten:

Ohne finanzielle Förderung ist die Teilnahme an beruflicher Weiterbildung für Arbeitslose kaum vorstellbar. Der Beitrag von E. SAUTER (S. 117) geht deshalb der Frage nach, wie sich die Entwicklung der individuellen Förderung nach dem Arbeitsförderungsgesetz auf das Weiterbildungsverhalten ausgewirkt hat.

Ein thematischer Schwerpunkt der Beiträge liegt bei den sogenannten 41a-Maßnahmen, Lehrgänge nach § 41a des Arbeitsförderungsgesetzes zur Verbesserung der Vermittlungschancen von Arbeitslosen.

Diese maximal sechs Wochen dauernden Lehrgänge sollen über die Arbeitsmarktsituation und über berufliche Bildungsmöglichkeiten informieren, sie sollen praktische und berufsfeldorientierte Erfahrungen vermitteln, und sie sollen dazu anregen, sich mit der individuellen, von der Arbeitslosigkeit bestimmten Situation auseinanderzusetzen.

Eine Bestandsaufnahme solcher Lehrgänge leistet R. DOBISCHAT (S. 122). Anhand verschiedener Erfahrungsberichte und Forschungsarbeiten setzt er sich mit den Zielsetzungen der Lehrgänge, der Entwicklung der Teilnehmerzahlen, der Teilnehmerstruktur sowie mit der Wirksamkeit der Lehrgänge auseinander.

Mit der Struktur der 41a-Lehrgänge befassen sich auch U. GRAU u. a. (S. 126). Auf der Grundlage mehrjähriger Berufstätigkeit im sozial-therapeutischen Bereich berichten sie über ihre Erfahrungen hinsichtlich der Lehrgangskonzeption sowie der Wirksamkeit der Maßnahmen.

Die Wiedereingliederung speziell von arbeitslosen Frauen steht in H. FOSTERs Beitrag (S. 130) im Mittelpunkt. Mit Hinweis auf die teilweise doppelte Belastung der Frauen – Arbeitslosigkeit und Familie – werden die motivationsfördernde Wirkung der Lehrgänge diskutiert und darüber hinaus auch andere Maßnahmen zur Verbesserung der Lage arbeitsloser Frauen angesprochen.

Über eine Befragung, die zur Zeit vom Bundesinstitut für Berufsbildung durchgeführt wird, berichten W. MARKERT und G. KÜHN (S. 152). Die Wiedereingliederung wird dabei unter dem Aspekt der Auswahl und Motivierung der Teilnehmer, der vorhandenen Bildungsdefizite, der sozialpädagogischen Anforderungen der Lehrkräfte sowie der Problematik von Lehrgangsabbrechern behandelt.

Henning Bau, BIBB, Berlin

Edgar Sauter

## Wird die Teilnahme an der beruflichen Weiterbildung ausreichend gefördert?

Entwicklung der individuellen Förderung nach dem AFG, Auswirkungen auf das Weiterbildungsverhalten und Forderungen für die künftige Gestaltung

Die auf der Grundlage des AFG geförderte berufliche Fortbildung und Umschulung verzeichnete in den letzten Jahren eine steigende Tendenz; insbesondere stieg der Anteil der vorher Arbeitslosen unter den Weiterbildungsteilnehmern. Zugleich sanken aber die individuellen finanziellen Anreize (in der Form des Unterhaltsgeldes) für die Übernahme von Weiterbildungsanstrengungen. Für die Weiterbildungsförderung ist dies eine neue Situation: Gehörten positive finanzielle Anreize bislang zum Standardinstrumentarium einer Weiterbildungsförderung, so sind diese in den letzten Jahren nicht nur teilweise oder sogar völlig weggefallen, es haben sich vielmehr zum Teil erhebliche finanzielle Belastungen für Weiterbildungsteilnehmer ergeben. Es kommt hinzu, daß die Weiterbildungsteilnehmer immer weniger damit rechnen können, daß ihre Lernleistungen auf dem Arbeitsmarkt angemessen honoriert werden, sei es durch einen adäquaten Arbeitsplatz oder durch ein höheres Einkommen.

### Zur Entwicklung der individuellen Förderung

Die individuelle Förderung von beruflicher Fortbildung und Umschulung (FuU) umfaßt das Unterhaltsgeld (Uhg) sowie die Lehrgangskosten (eingeschlossen Kosten für Lernmittel, Arbeits-

kleidung, Fahrten zur Bildungsstätte, Unterkunft und Verpflegung usw.). Von den gesamten finanziellen Aufwendungen der Bundesanstalt für Arbeit (BA) für Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung sind die Ausgaben für das Uhg mit 1,7 Mrd (rund drei Fünftel der Gesamtausgaben für FuU 1984) die entscheidende Größe, wobei jedoch die Uhg-Kosten fallende, die Lehrgangskosten (nach § 45 AFG) dagegen steigende Tendenz aufweisen (vgl. Tab. 1, S. 118). [1]

Im Förderungsrecht seit 1969 werden in bezug auf die Uhg-Leistungen folgende Trends deutlich:

#### ○ Konzentration auf Beitragszahler:

Die Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug von Uhg werden immer stärker am Versicherungsprinzip orientiert, d. h. Nicht-Beitragszahler, die zu Beginn des AFG noch voll anspruchsberechtigt waren, sind heute nahezu vollständig vom Uhg-Bezug ausgeschlossen (Grundvoraussetzung ist eine mindestens 2jährige Beitragsleistung innerhalb der letzten drei Jahre; nur bei Arbeitslosen und Frauen mit Kinderbetreuungszeiten kann diese Rahmenfrist von drei Jahren überschritten werden). [2]

Tabelle 1: Ausgaben in Mio DM für Unterhaltsgeld, Fortbildung, Umschulung und Einarbeitung sowie die Entwicklung der Eintritte in Maßnahmen der beruflichen Bildung

Jahr	Unterhaltsgeld	darunter Darlehen	Fortbildung	Umschulung	Einarbeitungszuschuß	Ausgaben insgesamt	Eintritte in Fortbildung, Umschulung und Einarbeitung in Tsd.	vor Eintritt arbeitslos in %
1980	1.497,8		484,0	268,1	186,1	2.436,1	246	43,3
1981	2.120,5		613,7	374,9	161,1	3.270,3	279	47,1
1982	2.186,4	109,8	627,5	439,9	70,3	3.324,0	265	55,0
1983	1.815,4	216,1	671,7	432,5	115,1	3.034,7	306	64,3
1984	1.784,2	229,2	806,5	444,3	122,7	3.157,6	353	66,0

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

○ Senkung der Leistungen für den Lebensunterhalt:

Das Uhg wurde von 90 Prozent (1969) des letzten Nettoeinkommens in Etappen, Haushaltsstrukturgesetz (1976), Arbeitsförderungskonsolidierungsgesetz (1982), Haushaltsbegleitgesetz (1984) auf heute 63 Prozent (für Teilnehmer mit Kindern 70 Prozent) für die Teilnahme an arbeitsmarktlich notwendigen Bildungsmaßnahmen (Anpassungsfortbildung, Umschulung) gesenkt. Die Höhe des Uhg entspricht damit dem Arbeitslosengeldsatz, nur für Teilnehmer mit Kindern liegt das Uhg 2 Prozent über diesem Satz. Für die Teilnahme an arbeitsmarktlich ‚nur‘ zweckmäßigen Bildungsmaßnahmen (Aufstiegsfortbildung) beträgt das Uhg 58 Prozent und kann ausschließlich als zinsloses Darlehen gewährt werden.

**Auswirkungen der verminderten finanziellen Förderung:**

Diese förderungsrechtlichen Veränderungen haben im Zusammenhang mit den arbeitsmarktlichen Entwicklungen insbesondere zu den folgenden Auswirkungen geführt:

- Stagnierende FuU-Ausgaben (vgl. Tab. 1),
- Senkung der Uhg-Leistungen (vgl. Tab. 2),
- Ausschluß von Nicht-Beitragszahlern (vgl. dazu die unten genannten Gruppen),
- Anstieg der arbeitslosen Teilnehmer (vgl. Tab. 1),
- Rückgang der Teilnehmer an Aufstiegsfortbildung (vgl. Tab. 3).

Tabelle 2: Entwicklung der monatlichen Höhe der Uhg-Leistung pro Empfänger (Leistungen je Empfänger/Monat in DM)

Jahr	Leistung	Gesamt, einschließlich Kranken- und Rentenversicherung	Prozentuale Veränderung
1980	1 059,46	1 699,32	+ 4,0
1981	1 103,39	1 815,20	+ 6,8
1982	1 054,50	1 769,36	– 2,5
1983	1 035,26	1 517,34	– 14,3
1984	997,30	1 454,48	– 4,1

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

**Zum Einfluß der verminderten finanziellen Leistungen auf Bildungsbeteiligung und -bereitschaft**

Welchen Einfluß die verminderten finanziellen Leistungen auf das Weiterbildungsverhalten der (potentiellen) Teilnehmer ausgeübt haben bzw. noch ausüben, läßt sich anhand der skizzierten globalen Auswirkungen nicht ausreichend verdeutlichen. Finanzielle Förderungsansprüche, Arbeitsmarktlage und Arbeitsmarkt-

entwicklung dürften Entscheidungssituation und -prozeß hinsichtlich einer Weiterbildungsbeteiligung bei den (potentiellen) Teilnehmern sehr unterschiedlich prägen.

Unter dem für die Weiterbildungsbereitschaft entscheidenden Aspekt des Anspruchs auf Unterhaltsgeld lassen sich insbesondere drei Personengruppen unterscheiden:

- (1) Personen, die nach § 46 AFG keinen Anspruch auf Uhg haben, auch wenn sie arbeitslos sind und die Lehrgangskosten (nach § 45 AFG) im Zusammenhang mit einer arbeitsmarktlich notwendigen Bildungsmaßnahme (Anpassungsfortbildung, Umschulung) erhalten können;
- (2) nicht arbeitslose Personen, für die ‚nur‘ eine arbeitsmarktlich zweckmäßige Bildungsmaßnahme (Aufstiegsfortbildung) in Frage kommt, für die ihnen ein Uhg-Darlehen zur Verfügung gestellt werden kann;
- (3) Arbeitslose, für die eine Teilnahme an Bildungsmaßnahmen notwendig ist (Anpassungsfortbildung, Umschulung) und die zugleich einen Anspruch auf Uhg haben.

**Zu (1) Förderung von Personen ohne Uhg-Anspruch:**

Der Personenkreis, der aufgrund mangelnder Beitragszahlungen keinen Uhg-Anspruch besitzt, ist außerordentlich heterogen; betroffen sind insbesondere

- Frauen, die (z. B. nach der Phase der Kindererziehung) wieder eine Erwerbstätigkeit aufnehmen wollen oder dazu gezwungen sind (z. B. nach einer Scheidung oder nach dem Tod des Ehemannes),
- arbeitslose Hochschulabsolventen und Studienabbrecher,
- arbeitslose Jungfacharbeiter mit schulischer oder überbetrieblicher Berufsausbildung,
- ehemalige Selbständige (z. B. Landwirte) nach Aufgabe ihres eigenen Betriebes,
- ehemalige Beamte und Zeitsoldaten,
- langfristig Arbeitslose (z. B. nach längerer Erkrankung, anerkannte Asylberechtigte, Sozialhilfeempfänger),
- Arbeitnehmer, deren kurzfristige Arbeitsverhältnisse nicht ausreichen, um die Voraussetzungen nach § 46 Abs. 1 AFG zu erfüllen (z. B. Saisonbeschäftigte).

Diese Personengruppen stellen ein Arbeitskräftepotential dar, das in vielen Fällen ohne Qualifizierungsmaßnahme nicht angemessen beruflich eingegliedert werden kann (wie z. B. die Frauen). Auch quantitativ handelt es sich hier um einen großen Kreis von Weiterbildungsinteressierten. Bevor dieser Personenkreis durch das Arbeitsförderungskonsolidierungsgesetz (AFKG) vom Uhg-Bezug ausgeschlossen wurde, umfaßte er 12 Prozent der Uhg-Empfänger (13 658 Personen im Dezember 1981). Unter den derzeitigen Arbeitsmarktbedingungen ist dieser Personenkreis seither sicherlich noch angewachsen.

Als besonders widersinnig erwiesen sich solche Fälle, in denen die Betroffenen bereits Leistungen des Arbeitsamtes (Arbeits-

losengeld (Alg) oder Arbeitslosenhilfe (Alhi) bezogen, zugleich aber (nach § 46 Abs. 1 AFG) von einer Uhg-Zahlung ausgeschlossen sind, wenn sie sich an einer Vollzeit-Weiterbildungsmaßnahme beteiligen wollen [3]; da sie in diesem Fall für eine Arbeitsvermittlung nicht mehr zur Verfügung stehen, verlieren sie den Anspruch auf Alg bzw. Alhi ohne gleichzeitig eine andere Unterstützung für ihren Lebensunterhalt zu gewinnen. Auch eine Sozialhilfe wird in diesen Fällen von den Sozialämtern der Kommunen in der Regel verweigert. Den Betroffenen bleibt hier nur der Verzicht auf eine Weiterbildung. [4] Eine Unterhaltszahlung wird von den Kommunen nicht zuletzt deshalb abgelehnt, weil hier eine ungerechtfertigte Kostenüberwälzung des Bundes gesehen wird.

#### Zu (2) Förderung von Teilnehmern an Aufstiegsfortbildung:

Bei den an einer Aufstiegsfortbildung Interessierten handelt es sich um einen Personenkreis, der in der Regel einen ersten Berufsabschluß und einen Arbeitsplatz besitzt. Typische Aufstiegsmaßnahmen haben einen anerkannten Abschluß (z. B. Meister, Techniker, Betriebswirt) und erfordern zum Teil einen erheblichen Zeitaufwand (Fortbildung zum Techniker erfordert z. B. zwei Jahre Vollzeitunterricht). Eine leistungsorientierte, langfristig angelegte Weiterbildungsmotivation ist deshalb eine nahezu zwingende Voraussetzung für die Teilnahme an einer Aufstiegsfortbildung. Werden die angestrebten Berufsziele erreicht, wird in der Regel ein höheres Einkommen erzielt, die negative Arbeitsmarktlage hat jedoch in den letzten Jahren die Chancen vermindert, einen der Fortbildung adäquaten Arbeitsplatz zu erhalten. Gleichwohl handelt es sich bei den durch Aufstiegsfortbildung zu realisierenden Arbeitsplätzen um die wichtigen Positionen der unteren und mittleren betrieblichen Führungsebenen.

Die finanzielle Förderung der Aufstiegsfortbildung wurde bereits mit dem ersten Haushaltsstrukturgesetz von 1976 eingeschränkt und damit die erforderliche stärkere Eigenbeteiligung der Weiterbildungsteilnehmer hervorgehoben. Das bereits geringe Uhg in Höhe von 58 Prozent des letzten Nettoentgelts, das bis dahin für den Besuch von Vollzeitmaßnahmen gezahlt wurde, wird seit 1982 nur noch als Darlehen gewährt, wenn der Antragsteller nicht an einer gleichwertigen berufsbegleitenden Maßnahme teilnehmen kann. Schließlich wurde 1984 der Rechtsanspruch auf ein Uhg-Darlehen in eine „Kann“-Leistung geändert, d. h., die Darlehensgewährung ist von den für die Aufstiegsfortbildung zur Verfügung gestellten Haushaltsmitteln abhängig, so daß der Antragsteller – zumindest in der zweiten Jahreshälfte – nicht sicher sein kann, ein Uhg-Darlehen zu erhalten. Von der finanziellen Förderung (geringe Uhg-Höhe, Verschuldung durch Darlehen, Vorrang von berufsbegleitenden Maßnahmen, kein Rechtsanspruch auf Uhg-Darlehen) gehen deshalb kaum noch positive Anreize für eine Teilnahme an der Aufstiegsfortbildung aus.

Die reduzierte finanzielle Förderung der Aufstiegsfortbildung hat sich deutlich in einem Rückgang der Eintritte in Vollzeitmaßnahmen niedergeschlagen (vgl. Tab. 3).

In der zum Teil erheblichen Zunahme der Teilzeitmaßnahmen spiegelt sich einerseits die starke Weiterbildungsmotivation der aufstiegsorientierten Teilnehmer wider; zum anderen wird deutlich, daß die Aufgabe des Arbeitsplatzes und die drohende Verschuldung durch das Uhg-Darlehen bei Eintritt in eine Vollzeitmaßnahme für die Betroffenen erhebliche Risiken darstellen, die sie bei der derzeitigen Arbeitsmarktsituation kaum eingehen können. Attraktiv sind besonders die kürzeren Meistervorbereitungslehrgänge, die schon immer einen hohen Teilzeitanteil aufwiesen, sowie die Weiterbildung zum Techniker. Bei der geringen Steigerung der Teilzeitmaßnahmen zum Betriebswirt dürften sich insbesondere die verminderten Arbeitsmarktchancen in diesem Beruf auswirken.

Darüber hinaus darf nicht übersehen werden, daß sich bei den längerdauernden Maßnahmen zum Techniker oder zum Betriebswirt die gesamte Lehrgangsdauer in der Teilzeitform auf ca. vier Jahre ausdehnt. Mit diesen langen Zeiträumen einer Doppelbe-

Tabelle 3: Eintritte in Maßnahmen zur beruflichen Aufstiegsfortbildung 1980–1983 nach der Veranstaltungsform (VZ = Vollzeit, TZ = Teilzeit, FU = Fernunterricht)

Jahr		Industrie-, Handwerks- und sonstige Meister		Techniker		Betriebswirt	
		absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %
1980	VZ	19 449	56,4	8 000	72,5	2 010	56,7
	TZ	14 909	43,2	1 222	11,1	1 294	36,5
	FU	144	0,4	1 807	16,4	242	6,8
1981	VZ	21 031	57,5	9 793	74,8	2 350	61,6
	TZ	15 377	42,0	1 233	9,4	1 249	32,8
	FU	191	0,5	2 066	15,8	213	5,6
1982	VZ	17 052	50,5	6 345	62,6	1 183	48,1
	TZ	16 505	48,9	1 451	14,3	1 089	44,3
	FU	210	0,6	2 344	23,1	187	7,6
1983	VZ	15 328	46,2	5 003	58,8	938	38,8
	TZ	17 577	52,9	1 496	17,6	1 332	55,2
	FU	298	0,9	2 012	23,6	145	6,0
Veränderungen 1983 gegenüber 1980							
	VZ	-4 121	-21,2	-2 997	-37,5	-1 072	-53,3
	TZ	2 668	17,9	274	22,4	38	2,9
	FU	154	106,9	205	11,3	-97	-40,1
		-1 299	-3,8	-2 518	-22,8	-1 131	-31,9

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

lastung von Berufsarbeit und Lernen werden offensichtlich auch bei vielen gut Motivierten die Grenzen der Belastbarkeit erreicht bzw. überschritten. Neben diesen motivationalen Barrieren bei der Aufnahme solcher Langzeitmaßnahmen dürften sich bei dieser Lehrgangsdauer auch die Abbruchrisiken bzw. die tatsächliche drop-out-Quote steigern. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß der aus finanziellen Gründen eingeführte Vorrang für die berufsbegleitenden Bildungsmaßnahmen sich keineswegs in jedem Falle gegenüber einer Vollzeitmaßnahme als kostengünstiger erweist. [5]

#### Zu (3) Förderung von Arbeitslosen mit Uhg-Anspruch:

Bei den für eine arbeitsmarktlich notwendige Weiterbildung (Anpassungsfortbildung und Umschulung) infrage kommenden Teilnehmern handelt es sich vor allem um ungelernete oder wenig qualifizierte Arbeitslose; aufgrund schulischer Defizite, negativer Lernerfahrungen, traditioneller Bildungsabstinenz und psychosozialer Folgen der Arbeitslosigkeit bei den Betroffenen ist die Bildungsbereitschaft dieser Gruppen wenig ausgeprägt. Obwohl der Anteil der zuvor Arbeitslosen unter den AFG-Geförderten in den letzten Jahren gestiegen ist, sind bestimmte Gruppen unter den Arbeitslosen (wie z. B. Frauen, Ältere, Ausländer, Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung sowie solche, die zuletzt als An- oder Ungelernte tätig waren) unterrepräsentiert.

Eine Weiterbildungsteilnahme von (vorher) Arbeitslosen ist in der Regel mit einer Steigerung der Vermittlungschancen bzw. mit einer zeitlichen Verkürzung der Arbeitslosigkeit verbunden. Je nach Maßnahmengattung, Berufsziel und Region haben die Absolventen von Weiterbildung jedoch unterschiedliche Aussichten auf einen weiterbildungsadäquaten Arbeitsplatz. Von den (vorher) arbeitslosen Teilnehmern, die im 3. Quartal 1984 eine Maßnahme mit Erfolg abgeschlossen hatten, konnten z. B. nahezu drei Viertel bis zum 31.3.1985 eine Arbeit aufnehmen. [6]

Dieser (individuelle) Abbau der Arbeitslosigkeit durch Weiterbildung wird durch die finanzielle Förderung wenig unterstützt: Aufgrund der Angleichung von Alg- und Uhg-Sätzen besteht für einen Alg-Bezieher kein Anreiz für eine Weiterbildungsteilnahme. Nur bei Teilnehmern mit unbetreuten Kindern besteht ein geringer Anreiz durch ein um 2 Prozent höheres Uhg. Ein etwas stär-

kerer finanzieller Vorteil ergibt sich erst, wenn der Alg-Anspruch erschöpft ist und der geringere Alhi-Satz wirksam wird. Ein weiterer finanzieller Anreiz liegt darin, daß durch Weiterbildungsteilnahme ein neuer Alg-Anspruch erworben werden kann.

#### *Finanzielle Belastungen während der Maßnahme:*

Aufgrund der Angleichung von Alg und Uhg ist die finanzielle Situation von Weiterbildungsteilnehmern und Arbeitslosen direkt vergleichbar. Neuere Ergebnisse einer Längsschnittstudie zeigen [7], daß 31 Prozent der befragten Arbeitslosen bzw. 44 Prozent der Langzeitarbeitslosen im Zusammenhang mit ihrer Arbeitslosigkeit „sehr große finanzielle Schwierigkeiten“ haben. Für Weiterbildungsteilnehmer mit Uhg fallen noch zusätzliche finanzielle Einschränkungen ins Gewicht, so daß arbeitslose Weiterbildungsteilnehmer in der Regel über weniger finanzielle Mittel als vor ihrer Weiterbildungsteilnahme verfügen. Solche zusätzlichen finanziellen Belastungen ergeben sich u. a. daraus, daß

- die Anrechnung von Nebenverdienst auf das Alg/Alhi (§ 115 AFG) günstiger ist als beim Uhg (§ 44 Abs. 4 AFG),
- allein die tägliche Abwesenheit von zu Hause finanzielle Belastungen mit sich bringt (insbesondere bei auswärtiger Unterbringung),
- Kosten, wie z. B. bestimmte Lehrbücher, die sich aus der Lehrgangsteilnahme ergeben, nicht oder nicht voll über die Kostenerstattung nach § 45 AFG gedeckt werden,
- es bei Fehlzeiten, die vom Bildungsträger genau kontrolliert werden, zu Uhg-Abzügen kommen kann.

Angesichts dieser zusätzlichen finanziellen Belastungen bzw. Risiken, die Weiterbildungsteilnehmer eingehen müssen, ist es kaum verwunderlich, daß rund drei Fünftel der befragten Teilnehmer von Bildungsmaßnahmen der Arbeitsverwaltung („Auftragsmaßnahmen“) im Rahmen einer Untersuchung des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB) [8] über finanzielle Schwierigkeiten während des Lehrgangs berichteten. Dabei ist zu berücksichtigen, daß es sich hierbei bereits um die finanziell Stärksten handeln dürfte, da diejenigen, die bereits vor Teilnahme finanziell stark belastet erscheinen (z. B. durch Verschuldung) von den Arbeitsberatern in der Regel nicht mehr zugelassen werden.

#### *Finanzielle Belastungen und Abbruch:*

Aufgrund der finanziellen Belastungen während der Maßnahme liegt es nahe, auch den vorzeitigen Abbruch unter diesem Aspekt zu sehen, zumal nahezu zwei Fünftel der befragten Teilnehmer (o. g. Untersuchung des BIBB) angaben, daß sie über die finanziellen Leistungen des Arbeitsamtes während der Maßnahme nur unzulänglich informiert worden seien. Die FuU-Teilnehmerstatistik der BA weist zwar „finanzielle Schwierigkeiten“ nicht als Abbruchgrund aus, aus der Befragung von Beratungsfachkräften und Lehrkräften im Rahmen der BIBB-Untersuchung geht jedoch hervor, daß der vorzeitige Abbruch der Endpunkt eines oft längeren Prozesses ist, in dem auch die finanzielle Belastung, neben privat/familiären Problemen oder Fehlzeiten ein zentrales Moment des gesamten ‚Abbruchsyndroms‘ darstellt. Auch der Abbruchgrund „Arbeitsaufnahme“ ist deshalb primär unter dem Aspekt finanzieller Engpässe bei den Betroffenen zu sehen. Daß wesentlich mehr vorzeitig Ausgeschiedene, als von den Arbeitsämtern gemeldet, unmittelbar nach dem Abbruch einer Maßnahme wieder Arbeit aufnehmen, geht aus einer Untersuchung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) [9] hervor. Es handelt sich hier nicht selten um Personen (insbesondere Un- und Angelernte), die wegen der geringen Höhe des Uhg auf zum Teil kurzfristige Beschäftigungsverhältnisse mit einem höheren Arbeitseinkommen ausweichen (müssen).

Bei Leistungskürzungen, die Teilnehmer in bereits laufenden Maßnahmen betrafen, konnten Maßnahmeabbrüche von Arbeitsberatern und Bildungsträgern verhindert werden; den Betroffen-

nen mußte verdeutlicht werden, daß ihnen angesichts ihrer negativen Berufs- und Lebenssituation nur die Möglichkeit bleibt, die begonnene Maßnahme fortzusetzen. [10] In diesen Fällen wurde sehr deutlich gemacht, was aber auch für andere arbeitslose Weiterbildungsteilnehmer zutrifft, daß viele von ihnen gezwungen sind, Weiterbildung unter Hinnahme von finanziellen Belastungen als ihre letzte Chance wahrzunehmen.

#### *Entscheidungsverhalten der Arbeitslosen:*

Nach den Erfahrungen der Arbeitsämter wird der Beratungsaufwand für die Gewinnung von Arbeitslosen zur Weiterbildungsteilnahme immer größer. Ein Teil der Beratungsfachkräfte, die im Rahmen der BIBB-Untersuchung befragt wurden, führten dies direkt auf das dem Alg angeglichene Uhg zurück. Ein weiterer Grund wird in der wachsenden Skepsis potentieller Teilnehmer gesehen, nach der Maßnahme einen angemessenen Arbeitsplatz zu finden. Wie stark die Zweifel selbst bei den Teilnehmern noch sind, zeigt ein Ergebnis aus der Teilnehmerbefragung dieser Untersuchung: Danach äußerten 58 Prozent der insgesamt 431 Befragten Zweifel, ob der Lehrgang ihre Zukunftsaussichten verbessere und der ganze Aufwand der Weiterbildung für sie lohne.

Mangelnde finanzielle Anreize und zugleich Unsicherheiten hinsichtlich der Verwertung der Weiterbildung führen zu einem sehr zögernden Entscheidungsverhalten bei den Arbeitslosen, insbesondere bei den Alleinverdienenden, die bereits ein geringes Arbeitseinkommen hatten. Da das Uhg auf der Grundlage des letzten Nettoeinkommens berechnet wird, sind Geringverdiener auch während der Weiterbildung benachteiligt. Dies gilt insbesondere für die Frauen, deren Einkommensniveau allgemein unter dem der Männer liegt. Nach den Erfahrungen der Arbeitsberater wirkt sich in diesen Fällen die geringe finanzielle Förderung als unüberwindliches Weiterbildungshindernis aus. In anderen Fällen weichen die Betroffenen auf eine kurzfristige Maßnahme aus, auch wenn eine berufsqualifizierende Langzeitmaßnahme, wie z. B. eine Umschulung in einen anerkannten Ausbildungsberuf, dringend erforderlich wäre. Denn: Das Risiko einer längerfristigen finanziellen Belastung ist für viele kaum zu übersehen, insbesondere dann, wenn zu Maßnahmebeginn bereits Verschuldungen bestehen. Für einen anderen Teil der Arbeitslosen ist die berufliche Weiterbildung erst dann eine akzeptable Alternative, wenn der um einiges niedrigere Alhi-Satz wirksam wird.

Für beide Entscheidungsstrategien — kurzfristige Maßnahme und/oder Verzögerung der Weiterbildungsaufnahme — liefert die FuU-Teilnehmerstatistik Anhaltspunkte:

- In den letzten Jahren hat sich die Maßnahmestruktur stark zugunsten der Kurzzeitmaßnahmen (bis 6 Monate Dauer) verschoben.
- Seit 1982 erhöht sich der Anteil derjenigen, die erst nach sechs bzw. zwölf Monaten in eine Maßnahme eintreten.

Auch in diesen Trends schlägt sich nieder, daß sich Weiterbildungsteilnehmer eher zu einer Teilnahme gedrängt sehen als daß sie positiv motiviert werden. Daß dies von einem Teil der Weiterbildungsteilnehmer so erlebt wird, geht auch aus Befragungsergebnissen der BIBB-Untersuchung hervor. Nur gut die Hälfte der Befragten hatte beim Arbeitsamt von sich aus Interesse an einer Bildungsmaßnahme bekundet. Bei knapp einem weiteren Drittel hatte das Arbeitsamt den Betroffenen die Bildungsmaßnahme direkt vorgeschlagen, und 13 Prozent der Teilnehmer gaben an, daß ihre Teilnahme nur mit Nachdruck, d. h. mit der Androhung von Leistungsentzug, seitens des Arbeitsamtes erzwungen werden konnte. Die Einschränkungen der Freiwilligkeit der Teilnahme konzentrierten sich zwar auf Kurzzeitmaßnahmen (insbesondere 41a-Maßnahmen), doch zeigt der manifeste Druck auch, daß die finanziellen Anreize insgesamt zu schwach sind, um die Weiterbildungshindernisse (z. B. individuelle Motivationschwächen und/oder Risiken bei der Qualifikationsverwertung) zu überwinden.

### Folgerungen und Forderungen für die finanzielle Förderung

Unter dem Aspekt einer effizienten beruflichen Weiterbildung führt die skizzierte individuelle finanzielle Förderung unter den derzeitigen Rahmenbedingungen (negative Beschäftigungslage, Kürzungen von Haushaltsmitteln) zu teilweise unerwünschten Auswirkungen:

- Die Förderung ist auf den ‚Schadensfall‘, d. h. die Arbeitslosen und die von Arbeitslosigkeit unmittelbar Bedrohten abgestellt. Die erwachsenenpädagogische Arbeit steht vor der schwierigen Aufgabe – ohne ausreichenden Bezug zur betrieblichen Praxis – die psycho-sozialen Folgen der Arbeitslosigkeit aufzufangen und die Betroffenen zugleich berufsfachlich für eine erfolgreiche Wiedereingliederung zu qualifizieren.
- Durch die mangelnden finanziellen Anreize kommt es zu weiteren erheblichen Verzögerungen bei der Weiterbildungsaufnahme, die den Motivierungsaufwand durch Beratung und spezielle 41a-Maßnahmen noch vergrößern.
- Die unter angespannten finanziellen Belastungen fallenden Entscheidungen für Kurzzeitmaßnahmen gehen zum Teil auf Kosten der in vielen Fällen erforderlichen berufsfachlich anspruchsvollen Qualifizierung durch Langzeitmaßnahmen.
- Eine durch (administrativen) Druck veranlaßte Weiterbildungsteilnahme zeitigt in der Regel keine positive Lernleistung, stört in vielen Fällen das Lernklima der Gruppe und läßt das Abbruchrisiko steigen.
- Die Lernleistung wird nicht als Arbeitsleistung honoriert. Diese Einschätzung der Weiterbildung führt zu einem falschen Förderungsansatz von seiten der Arbeitsverwaltung und beeinträchtigt die Motivation der Weiterbildungsteilnehmer.
- Bildungswillige, für deren berufliche Wiedereingliederung eine Weiterbildung dringend geboten ist, können sich wegen mangelnder Leistungen zum Lebensunterhalt nicht an Qualifizierungsmaßnahmen beteiligen.
- Der Vorrang von berufsbegleitenden Teilzeitmaßnahmen im Rahmen der Aufstiegsfortbildung führt zu langfristigen Doppelbelastungen und erhöht das Abbruchrisiko für die Teilnehmer.
- Die Limitierung von Haushaltsmitteln für die Uhg-Darlehensleistungen in der Aufstiegsfortbildung hat einen sachlich nicht gerechtfertigten Verteilungsmodus der Mittel zur Folge („Windhundrennen“).

Bei der Festlegung und Dimensionierung von finanziellen Anreizen für die Weiterbildungsteilnehmer sollten deshalb folgende Gesichtspunkte berücksichtigt werden:

- Für bildungsungewohnte Teilnehmer ist die Übernahme von Bildungsanstrengungen in der Regel belastender als Arbeit. Gegenüber dem Alg und Alhi sollte das Uhg deshalb stärker als bisher den Charakter einer echten Lohnersatzleistung erhalten. Das bedeutet, daß die Höhe des Uhg eindeutig über der des Alg liegen sollte; auf keinen Fall sollte der ‚Nur-Arbeitslose‘ gegenüber dem Weiterbildungsteilnehmer finanziell besser gestellt sein.
- Bei der Bemessung der Höhe des Uhg sollte neben dem letzten Nettoeinkommen auch die Weiterbildungsleistung (Dauer der Maßnahme, Niveau der Abschlußprüfung) Berücksichtigung finden, so daß auch Personen mit zuvor geringem Einkommen (insbesondere Frauen) die Chance einer berufsqualifizierenden Langzeitmaßnahme nutzen können (Mindesthöhe für Uhg).
- Die Zahlung von Uhg sollte nicht allein von vorheriger Beitragsleistung, d. h. von versicherungsrechtlichen Gesichtspunkten abhängen, sondern vor allem von den individuellen Voraussetzungen der Weiterbildungsinteressenten und deren Arbeitsmarktsituation bestimmt werden. Dies würde bedeuten, daß die derzeit von Uhg-Leistungen ausgeschlossenen Personengruppen in die Förderung einbezogen werden könn-

ten, insbesondere dann, wenn sie arbeitslos sind und sogar Leistungen des Arbeitsamtes erhalten. [11]

- Die Höhe des Uhg sollte so bemessen sein, daß finanzielle Gründe prinzipiell kein Weiterbildungshindernis sein können und eine langfristig stabile Motivation sich auf einer freiwilligen Teilnahme entwickeln kann; Reduzierungen der Uhg-Leistung während einer Maßnahme sollten deshalb ausgeschlossen sein. Dies bedeutet, daß die Teilnehmer an arbeitsmarktlich notwendigen Maßnahmen grundsätzlich eine Vollfinanzierung erhalten sollten. Für die Teilnehmer an der Aufstiegsfortbildung kann eine Teilfinanzierung als ausreichend angesehen werden; für die Höhe der Eigenleistung sollten jedoch Obergrenzen eingeführt werden, um die Verschuldung für die Betroffenen in kalkulierbaren Grenzen zu halten.

### Ausblick:

Entwicklung der präventiven Aufgaben der Weiterbildung

Das AFG hat die berufliche Weiterbildung von Anfang an als ein Instrument zur vorausschauenden Bewältigung des wirtschaftlich-technischen Strukturwandels angesehen. So bestimmt z. B. § 47 Abs. 3 AFG, daß eine Umschulung „so früh wie möglich durchzuführen“ ist, wenn dadurch die Arbeitslosigkeit beschäftigter Arbeitsuchender vermieden werden kann. Diese Aussage des Gesetzes ist kaum mit der später eingeführten Formulierung zu vereinbaren, daß Uhg erst bei „unmittelbar“ drohender Arbeitslosigkeit gewährt wird (§ 44 Abs. 2 AFG).

Alle finanziellen Anstrengungen sollten deshalb darauf ausgerichtet werden, daß die berufliche Weiterbildung die ihr ursprünglich aufgegebenen präventiven Funktionen wieder erfüllen kann. Denn je mehr berufliche Weiterbildung zu einem Instrument für die Qualifizierung von bereits Arbeitslosen wird, desto stärker muß sie auch sozialpädagogische bzw. sozialintegrative Aufgaben wahrnehmen, die immer mehr Kräfte und finanzielle Mittel in Anspruch nehmen.

Eine Möglichkeit, die präventiven Aufgaben der Weiterbildung zurückzugewinnen, liegt in der stärkeren Einbeziehung der Betriebe als Träger und Lernorte von Weiterbildung, bevor Arbeitnehmer arbeitslos geworden sind. Für eine Realisierung dieses Weges reichen die derzeitigen Finanzierungsinstrumente nicht aus. Es sollten deshalb Modelle entwickelt und erprobt werden, die den Einsatz der beruflichen Weiterbildung als präventives Instrument finanziell absichern. Anzuknüpfen wäre hier nicht nur an Ergebnisse und Erfahrungen mit der betrieblichen Qualifizierung von Un- und Angelernten im Rahmen des arbeitsmarktpolitischen Programms der Bundesregierung, sondern vor allem an Entwicklungen in anderen Ländern, die im Zusammenhang mit der Einführung neuer Technologien vor vergleichbaren Problemen in der Weiterbildung stehen. [12]

### Anmerkungen

- [1] Die steigenden Lehrgangskosten sind dabei zum Teil auf die nur mittelbar lehrgangsbezogenen Kosten, wie z. B. die Erhöhung der Verkehrstarife, zurückzuführen. Zum Teil wirkt sich aus, daß der Personenkreis, der nur Anspruch auf Erstattung der Lehrgangskosten hat, stärker wächst als der, der zugleich auch einen Uhg-Anspruch hat.
- [2] Durch das Beschäftigungsförderungsgesetz (BeschFG) wurde die Anrechnung von Kinderbetreuungszeiten inzwischen verbessert.
- [3] „Wer lernt, soll hungern“, Stern Nr. 52/84, S. 122.
- [4] Vereinzelt ist die Zahlung von Sozialhilfe von betroffenen Weiterbildungsteilnehmern auch schon gerichtlich durchgesetzt worden: „Umschüler haben Anspruch auf Sozialhilfe“, Frankfurter Rundschau vom 14.9.82 und vom 16.7.85, S. 12.
- [5] Berufsbegleitende Lehrgänge sind nur dann kostengünstiger als Vollzeitmaßnahmen, wenn unterstellt wird, daß der Besuch von Vollzeitmaßnahmen zu keinerlei Entlastung des Arbeitsmarktes führt. In der Regel wird aber ein Teil der Arbeitsplätze, die von den Teilnehmern an Vollzeitmaßnahmen aufgegeben werden, mit Arbeitslosen besetzt, so daß über nicht verausgabte Alg- und Alhi-Leistungen Einsparungen erfolgen können.
- [6] Vgl. dazu die vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung vierteljährlich herausgegebenen statistischen Informationen über den Verbleib von Weiterbildungsabsolventen (Projekt 3-200 D).

- [7] Vgl.: Brinkmann, Ch.: Die individuellen Folgen langfristiger Arbeitslosigkeit. Ergebnisse einer repräsentativen Längsschnittuntersuchung. In: MittAB 4/84, S. 454—473.
- [8] Die Ergebnisse dieser im Rahmen des BIBB-Projekts „Qualität und Wirtschaftlichkeit beruflicher Weiterbildung“ durchgeführten Untersuchung sind noch nicht veröffentlicht; befragt wurden Mitarbeiter von Arbeitsämtern und Bildungseinrichtungen, die Auftragsmaßnahmen durchführen, sowie Teilnehmer, die diese Bildungsmaßnahmen besucht haben.
- [9] Vgl.: Hofbauer, H., Dadzio, W.: Berufliche Weiterbildung für Arbeitslose. In: MittAB 2/84, S. 189.
- [10] Vgl. dazu einen Bericht der Bundesanstalt für Arbeit über die Auswirkungen des AFKG und des Haushaltsbegleitgesetzes 1984.
- [11] Im Rahmen einer dringend erforderlichen Überarbeitung des gesamten Förderungsrechts wäre die Einführung eines Uhg für diesen Personenkreis besonders dringlich, zumal auch hier die härtesten Kürzungen durch das AFKG erfolgten (vgl. dazu Barnofski, U.: Weiterbildung heute. In: Bundesarbeitsblatt 1/85, S. 12—18.
- [12] Vgl. Die berufliche Weiterbildung in Frankreich, Schweden, USA und Japan. OECD SYMP DOK 6 für das Internationale Symposium „Neue Technologien und Entwicklung und Einsatz von Humanressourcen“ vom 11.—13.3.85 in Wolfsburg. Hier ist auch auf das „Grundig-Modell“ zu verweisen, nach dem Betrieb und Bundesanstalt für Arbeit die Umschulung für von Arbeitslosigkeit Bedrohte gemeinsam finanzieren (vgl. Informationsdienst Weiterbildung des DIHT Nr. 6/85, S. 6).

Rolf Dobischat

## Zum aktuellen Diskussionsstand der Weiterbildung von Arbeitslosen durch Maßnahmen nach § 41a AFG

### Eine Zwischenbilanz

#### Vorbemerkung

Angesichts steigender Massenarbeitslosigkeit in den siebziger Jahren, die zudem mit massiven Strukturierungsprozessen unter den Arbeitslosen verbunden war und unterschiedliche Risikobelastungen und Betroffenheitsquoten von spezifischen Personengruppen am Arbeitsmarkt verdeutlichte, wurden mit der Verabschiedung des Haushaltsstrukturgesetzes im Jahre 1975 erstmals in erheblichem Umfang die förderungsrechtlichen Rahmenbedingungen für die Teilnahme an der beruflichen Weiterbildung tiefgreifend verändert. Mit dem Arbeitsförderungskonsolidierungsgesetz (1982) und dem Haushaltsbegleitgesetz (1984) sind weitere Einschnitte in die öffentliche Bildungsförderung vollzogen worden. Zielrichtung dieser Veränderungen war es u. a., Arbeitslose verstärkt in die öffentlich geförderte berufliche Weiterbildung einzubeziehen. Als wesentlicher Markierungspunkt dieser Entwicklung gilt die 5. Novellierung des AFG im Jahre 1979, mit der ein neues zielgruppenbezogenes Bildungsinstrument geschaffen wurde. Waren im Jahr 1978 noch etwa 43 Prozent der Personen in Lehrgängen nach dem AFG vor Maßnahmebeginn arbeitslos, so stieg der Anteil dieser Gruppe unter den Lehrgangsteilnehmern in den folgenden Jahren kontinuierlich an und erreichte im Jahr 1984 eine Quote von 66 Prozent. [1] Gleichfalls mit dieser Konzentrationsbewegung nahmen die Bildungsmaßnahmen im Auftrag der Arbeitsämter (Auftragsmaßnahmen für Arbeitslose) zu. So befanden sich im Jahr 1982 etwa 113 000 Teilnehmer in derartigen Lehrgängen. Dies entspricht schätzungsweise einem Anteil von 45 Prozent an den Gesamteintritten in AFG-Bildungsmaßnahmen. [2]

Mit den Auftragsmaßnahmen steht der Arbeitsverwaltung mittlerweile ein breites Spektrum verschiedener funktionstypischer Maßnahmenteilen zur Verfügung, wobei sich eine zunehmende Hierarchisierung und Polarisierung der Maßnahmenteilen und des Teilnehmerkreises abzeichnet. Dieses Maßnahmentspektrum erstreckt sich dabei auf eine Skala, die von Lehrgängen und Kursen mit sozialer Akzentuierung und Stabilisierungsfunktion (Informations- und Orientierungslehrgänge, Vorförderungskurse, Trainingsmaßnahmen) bis hin zu Maßnahmen mit „klassischer“ berufsfachlicher Ausrichtung reicht. [3] Mit der zunehmenden Ausdifferenzierung der Lehrgangsteilen im Kontext mit der Schwerpunktverlagerung auf Auftragsmaßnahmen im Hinblick auf die Schaffung zielgruppenspezifischer Lehrgänge, soll den besonderen Problemlagen eines

großen Teils der Arbeitslosen begegnet werden, da es sich bei diesem Personenkreis um Ungelernte (ohne Berufsausbildung) und Bildungsungeübte (schlechte schulische Ausbildung, geringe Weiterbildungserfahrungen) handelt.

In den folgenden Ausführungen soll eine Bestandsaufnahme zu den Lehrgängen nach § 41a AFG durchgeführt werden. Diese Lehrgangsform mit einer maximalen Laufzeit von sechs Wochen wurde im Zuge der 5. Novellierung des AFG (1979) unter der Bezeichnung „Informations- und Motivationskurse für Arbeitslose“ als zielgruppenspezifisches Instrument mit deutlicher sozialpolitischer Komponente neu eingefügt.

Zielgruppen der Lehrgänge nach § 41a AFG sind längerfristige Arbeitslose, Arbeitslose ohne anerkannten Berufsabschluß und solche mit nachhaltig nicht (mehr) verwertbaren Qualifikationen. Bei diesem Personenkreis handelt es sich im Kern um jene Problemgruppen unter den Arbeitslosen, deren Wiederbeschäftigungschancen in das Erwerbsleben sich erheblich verschlechtert haben und die zudem (insbesondere die längerfristig Arbeitslosen) in beruflichen Bildungsmaßnahmen deutlich unterrepräsentiert sind. [4]

Über die bisherige Durchführungspraxis liegen eine Reihe von Erfahrungsberichten und Forschungsergebnissen vor [5], eine umfassende wissenschaftliche Aufarbeitung jedoch noch nicht, so daß aufgrund des gegenwärtigen Forschungsstandes nur partielle Einschätzungen gegeben werden können. Als grundsätzliches Resümee bleibt jedoch festzustellen, daß mit den bisherigen Erfahrungen dieser Lehrgangsart überwiegend positive Einschätzungen verbunden sind, zumindest dann, wenn zentrale erwachsenen- und sozialpädagogische Grundsätze bei der inhaltlichen Gestaltung Berücksichtigung finden.

#### Zielsetzung und inhaltliche Gestaltung der Maßnahmen

In § 41a AFG heißt es: „Die Bundesanstalt für Arbeit fördert die Teilnahme von Arbeitslosen an Maßnahmen zur Verbesserung ihrer Vermittlungsaussichten, um insbesondere

- 1) über Fragen der Wahl der Arbeitsplätze und die Möglichkeiten der beruflichen Bildung zu unterrichten oder
- 2) zur Erhaltung oder Verbesserung der Fähigkeit beizutragen, Arbeit aufzunehmen oder an Bildungsmaßnahmen teilzunehmen.“