

- [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 tiefergreifend 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.“

Die gesetzlich vorgenommene Zielbeschreibung weist zwei unterschiedliche Aspekte auf. Danach ist es Aufgabe des Lehrgangs, zu einer Verbesserung der Vermittlungsfähigkeit in Arbeit beizutragen oder zu einer weiter(führenden) Bildungsmaßnahme anzuregen. Entsprechend dieser Formulierung stehen „Vermittlungs- und Bildungskomponente“ als gleichrangige Ziele nebeneinander. [6] Deutlich wird aber auch, daß sich diese Maßnahmeform als verlängerte Form der Arbeitsberatung versteht, da die Arbeitsverwaltung mit der Vergabe derartiger Lehrgänge einen Teil ihrer originären Aufgaben an externe Institutionen delegiert. Für das Beratungspersonal in den Ämtern bedeutet dies eine teilweise Arbeitsentlastung, da die massive Zunahme ratsuchender Arbeitsloser mit Interesse an beruflicher Weiterbildungsförderung sowie allgemeinem Beratungsbedarf mit den vorhandenen Personalkapazitäten nicht mehr zu bewältigen war. [7] Die Zielambivalenz im Hinblick auf die Einordnung dieses Instruments in den Maßnahmenkatalog des AFG zeigt auch die Diskussion um die Entstehungsgeschichte der 5. Novellierung. So war es ursprünglich geplant, einen § 53a – mit gleicher Zielsetzung – im Bereich „Förderung der Arbeitsaufnahme“ mit der Bezeichnung „Trainingskurse zur Vermittlung von Konkurrenzfähigkeit auf dem Arbeitsamt“ anzusiedeln. [8] Den gewerkschaftlichen Forderungen entsprechend, wurde der Lehrgangstyp jedoch im Bereich „Förderung der beruflichen Bildung“ eingefügt, wodurch die „Bildungskomponente“ besonders unterstrichen wird.

Durch den Dienstblatt-Runderlaß (200/79) [9] aus dem Jahr 1979 wurden die Ziele und Aufgaben der Kurse nach § 41a AFG von der Bundesanstalt für Arbeit näher umrissen. Demnach sollen die Teilnehmer über die Situation am Arbeitsmarkt und über Möglichkeiten beruflicher Bildungsmaßnahmen informiert werden; ihnen sollen praktische und berufsfeldorientierte Erfahrungen vermittelt und sie sollen dazu angeregt werden, sich mit ihrer individuellen, durch Arbeitslosigkeit geprägten Situation auseinanderzusetzen, damit sie zu planvollem Vorgehen beim Bemühen um berufliche Wiedereingliederung veranlaßt werden.

Den Zielvorgaben der Bundesanstalt folgend, wurde in der Lehrgangskonzeption des bfw des DGB das Maßnahmeziel wie folgt formuliert: [10]

„Arbeitslose Arbeitnehmer . . . sollen eine Möglichkeit erhalten, freiwillig und ohne drohende Sanktionen neue Berufsfelder und Berufsbildungsmaßnahmen kennenzulernen. Ziel ist es, durch Informationen und Orientierungen über einzelne Berufe und Berufsfelder sowie Bildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten bei den Teilnehmern eine Motivation zur Teilnahme an Bildungsveranstaltungen zu fördern (ggf. Möglichkeiten einer sofortigen Arbeitsaufnahme aufzuzeigen).“

Die Umsetzung dieser Ziele erstreckt sich auf drei Teilbereiche, und zwar: einen berufsqualifizierenden Teil in unterschiedlichen Berufsfeldern, einen allgemeinqualifizierenden Bereich mit breiten Informationsanteilen über Förderungsbedingungen, regionale Arbeitsmarktsituation und über das Bildungs- und Beschäftigungssystem sowie einem sozialpädagogischen Betreuungsteil, der der besonderen Situation der Teilnehmer bei der Lösung ihrer individuellen Probleme Rechnung trägt.

Die Funktion und der besondere Stellenwert dieser Maßnahme können folglich auf nachstehende Aspekte konzentriert werden: Es handelt sich um eine zielgruppenspezifische Lehrgangsform mit starker inhaltlicher Teilnehmerzentrierung in den Bereichen berufsbezogene Orientierung mit hohem Informations- und Beratungsaufwand und der sozialpädagogischen Betreuung im Hinblick auf individuelle Stabilisierung, um Folgeprobleme von Arbeitslosigkeit ansatzweise aufzuarbeiten und gleichzeitig Orientierungshilfen und Perspektiven bei der Entwicklung individueller Strategien zu eröffnen und Eigeninitiative zu fördern. Durch diese Funktionszuschreibung grenzen sich die 41a-Lehrgänge weitgehend von den anderen Bildungsmaßnahmen nach dem AFG ab.

Arbeitsberater, die nach dem Erfolg der Maßnahme befragt wurden, schätzten die soziale Funktion höher ein als die arbeitsmarktpolitische Bedeutung. Die Kontaktaufnahme mit anderen Arbeitslosen, die Orientierungs- und Informationsbausteine, die verstärkende Wirkung für das eigeninitiativ Handeln, die Aufbrechung der Isolation der Teilnehmer als Folge von Arbeitslosigkeit wurden als wesentliche Funktion dieses Lehrgangstyps bezeichnet. Andererseits wird aber auch die Disziplinierungs- und Kontrollfunktion im Hinblick auf die Arbeitswilligkeit mittels dieses Lehrgangs betont. Entgegen anderen Auftragsmaßnahmen wird dem § 41a eine besonders ausgeprägte Distanz entgegengebracht, wobei sich die konkreten Kritikpunkte auf die Wirksamkeit des Instruments, in bezug auf die Erhöhung der Vermittlungsfähigkeit, angesichts der desolaten Arbeitsmarktsituation gerade für diese Personengruppen beziehen. [11]

In diesem Kontext entzündet sich ein weiterer Kritikpunkt an diesen Lehrgängen. So besitzt der 41a die latente Gefahr, als Selektionsinstrument seitens der Arbeitsverwaltung wie auch der Weiterbildungsträger funktionalisiert zu werden, indem während der Laufzeit der Maßnahme die „leistungsfähigen- und weiterbildungsmotivierten“ Personen von den „reinen Leistungsempfängern“ getrennt werden. Insofern haben die Kurse den „instrumentellen Charakter“ als „selektiver Rekrutierungskanal“ hinsichtlich der Integration besonders „bildungsmotivierter Teilnehmer“ in weiterführende (berufsfachliche) Bildungsmaßnahmen zu wirken. [12] Angesichts der enger werdenden finanziellen Spielräume in der öffentlichen Bildungsförderung wächst der Druck der Selektion erheblich. Erkennbare „Problemfälle“ können somit im Netz der sozialen/informierenden und trainierenden Maßnahmen hängenbleiben, während den „als fachlich qualifiziert erkannten, bildungsmotivierten und leistungsfähigen (im Sinne eines Durchstehens weiterführender Bildungsangebote) Arbeitslosen“ die Chance gegeben wird. [13] Damit würde ein harter Kern der Problemgruppen, die zunehmend als Opfer der betrieblichen Personal- und Einstellungspolitik am Arbeitsmarkt ausgesondert werden, selbst durch die öffentliche Bildungsförderung benachteiligt (obwohl sie programmatisch im Zentrum der Förderung stehen), da ihnen zumindest der Zugang zu berufsqualifizierenden Maßnahmen verschlossen blieb, zumal diese am ehesten eine Wiedereingliederung sicherstellen würden. Durch den gesetzlichen Auftrag der „Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit“ als Kostenkriterien bei der Maßnahmedurchführung (AFKG von 1982) rückt der Maßnahmeerfolg in der Wirkungsforschung (geringe Abbrecherquoten bei hohem Zielerreichungsgrad des erfolgreichen Maßnahmeabschlusses) insbesondere für längerfristige beruflich qualifizierende Lehrgänge ins Blickfeld der Teilnehmerrekrutierung (Arbeitsamt und Weiterbildungsträger), so daß die harten Problemfälle mit erheblichen individuellen Defiziten durch das Sieb fallen könnten. [14]

Ein weiterer Aspekt, auf den sich die Kritik an den Lehrgängen bezieht, liegt in den überhöhten Ansprüchen an die Leistungsfähigkeit des Kurses. Die überfrachteten Anspruchserwartungen zeigen sich insbesondere dort, wo diese Lehrgänge als psychosoziale Therapie- und Diagnosemaßnahme eingesetzt werden. In einem derartigen Selbstverständnis erscheinen die vielfältigen Folgeprobleme von Dauerarbeitslosigkeit in relativ kurzer Zeit bearbeitbar und partiell lösbar. Die spezifische Sozialisationsleistung der Kurse besteht folglich darin, durch massives korrigierendes Einwirken auf individuelle Verhaltensmuster scheinbar vermittlungshemmende Persönlichkeitsmerkmale abzubauen. Die ökonomischen Ursachen der Arbeitslosigkeit werden hierdurch auf die Ebene der individuellen Psyche verlagert. [15] Zwar beziehen die Lehrgänge ihren besonderen Stellenwert aus der Notwendigkeit einer sozialpädagogischen Betreuung der Teilnehmer, die durch vielfältige Interventionsstrategien Problem- und Belastungspunkte vermindern, Persönlichkeitsstörungen mildern, soziale Kompetenz aufrechterhalten und damit generell zur Erhaltung des Arbeitsvermögens beitragen helfen, jedoch können sozialpädagogische nur in Verbindung mit berufs-

pädagogischen Ansätzen unter Herstellung einer berufsbezogenen Qualifizierung die Grundlage einer Bildungsarbeit mit Arbeitslosen herstellen. Isoliert betriebene Maßnahmen mit dem Ziel eines „psychischen Verarbeitungstrainings“ greifen zu kurz und sind nur als Teillösungen aufzufassen, die aber zugleich die Notwendigkeit eines breiten Konzeptes für die Weiterbildung von Arbeitslosen unterstreichen. [16] Erste Ansätze einer organisatorischen und curricularen Integration dieser Lehrgänge („Vorschaltkurse“, „Vorförderungsbereich“) in andere Bildungsmaßnahmen sind bereits feststellbar. [17]

Teilnehmerstruktur und Erfolg der Maßnahmen

Nach der Verabschiedung der 5. Novellierung sind die Teilnehmerzahlen an Lehrgängen nach § 41a AFG bis 1981 sprunghaft angestiegen. In den Jahren 1982 und 1983 konsolidierten sich die Zahlen etwas unterhalb des Niveaus des Jahres 1981. Mit 30 470 Teilnehmern im Jahr 1984 erreichten die Teilnehmerzahlen (Eintritte) einen bisher höchsten Stand. Bezogen auf die Zahl der Eintritte in Maßnahmen der beruflichen Fortbildung insgesamt, bewegten sich die Eintritte in 41a in einem Umfang von etwa 10 Prozent. [18]

Im Spektrum der Teilnehmer an Auftragsmaßnahmen im Jahr 1982 konzentrierten sich etwa 14 Prozent der Eintritte auf derartige Lehrgänge. [19] Dabei wird dieser Lehrgangstyp besonders in Regionen mit hoher Arbeitslosenquote eingesetzt. [20]

Eintritte in Maßnahmen nach § 41a AFG

Jahre	Teilnehmer	Männer in %	Frauen in %	Prozent-Anteil Frauen an allen Eintritten in Bildungsmaßnahmen
1980	14 104	62,7	37,3	32,5
1981	24 504	58,9	41,1	32,6
1982	23 324	58,2	41,8	31,9
1983	23 880	59,7	40,3	31,9
1984	30 470	61,3	38,7	32,6

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.): Förderung der beruflichen Bildung, Ergebnisse der Statistik über die Teilnehmer an Maßnahmen zur beruflichen Fortbildung, Umschulung und betrieblichen Einarbeitung, Nürnberg, für die angegebenen Jahre.

Vergleicht man die geschlechtsspezifische Zusammensetzung der Teilnehmer, so zeigt sich, daß die Frauen in den 41a-Maßnahmen (1984: 38,7%) im Verhältnis zu ihrem Anteil an den Gesamteintritten in berufliche Bildungsmaßnahmen überrepräsentiert sind (1984: 32,6%). In den Jahren 1981 und 1982 fiel dieses Verhältnis für die Frauen sogar noch deutlicher aus.

Erste umfassendere Ergebnisse zur Wirksamkeit der Lehrgänge wurden durch das IAB im Jahr 1982 vorgelegt. [21] Im Hinblick auf die zielgruppenspezifische Ausrichtung zeigten die empirischen Befunde im Vergleich der Teilnehmer zu den Arbeitslosen nach vergleichbaren Strukturmerkmalen, daß

- arbeitslose Frauen – wie auch in anderen Bildungsmaßnahmen – in Lehrgängen nach § 41a AFG unterrepräsentiert sind;
- Hilfsarbeiter – gemessen an ihrem Anteil unter den Arbeitslosen – deutlich stärker in den Lehrgängen vertreten sind;
- der Anteil der Personen ohne berufliche Ausbildung in den Lehrgängen nur gering vom Anteil dieser Personengruppe unter den Arbeitslosen abweicht;
- längerfristige Arbeitslose unter den Lehrgangsteilnehmern überrepräsentiert sind. [22]

Trotz dieser positiv zu bewertenden Befunde im Hinblick auf eine zielgruppenorientierte Ansprache mittels dieses Lehrgangstyps können die Ergebnisse nicht darüber hinwegtäuschen, daß trotz der verstärkten Konzentration der Bildungsförderung nach dem AFG auf Arbeitslose nach wie vor die besonderen arbeitsmarktpolitischen Zielgruppen (Frauen, Geringqualifizierte

mit ehemals niedrigen Statuspositionen, ältere Arbeitnehmer usw.) in beruflichen Bildungsmaßnahmen unterrepräsentiert sind. [23] Dementsprechend kann die öffentliche Bildungsförderung kaum vorgelagerte Bildungsbenachteiligungen kompensieren und „Polarisierungstendenzen“ in der Weiterbildungsbeteiligung (Bildungskumulationsthese) entgegenwirken, vielmehr besteht sogar die Gefahr einer verstärkten selektiven Wirkung. Unbestritten ist, daß sich auf individueller Ebene durchaus Erfolge der beruflichen Weiterbildung nach dem AFG einstellen und eine Wiedereingliederung ins Erwerbsleben gelingt. Die Verbesserung individueller Qualifikationen liefert in Anbetracht des globalen Arbeitsplatzdefizites keinen Ersatz für eine arbeitsplatzbeschaffende Beschäftigungspolitik; zudem stehen individualisierte Sichtweisen unter dem Verdacht, die ökonomischen Ursachen von Arbeitslosigkeit zu verdecken und die „Opfer des Arbeitsmarktes“ zum eigentlich zu bearbeitenden Problem zu deklarieren.

Grundsätzlich stellt sich die Frage nach den Beurteilungskriterien für die Wirksamkeit von Lehrgängen nach § 41a AFG. Entsprechend den beiden Zielrichtungen „Vermittlungskomponente“ und „Bildungskomponente“ können die Bewertungskriterien in Form von „Vermittlungsquoten“ bzw. „Übergangsquoten in weiterführende Bildungsmaßnahmen“ empirisch überprüft werden. Andererseits kann der Erfolg auch am Innenverhältnis, d. h., was passiert mit den Teilnehmern während der Maßnahme und wie beurteilen z. B. die Teilnehmer den Lehrgang im Hinblick auf Entwicklung von Wiedereingliederungs- bzw. Bildungsstrategien, eingeschätzt werden.

In der IAB-Untersuchung wurde ferner der Berufsverlauf der Teilnehmer nach Maßnahmeabschluß überprüft. Im Zeitraum von sechs Monaten zwischen Beendigung des Lehrgangs und der Befragung haben 27 Prozent eine Arbeit aufgenommen, 6 Prozent waren in einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme beschäftigt, 21 Prozent nahmen eine berufliche Weiterbildung auf und 46 Prozent waren ständig arbeitslos. [24]

Im Rahmen der Wirkungsforschung überprüft das IAB laufend den Verbleib von Teilnehmern in Vollzeitmaßnahmen der beruflichen Bildung nach Maßnahmeabschluß. [25] So standen von den 4453 Personen, die im ersten Quartal 1983 einen 41a-Lehrgang beendeten, 37 Prozent zum Stichtag 30.09.1983 noch im Leistungsbezug (arbeitslos). Im Vergleich zum Jahr 1984 (1. Quartal: 5427 Teilnehmer) lag der Prozentwert zum gleichen Stichtag (30.09.1984) bei 36 Prozent.

Vergleicht man diese Werte nun mit anderen Maßnahmenteilen (Anpassungsfortbildung, Aufstiegsfortbildung, Umschulung usw.) so wird deutlich, daß der Maßnahmeerfolg – im Hinblick auf die Wiedereingliederung (Verbleib zum Stichtag 30.09. der beiden verglichenen Jahre) – von 41a geringer zu bewerten ist. Während lediglich die ehemaligen Teilnehmer an einem gewerblichen Übungstraining (Übungswerkstatt) Prozentwerte oberhalb der 41a-Quote aufweisen, liegen die Verbleibsquoten (im Leistungsbezug) für die anderen Maßnahmenteilen erheblich unter diesem Niveau (Handwerks- und Industriemeister liegen z. B. unter 10 Prozent).

Diese Zahlen verdeutlichen, daß die 41a-Lehrgänge hinsichtlich des Erfolgs einer unmittelbaren Reintegration ins Erwerbsleben zuerst einmal negativer zu beurteilen sind, als Maßnahmen mit berufsfachlicher Ausrichtung und berufsqualifizierenden Inhalten. Andererseits weist dieser Befund auf den besonderen Stellenwert von 41a als Vorförderungsmaßnahme für weiterführende und qualifizierende Bildungsmaßnahmen hin, deren Erfolgsquoten für eine Wiedereingliederung deutlich höher liegen. Somit rückt die „Bildungskomponente“ ins besondere Augenmerk der Wirkungs- und Erfolgsbeurteilung. Neben den 21 Prozent, die zum Befragungszeitpunkt in der IAB-Analyse eine berufliche Weiterbildung aufgenommen hatten, planten weitere 7 Prozent dies.

Ähnlich hohe Übergangsquoten präsentiert das bfw des DGB und das BFZ Essen. [26] Zu berücksichtigen bleibt jedoch hier-

bei, daß sich die Ergebnisse auf Befragungen von Teilnehmern in Modelleinrichtungen der beruflichen Weiterbildung beziehen und die Kurse zumeist als Vorschaltkurse von anderen Maßnahmen eingesetzt sind, so daß sich die „Bildungsperspektive“ u. a. schon aus der organisatorisch-funktionalen Einbindung der Lehrgänge ableiten ließe. Grundsätzlich ist jedoch zu vermuten, daß das Bildungsinteresse von Arbeitslosen noch nicht ausgeschöpft ist [27] und daß 41a-Maßnahmen eine deutliche Verstärkerfunktion für die tatsächliche Teilnahme erfüllen. So haben nur 4 Prozent aller Arbeitslosen innerhalb eines Jahres eine Weiterbildung aufgenommen [28], während 73 Prozent derjenigen, die nach Abschluß einer 41a-Maßnahme in eine weitere Bildungsmaßnahme eingetreten waren, angaben, daß sie die Teilnahme an der 41a zur weiteren Bildungsteilnahme angeregt habe; zudem befanden sich unter diesen Teilnehmern Personen mit schulischen und beruflichen Defiziten, also beides Indikatoren, die ansonsten für bildungsferne Schichten sprechen. [29]

Soll die Forderung nach höheren Teilnahmechancen von bildungsfernen Schichten an institutionalisierten Prozessen der beruflichen Weiterbildung, deren Zugangswege bisher mit Selektionen verbunden sind, keine leere Hülse bleiben, so müssen rechtliche, finanzielle, organisatorische und curriculare Rahmenbedingungen geschaffen werden, die den besonderen Problemlagen dieser Gruppen Rechnung tragen. Die Ursachen für die vielzitierte „Bildungsabstinenz“ bestimmter Sozialgruppen an der Weiterbildung sind durch eine Vielzahl bildungs- und industriesoziologischer Studien hinreichend analysiert und empirisch belegt worden. Strategien mit dem Ziel, das Weiterbildungsinteresse von bildungs- und arbeitsmarktpolitisch benachteiligten Gruppen zu stärken, um damit deren Teilnahmequoten an der beruflichen Weiterbildung zu erhöhen, müssen u. a. flankiert werden von weiterreichenden Beratungsangeboten durch neue Anspracheformen, einer finanziellen Besserstellung während der Bildungsteilnahme, sowie einer verstärkten zielgruppenspezifischen öffentlichen Förderung der betrieblichen Weiterbildung (gebunden an qualitative Standards).

Abschließend soll noch kurz auf die soziale Komponente dieses Lehrgangstyps im Urteil der Teilnehmer hingewiesen werden. So äußerte der überwiegende Teil der Teilnehmer, daß die Lehrgangsdauer zu kurz gewesen sei, und daß weitere Lehrgänge dieser Art erforderlich wären. [30] Hinsichtlich der Motive für die Teilnahme steht die Kontaktaufnahme zu anderen Arbeitslosen an erster Stelle. Faßt man die Erfahrungsberichte über die Durchführung von 41a-Lehrgängen zusammen, so wird deutlich, daß die Aspekte der Persönlichkeitsstabilisierung, der Erhaltung kommunikativer Kompetenzen und die Förderung der Eigeninitiative im Urteil der Teilnehmer eine zentrale Bedeutung zukommt, und daß diese Maßnahmeform erste Ansätze liefert, die Isolation als Folge der Arbeitslosigkeit aufzubrechen. Somit können Kurse nach 41a als wesentlicher Bestandteil einer Politik für die zunehmende Zahl resignierter, passiv gewordener Arbeitsloser bezeichnet werden. Damit sind sie in der gegenwärtigen Arbeitsmarktlage unverzichtbar.

Empfehlungen und Perspektiven

Für die weitere Entwicklung und Ausgestaltung der Maßnahmen können folgende Empfehlungen genannt werden:

- Freiwilligkeit der Teilnahme als Abschwächung der bestehenden Gefahr einer selektiven Trennung der Teilnehmer nach Beendigung des Lehrgangs (Abbau der Kontrollfunktion hinsichtlich der Feststellung der generellen Leistungsfähigkeit des einzelnen Teilnehmers, Verminderung des Lerndrucks usw.);
- stärkere Betonung der „Bildungskomponente durch die Integration der Kurse in weiterführende Maßnahmen“ (z. B. Umschulung);
- Konzentration auf berufsinformierende und insbesondere allgemeinbildende Inhalte im Sinne einer Vorförderung

(Defizitausgleich in bezug auf Anschlußmaßnahmen) sowie Sicherstellung einer sozialpädagogischen Betreuung;

- Maßnahmevergabe an Bildungsträger mit weiterführendem Angebot (Lernortkontinuität); bei unzureichender regionaler Bildungsinfrastruktur durch die Initiierung eines Weiterbildungs-Lernort-Verbundes (Träger der Erwachsenenbildung, Berufsschulen, Betriebe, überbetriebliche Ausbildungsstätten usw.) herbeiführbar.

Durch derartige Lehrgänge ist es möglich, eine regionale Nachfrage nach Weiterbildung zu schaffen. Über die Steuerungsmöglichkeiten mittels der verstärkten Vergabe von Auftragsmaßnahmen könnten somit auch erhebliche Defizite in der regionalen Weiterbildungsversorgung ausgeglichen werden (z. B. Anwerbung von Bildungsträgern). Gerade schlechte Versorgungslagen mit Bildungsangeboten (insbesondere für die Zielgruppe des 41a) in ländlich-peripheren Regionen wirken als zusätzliche Barrieren einer Bildungsteilnahme dieser Gruppe. Eine Stimulierung regionaler Nachfrage kann jedoch nur dann in eine tatsächliche Teilnahme einmünden, wenn entsprechende Angebote unterbreitet werden (ansonsten verpufft ein gewecktes Bildungsinteresse relativ schnell).

In Anbetracht einer wohl noch steigenden Arbeitslosigkeit wird die Erwachsenenbildung zukünftig noch mehr mit dem Problem einer Bildungsarbeit mit Arbeitslosen konfrontiert sein. Diese Herausforderung muß aber auch zwangsläufig zum Überdenken der Tragfähigkeit bisheriger Bildungskonzepte und beruflicher Weiterbildungscurricula führen. Erste Versuche einer Neubestimmung sind mit dem Konzept einer „arbeitsorientierten Erwachsenenbildung“ erkennbar. Ihr Gegenstandsbezug ist nicht nur auf die vorfindlichen Arbeitsplätze mit entsprechenden Qualifikationsanforderungen beschränkt, sondern schließt die Perspektive der Zukunft der Arbeit ein. Die Vermittlung kognitiver und motorischer Fähigkeiten muß einhergehen mit der Berücksichtigung der emotionalen und motivationalen Teilnehmervoraussetzungen. Ein derartiges Konzept geht von der Interessenorientierung und der Arbeitstätigkeit aus, schließt die Erfahrungen der Arbeitslosigkeit ein, ist durch den Bezug zum Produktionsprozeß arbeitsorientiert und themenbezogen (z. B. Projektmethode) und folgt dem Prinzip der Teilnehmerorientierung. [31]

Anmerkungen

- [1] Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.): Förderung der beruflichen Bildung, Ergebnisse der Statistik über die Teilnehmer an Maßnahmen zur beruflichen Fortbildung, Umschulung und betrieblichen Einarbeitung, Berichtsjahr 1984, vervielfältigtes Manuskript, Nürnberg 1985.
- [2] Vgl.: Sauter, E./Walden, G., u. a.: Berufliche Weiterbildung und Arbeitslosigkeit, Bildungsmaßnahmen im Auftrag der Arbeitsämter. Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.): Berlin 1984 (Materialien und statistische Analysen zur beruflichen Bildung, Heft 47, S. 36).
- [3] Vgl.: Weitzel, R., unter Mitarbeit von Kasparek, P., u. a.: Auftragsmaßnahmen der Arbeitsverwaltung. Von der Ausnahme zur Regel, diskussion paper IIM/LPM 84–14, Wissenschaftszentrum Berlin, Berlin 1984, S. 52 ff.
- [4] Vgl.: Hofbauer, H./Dadzio, W.: Die Wirksamkeit von Maßnahmen zur Verbesserung der Vermittlungsaussichten für Arbeitslose nach § 41a AFG. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 4, 1982, S. 426.
- [5] Vgl.: Brückers, W., u. a.: Informationsveranstaltungen für Frauen (Maßnahmen nach § 41a AFG), BFZ-Bericht 15, Essen 1980. Blum, R., u. a.: Informationsseminare nach § 41a AFG für Arbeitnehmer aus dem gewerblichen und kaufmännischen Bereich. Ein Erfahrungsbericht, BFZ-Bericht 19, Essen 1980. Beierlorzer, E.: Wie beurteilen Arbeitslose § 41a, Ergebnisse einer Befragung von Teilnehmern im Berufsbildungszentrum Maximiliansau. In: arbeit und beruf, Heft 10, 1981, S. 291. Schneider, H.: Erfahrungen mit „41a“. In: arbeit und beruf, Heft 4, 1981, S. 97 ff. Dobischat, R./Sachs, A./Wassmann, H.: Neue Formen der Weiterbildung für Arbeitslose, Problemskizze zur Entwicklung von zielgruppenorientierten Curricula. In: Zeitschrift für Berufs- und Wirtschaftspädagogik, Heft 1, 1981, S. 29. Dobischat, R./Kühne, H./Wassmann, H.: Lehrgänge nach § 41a, Konzeptionen, Erfahrungen, Probleme. In: Epping, R. (Bearb.): Arbeitslosigkeit als Herausforderung

- derung für die Weiterbildung, Neuss 1981, S. 29 ff. Dobischat, R./Wassmann, H.: Die Teilnahme von Arbeitslosen an Maßnahmen zur Verbesserung der Vermittlungsaussichten und ihre Nutzung für die berufliche Weiterbildung. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, 10. Jg. (1981), Heft 6, S. 17–19. Dobischat, R./Wassmann, H.: Hilfen für einen neuen Start, Informations- und Motivationslehrgänge für Arbeitslose nach § 41a AFG, Frankfurt/Main 1982. Hofbauer, H./Dadzio, W.: Die Wirksamkeit von Maßnahmen zur Verbesserung der Vermittlungsaussichten für Arbeitslose nach § 41a AFG. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 4, 1982, S. 426 ff. Wohlleben, R.: Erfahrungen mit Maßnahmen nach § 41a AFG, Rückblick und Perspektiven. In: Gewerkschaftliche Bildungspolitik, Heft 2, 1983, S. 23 ff. Lotz, H.: Informations- und Orientierungsveranstaltungen nach § 41a AFG, Erfahrungen aus 4 Jahren Durchführungsdauer. In: Gewerkschaftliche Bildungspolitik, Heft 2, 1983, S. 27 ff. Blum, R., u. a.: Realistische berufliche Alternativen entwickeln. Das Informationsseminar nach § 41a AFG, ein arbeitsmarktpolitisches Instrument für arbeitslose Arbeitnehmer. In: Gewerkschaftliche Bildungspolitik, Heft 2, 1983, S. 34 ff. Breger, M./Schumacher, J.: Lehrgänge zur Verbesserung der Vermittlungsaussichten – „41a-Lehrgänge“. In: Faulstich, P./Ebner, H.G.: Erwachsenenbildung und Arbeitslosigkeit, München 1985, S. 68 ff.
- [6] Vgl.: Wohlleben, R., a.a.O., S. 23. Die Besonderheit dieses Lehrgangs drückt sich auch in der Statistik aus. Zwar sind die Teilnehmer der beruflichen Fortbildung zugeordnet, jedoch werden die Zahlen in einer gesonderten Unterkategorie ausgewiesen. In der statistischen Aufgliederung der Teilnehmer an Bildungsmaßnahmen nach unterschiedlichen Merkmalen (Alter, Berufsausbildung usw.) sind sie nicht berücksichtigt.
- [7] Vgl.: Brinkmann, Ch./Schober, K.: Methoden und erste Ergebnisse aus der neuen Verlaufuntersuchung des IAB bei Arbeitslosen. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 4, 1982, S. 422. Dobischat, R./Kühne, H./Wassmann, H.: „Lehrgänge nach § 41a . . .“, a.a.O., S. 29.
- [8] Vgl.: Lotz, H.: „Informations- und Orientierungsveranstaltungen . . .“, a.a.O., S. 27 ff.
- [9] Der vollständige Text des Runderlasses ist abgedruckt bei Faulstich, P./Ebner, H.G. (Hrsg.): „Erwachsenenbildung . . .“, a.a.O., S. 65 ff.
- [10] Lotz, H.: „Informations- und Orientierungsveranstaltungen . . .“, a.a.O., S. 28.
- [11] Vgl.: Weitzel, R.: „Auftragsmaßnahmen . . .“, a.a.O., S. 54 ff.
- [12] Vgl.: Dobischat, R./Kühne, H./Wassmann, H.: „Lehrgänge nach § 41a . . .“, a.a.O., S. 139. Sauter, E.: Berufliche Weiterbildung und Arbeitslosigkeit: Entwicklung, Probleme und Perspektiven öffentlich geförderter beruflicher Weiterbildung. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, 11. Jg. (1982), Heft 6, S. 23. Garlich, D./Maier, F.: Die arbeitsmarktpolitische Bedeutung der beruflichen Weiterbildung. In: Scharpf, F.W. (Hrsg.): Aktive Arbeitsmarktpolitik, Erfahrungen und neue Wege, Frankfurt/Main 1982, S. 104.
- [13] Vgl.: Weitzel, R.: „Auftragsmaßnahmen . . .“, a.a.O., S. 55.
- [14] Vgl. ebenda, S. 54 ff. Für Weitzel begründet sich die tendenzielle Polarisierung der Auftragsmaßnahmen in Stabilisierungs- und Qualifizierungsfälle einerseits auf die Verarbeitungsmechanismen der Fachkräfte in den Ämtern als spezifische Bewältigungsstrategien zur „Reduktion der Komplexität“ und zur Minderung der eigenen Überbeanspruchung. Dies findet u. a. seinen Niederschlag in der Teilnehmerauswahl. Die Polarisierung der Teilnehmergruppen ist für Weitzel das Ergebnis einer Mittel-Zweckbestimmung zur Minderung von Risiken, Verantwortung und Belastung (S. 55).
- [15] Vgl.: Dobischat, R./Kühne, H./Wassmann, H.: „Lehrgänge nach § 41a . . .“, a.a.O., S. 139.
- [16] Erste Versuche zeigen sich in Ansätzen einer „arbeitsorientierten Erwachsenenbildung“. Vgl. dazu Faulstich, P.: Begründungsansätze zu einer Didaktik arbeitsorientierter Erwachsenenbildung. In: Görs, D./Voigt, W. (Hrsg.): Berufliche Weiterbildung in der Diskussion, Bremen 1983, S. 135 ff.; ders.: Arbeitslosigkeit als Aufgabe für die Erwachsenenbildung? In: Faulstich, P./Ebner, H.G.: „Erwachsenenbildung . . .“, a.a.O., S. 12 ff.
- [17] So haben z. B. das bfw des DGB wie auch das BFZ Essen die 41a-Maßnahmen weitgehend in andere Bildungslehrgänge als „Vorschaltkurse“ im Sinne einer „Vorförderung“ integriert. Eine Integration ist aber jeweils vom Ausstattungsgrad (weiterführendes Bildungsangebot) der Trägereinrichtung abhängig.
- [18] Vgl.: Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.): „Förderung der beruflichen Bildung . . .“, a.a.O., Übersicht 7.
- [19] Vgl.: Sauter, E./Walden, G., u. a.: „Berufliche Weiterbildung . . .“, a.a.O., S. 39. Quantitativ am bedeutendsten ist die Fortbildung mit 33,3 Prozent, gefolgt von der Umschulung mit 29,8 Prozent und sonstigen Maßnahmen mit 23,3 Prozent.
- [20] Vgl. ebenda, S. 72 ff.
- [21] Vgl.: Hofbauer, H./Dadzio, W.: „Die Wirksamkeit von Maßnahmen . . .“, (1982), a.a.O.
- [22] Vgl.: ebenda, S. 427, Tabelle 1.
- [23] Vgl.: Hofbauer, H./Dadzio, W., (1984), a.a.O., S. 198 ff.
- [24] Vgl.: Hofbauer, H./Dadzio, W., a.a.O., S. 430.
- [25] Vgl. dazu die statistischen Informationen des IAB über den Vermittlungserfolg von Weiterbildungsabsolventen, die vierteljährlich herausgegeben werden.
- [26] Vgl.: Lotz, H.: „Informations- und Orientierungsveranstaltungen . . .“, a.a.O., S. 33; Blum, R., u. a.: „Realistische berufliche Alternativen . . .“, a.a.O., S. 36.
- [27] Vgl.: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): Infratest Sozialforschung: Arbeitssuche, berufliche Mobilität, Arbeitsvermittlung und Beratung, Bonn 1978, S. 170 ff.; Brinkmann, Ch./Schober, K.: „Methoden und Ergebnisse . . .“, a.a.O., S. 422 ff.
- [28] Vgl.: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): Arbeitslose – ein Jahr später, Bonn 1983, S. 27 ff.
- [29] Vgl.: Hofbauer, H./Dadzio, W.: „Die Wirksamkeit von Maßnahmen . . .“, a.a.O., S. 432.
- [30] ebenda, S. 430.
- [31] Vgl.: Faulstich, P.: Arbeitsorientierte Erwachsenenbildung, Frankfurt/Main 1981.

Uwe Grau / Klaus-Dieter Hahn / Hans-Joachim Scheller

Ziele, Methoden und Ergebnisse von Maßnahmen nach § 41a AFG

Formaler Rahmen der Kurse

Die im vorliegenden Artikel erörterten Problemstellungen sind zum einen aus der Durchsicht der Literatur zu den Erfahrungen verschiedener Träger, zum anderen aus eigenen mehrjährigen Erfahrungen in einem sozialtherapeutischen Praxisfeld entstanden. Den Rahmen der Tätigkeit bilden gesetzliche Maßnahmen nach § 41a des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG). Solche Maßnahmen werden von den einzelnen Arbeitsämtern organisiert und zur Durchführung öffentlichen oder privaten Trägern übergeben. Sie sollen insbesondere

„1) über Fragen der Wahl von Arbeitsplätzen und die Möglichkeiten der beruflichen Bildung unterrichten oder

2) zur Erhaltung oder Verbesserung der Fähigkeit beitragen, Arbeit aufzunehmen oder an beruflichen Bildungsmaßnahmen teilzunehmen“ (§ 41a AFG).

Seit dem 1.1.1985 müssen vom Arbeitsvermittler ausgewählte Arbeitslose an diesen Maßnahmen teilnehmen, wenn sie nicht das Risiko eingehen wollen, daß die ihnen zustehenden Geldleistungen für 12 Wochen gesperrt werden. Die Maßnahmen können nach den Ausführungsbestimmungen der Bundesanstalt für Arbeit drei bis sechs Wochen dauern (It Rd. Erl. 200).

Die Zusammenstellung der Gruppen erfolgt in der Regel durch den Arbeitsberater nach verschiedenen Kriterien. Dabei werden besonders bei kleineren Trägern, wenn zu den Verhandlungs-