

Klaus Fraaz

Regionale Disparitäten bei Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung und Wiedereingliederung von Arbeitslosen

1. Problem

Eine Auswertung [1] von Maßnahmen der Weiterbildung nach Arbeitsförderungsgesetz (AFG) für das Jahr 1987 hat ergeben, daß in einer Reihe von ländlichen und altindustrialisierten Regionen des Bundesgebiets mit überdurchschnittlich hoher Arbeitslosigkeit unerwartet große Unterschiede in der beruflichen Weiterbildung und der Wiedereingliederung von Arbeitslosen bestehen. Von insgesamt 142 Arbeitsamtsbezirken haben 82 eine überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit. In 37 von diesen wiederum nehmen Arbeitslose Weiterbildungsmaßnahmen nur unterdurchschnittlich in Anspruch und in 24 dieser 37 Arbeitsamtsbezirke brauchen die so Weitergebildeten überdurchschnittlich lange, um wieder in Arbeit zu kommen. Daß diese ungünstige Konstellation nicht zwangsläufig ist, zeigt sich bei 24 anderen Arbeitsamtsbezirken, in denen trotz hoher Arbeitslosigkeit Weiterbildungsmaßnahmen überdurchschnittlich stark in Anspruch genommen werden und zu überdurchschnittlichen Erfolgen bei der beruflichen Wiedereingliederung führen. Die Arbeitsamtsbezirke beider Gruppen liegen in Norddeutschland.

2. Raumordnungspolitische Bedeutung der beruflichen Weiterbildung

Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung führen – abgesehen von der Erhöhung der individuellen Chancen für den beruflichen Aufstieg – nicht nur gesamtwirtschaftlich gesehen zu mehr qualifizierten Fachkräften, zu weniger Arbeitslosigkeit und zur Wiedereingliederung in den Arbeitsprozeß; sie wirken sich aus der Sicht der Raumordnungspolitik auch positiv für die regionale Entwicklung aus. In einer Zeit, in der Betriebsansiedlungen „von außen“ in den strukturschwachen Gebieten rückläufig sind, gilt es, die regionalen Eigenkräfte zu stärken. Damit gewinnen Maßnahmen der Weiterbildung, die die berufliche Qualifikation der Erwerbsbevölkerung erhöhen und die Innovationsfähigkeit der ansässigen Wirtschaftsunternehmen verbessern können, an Bedeutung.

Die in ländlichen strukturschwachen Gebieten vorherrschenden kleinen und mittleren Unternehmen unterhalten in der Regel weder eigene Forschungs- und Entwicklungsabteilungen noch führen sie Weiterbildungsveranstaltungen in nennenswertem Umfang durch. Angesichts des beschleunigten technischen und wirtschaftlichen Wandels sind sie zur Erhaltung und Steigerung ihrer Wettbewerbsfähigkeit in zunehmendem Maße auf Personal angewiesen, das durch Weiterbildungsmaßnahmen den wachsenden Anforderungen in Produktentwicklung, Produktion und Vertrieb gerecht wird. [2] Weiterhin steigende Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung werden in Zukunft Weiterbildungsmaßnahmen im Bereich der neuen Technologien haben. Demzufolge werden Wirtschaftsräume, die verstärkt Weiterbildung betreiben, mittel- bis langfristig ihre Wettbewerbsfähigkeit steigern können; für Räume, in denen die Weiterbildung vernachlässigt wird, besteht die Gefahr, daß sie in ihrer Wirtschaftskraft zurückfallen.

Das Ziel verstärkter beruflicher Weiterbildung wird zunehmend auch auf der regionalen Planungsebene verfolgt. Dies kommt z. B. in den regionalen Raumordnungsplänen zum Ausdruck, die den Grundsätzen des Raumordnungsgesetzes (ROG) [3] und der Landesplanungsgesetze der Länder [4], u. a. auch zur Verbesserung und Förderung von Bildungseinrichtungen in strukturschwachen Gebieten, Rechnung tragen.

Im regionalen Raumordnungsplan Westpfalz [5] heißt es z. B.: „Das vorhandene Netz an Weiterbildungseinrichtungen (Volks- hochschulen, Universität, Berufsbildungsstätten des Handwerks

und der Industrie, Fachschulen, Landwirtschaftliche Beratungs- und Weiterbildungsstellen usw.) ist als eigenständiger Teil des gesamten Bildungssystems so auszubauen, daß dem einzelnen in zumutbarer Entfernung ein breitgefächertes Angebot an allgemeiner, politischer und berufsbezogener Weiterbildung zur Verfügung steht. Das berufsbezogene Weiterbildungsangebot hat sich an den sich stetig wandelnden Anforderungen und Bedürfnissen der Arbeitswelt zu orientieren und eine Anpassung an veränderte Arbeitsstrukturen und neue Technologien unter Beachtung humanitärer Gesichtspunkte zu ermöglichen. Es ist anzustreben, daß zentrale Orte über ein ihrer zentralörtlichen Funktion entsprechendes qualitativ anspruchsvolles und quantitativ ausreichendes Weiterbildungsangebot verfügen.“

Weiterbildungsgesetze, die ausdrücklich die berufliche Weiterbildung einbeziehen, bestehen z. B. in Nordrhein-Westfalen [6] und Rheinland-Pfalz. [7] Sie regeln Aufgaben, Trägerschaft, Finanzierung und Zusammenarbeit bei der Weiterbildungsplanung. Beide Gesetze bestimmen Städte und Landkreise als Träger der Weiterbildungseinrichtungen. In Rheinland-Pfalz sind auf Kreisebene „Beiräte für Weiterbildung“ einzurichten und in Nordrhein-Westfalen sind „Weiterbildungsentwicklungspläne“ durch die Träger der Weiterbildungseinrichtungen aufzustellen und fortzuschreiben.

In Baden-Württemberg sollen Stadt- und Landkreise die in ihrem Bereich tätigen Einrichtungen der Weiterbildung in „Kreiskuratoren für Weiterbildung“ [8] zusammenschließen. Dazu gehören auch die bereits vorhandenen „Arbeitsgemeinschaften für berufliche Fortbildung“, in denen u. a. die regionalen Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern, Arbeitnehmerorganisationen als Träger von Weiterbildungseinrichtungen sowie die Berufsschulen vertreten sind.

3. Allgemeine Situation bei der staatlichen Förderung der beruflichen Weiterbildung

Die Bundesanstalt für Arbeit (BA) hat in den letzten Jahren den arbeitsmarktpolitischen Erfordernissen entsprechend Maßnahmen der Fortbildung, Umschulung und Einarbeitung ausgeweitet. Damit wurde nicht nur wirksame Hilfestellung für den beschleunigten wirtschaftlichen und technischen Strukturwandel geleistet, sondern in zunehmendem Maße wurden auch Erfolge bei der Eingliederung von zuvor Arbeitslosen erzielt.

Jahr	Weiterbildungs- teilnehmer im Jahresdurchschnitt	darunter zuvor arbeitslose Teilnehmer	Arbeitslose im Jahresdurchschnitt
1980	168.236	53.682 32%	888.900
1983	199.852	89.165 45%	2.258.235
1987	317.092	159.668 50%	2.228.783

Quelle: Auskünfte der BA.

Dabei hat die BA 1987 für Fortbildung, Umschulung und Einarbeitung 5,59 Mrd. DM ausgegeben; 1988 wurden 5,54 Mrd. DM bereitgestellt.

Die von der BA geförderten Weiterbildungsmaßnahmen werden von Betrieben, Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen, Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern, Innungen, Sozialhilfeträgern sowie öffentlichen und privaten Schulen durchgeführt. Schulungsziele sind hauptsächlich Qualifikationen in den Dienstleistungsberufen (49% der Teilnehmer), Fertigungsberufen (30%) und technischen Berufen (16%).

4. Methode

Im folgenden soll, anknüpfend an 1984 vorgelegte Untersuchungen [9], geprüft werden, inwieweit die regionale Inanspruchnahme der Weiterbildungsmöglichkeiten in wirtschaftsstarken und in strukturschwachen Gebieten nach wie vor unterschiedlich stark ausgeprägt ist. Dabei wird die Strukturschwäche an einem allgemein anerkannten und jederzeit aktuell verfügbaren Gradmesser, der Arbeitslosenquote, gemessen. [10]

Untersucht wird die Teilnahme [11] zuvor Arbeitsloser an Maßnahmen der Fortbildung, Umschulung und Einarbeitung gem. §§ 41, 41a, 47 und 49 Arbeitsförderungsgesetz im Jahresdurchschnitt 1987. Diese Teilnehmerzahlen zuvor Arbeitsloser sind in Beziehung gesetzt zu den Arbeitslosen insgesamt und werden als Weiterbildungsquote zuvor Arbeitsloser bezeichnet.

Diese Weiterbildungsquote des jeweiligen Arbeitsamtsbezirks wird dabei der jeweiligen Arbeitslosenquote als Gradmesser für die wirtschaftliche Strukturschwäche gegenübergestellt. Daraus werden vier Strukturtypen gebildet.

5. Regionale Situation

Die Gesamtzahl der Arbeitslosen im Bundesgebiet betrug 1987 2,2 Mio. An Weiterbildungsmaßnahmen haben im Jahresdurchschnitt 1987 rd. 160.000 zuvor Arbeitslose teilgenommen. Das sind 7,16 Prozent der Arbeitslosen. Diese Quote wird in einigen Bundesländern bzw. Landesarbeitsamtsbezirken über- bzw. unterschritten. Im Landesarbeitsamtsbezirk Niedersachsen/Bremen liegt sie mit 8,36 Prozent am höchsten, in Berlin mit 4 Prozent am niedrigsten. Die Spannweite auf der Ebene der Arbeitsamtsbezirke liegt zwischen 3,32 Prozent und 15,52 Prozent.

Ein Vergleich der Zahl der Arbeitsamtsbezirke mit überdurchschnittlicher Arbeitslosenquote (82) mit der Zahl der Arbeitsamtsbezirke mit überdurchschnittlicher Weiterbildungsquote zuvor Arbeitsloser (83) zeigt, daß sie fast gleich hoch sind. Umge-

kehrt entspricht die Zahl der Arbeitsamtsbezirke mit unterdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit (60) fast genau der mit unterdurchschnittlicher Inanspruchnahme von Weiterbildungsmaßnahmen durch zuvor Arbeitslose (59). Diese Entsprechungen könnten leicht zu dem Schluß verleiten, daß Arbeitslose in Arbeitsamtsbezirken mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit auch überdurchschnittlich stark Weiterbildungsmaßnahmen in Anspruch nehmen. Die Situation ist jedoch differenzierter.

Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung in den 142 Arbeitsamtsbezirken (AA-Bez.) des Bundesgebiets werden sehr unterschiedlich und in ihrer Höhe durchaus nicht immer in der gleichen Relation zum Ausmaß der Arbeitslosigkeit in Anspruch genommen. Diese Unterschiede werden im folgenden grob umrissen.

5.1 Weiterbildungsverhalten in strukturschwachen Gebieten

Teilweise extreme Schwankungen der Weiterbildungsquoten kennzeichnen die Situation in strukturschwachen Gebieten mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit (Bundesdurchschnitt 1987 = 8,9%):

- Von den insgesamt 82 Arbeitsamtsbezirken mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit werden in 45 Arbeitsamtsbezirken Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung zuvor Arbeitsloser überdurchschnittlich stark in Anspruch genommen. Die Weiterbildungsquote der Arbeitslosen, d. h. der Anteil zuvor arbeitsloser Weiterbildungsteilnehmer an den Arbeitslosen insgesamt, beträgt hier im Jahresdurchschnitt 1987 je nach Arbeitsamtsbezirk zwischen 7,17 Prozent und rund 16 Prozent. Die Arbeitsamtsbezirke liegen insbesondere in Schleswig-Holstein (6 von 7 AA-Bez.), Niedersachsen (14 von 20 AA-Bez.) und Rheinland-Pfalz (6 von 11 AA-Bez.). (Vgl. Typ 2, Übersichten 1 und 2.)
- In weiteren 37 Arbeitsamtsbezirken mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit werden dagegen Maßnahmen der be-

Übersicht 1: Über- und unterdurchschnittliche Inanspruchnahme von Maßnahmen der Weiterbildung gemäß Arbeitsförderungsgesetz (AFG) durch Arbeitslose in Arbeitsamtsbezirken mit über- und unterdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit (1987)
 – Tabelleninhalt: Zahl der Arbeitsamtsbezirke –

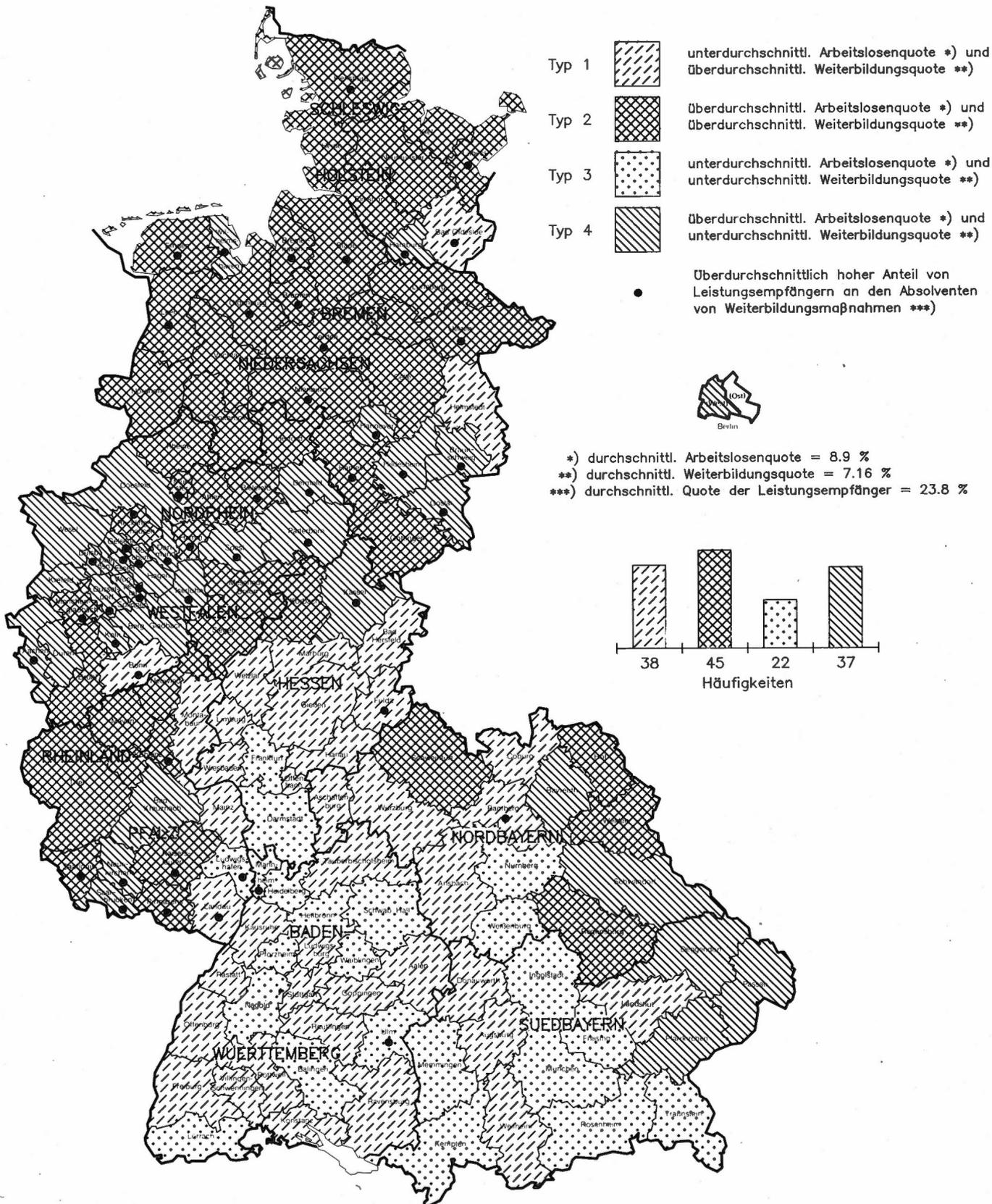
Bundesland		Weiterbildungsquote der Arbeitslosen			
		über Durchschnitt 7,17% bis 15,52%		unter Durchschnitt 3,32% bis unter 7,17%	
Name	AA-Bez. insgesamt	Arbeitslosenquote			
		unter Durchschnitt 3,9 bis 8,9%	über Durchschnitt 9,0 bis 21,3%	unter Durchschnitt 3,9 bis 8,9%	über Durchschnitt 9,0 bis 21,3%
		Typ 1	Typ 2	Typ 3	Typ 4
Schleswig-Holstein	7	1	6	—	—
Hamburg	1	—	—	—	1
Niedersachsen	20	1	14	—	5
Bremen	2	—	2	—	—
Nordrhein-Westfalen	33	1	11	—	21
Hessen	13	9	1	2	1
Rheinland-Pfalz	11	3	6	1	1
Saarland	3	—	1	—	2
Baden-Württemberg	24	14	—	10	—
Bayern	27	9	4	9	5
Berlin	1	—	—	—	1
Bundesgebiet	142	38	45	22	37

Quelle: Maschinenausdrucke der Bundesanstalt für Arbeit.
 Bestandszahlen der Teilnehmer an Maßnahmen von Fortbildung, Umschulung und Einarbeitung nach §§ 41, 41a, 47, 49 AFG im Jahresdurchschnitt 1987 sowie Arbeitslosenzahlen jeweils im Jahresdurchschnitt 1987 (Zuordnung der zuvor Arbeitslosen nach dem Wohnortprinzip).

ruflichen Weiterbildung zuvor Arbeitsloser nur unterdurchschnittlich in Anspruch genommen. [12] Die Weiterbildungsquoten der zuvor Arbeitslosen in diesen Arbeitsamtsbezirken schwanken zwischen nur 3,32 Prozent und 7,16 Prozent. Arbeitsamtsbezirke mit dieser ungünstigen Konstellation do-

minieren in Nordrhein-Westfalen (21 von 33 AA-Bez.) und dem Saarland (2 von 3 AA-Bez.). Es handelt sich einerseits um die altindustrialisierten Gebiete an Ruhr und Saar, andererseits sind aber auch ländliche Regionen in Niedersachsen und Bayern betroffen (vgl. Typ 4, Übersichten 1 und 2).

Übersicht 2: Arbeitslosigkeit und berufliche Weiterbildung von Teilnehmern an Maßnahmen der Fortbildung, Umschulung und Einarbeitung gem. Arbeitsförderungsgesetz (§§ 41, 41a, 47, 49) 1987 und berufliche Wiedereingliederung bis 30.6.1988



5.2 Weiterbildung in wirtschaftsstarken Gebieten

Auch in wirtschaftsstarken Gebieten mit **unterdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit** ist die Inanspruchnahme von Weiterbildungsmaßnahmen sehr unterschiedlich.

- In 38 Arbeitsamtsbezirken von insgesamt 60 Arbeitsamtsbezirken mit **unterdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit** (3,9% bis unter 8,9%) werden Maßnahmen der beruflichen **Weiterbildung überdurchschnittlich** stark in Anspruch genommen. Die Weiterbildungsquoten zuvor Arbeitsloser in diesen Arbeitsamtsbezirken schwanken zwischen 7,17 Prozent und 15,5 Prozent. Die Arbeitsamtsbezirke liegen insbesondere in Hessen (9 von 13 AA-Bez.), Baden-Württemberg (14 von 24 AA-Bez.) und Bayern (9 von 27 AA-Bez.). (Vgl. **Typ 1**, Übersichten 1 und 2.)
- In den übrigen 22 Arbeitsamtsbezirken mit **unterdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit** werden Maßnahmen der beruflichen **Weiterbildung nur unterdurchschnittlich** in Anspruch genommen. Die Weiterbildungsquoten der Arbeitslosen in diesen Arbeitsamtsbezirken schwanken zwischen 3,32 Prozent und 7,16 Prozent. Die Arbeitsamtsbezirke liegen insbesondere in Baden-Württemberg (10 von 24 AA-Bez.) und Bayern (9 von 27 AA-Bez.). (Vgl. **Typ 3**, Übersichten 1 und 2.)

5.3 Berufliche Wiedereingliederung nach Abschluß von Weiterbildungsmaßnahmen

Über die berufliche Eingliederung nach Abschluß von Weiterbildungsmaßnahmen liegen keine genauen Daten vor, wohl aber über die Personen, die danach noch oder bereits wieder Leistungsempfänger sind, d. h., die Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe beziehen. Je niedriger ihr Anteil ist, desto höher ist der Anteil von Weiterbildungsteilnehmern, die eine Beschäftigung gefunden haben. So haben im Jahr 1987 insgesamt 286.052 Teilnehmer Weiterbildungsmaßnahmen (Fortbildung, Umschulung, Einarbeitung) erfolgreich abgeschlossen. [13] Davon waren 238.231 Personen oder 83 Prozent vorher arbeitslos. Nach Abschluß der Weiterbildungsmaßnahmen verringerte sich der Anteil der Teilnehmer insgesamt, die noch oder bereits wieder Leistungsempfänger waren (Leistungsquote nach Weiterbildung) kontinuierlich:

- im Zeitraum zwischen Beendigung der Maßnahme und dem Ende des folgenden Quartals 60,0%
- am Ende des nächsten Quartals (bis spätestens 30.3.1988) 32,0%
- am Ende des übernächsten Quartals (bis spätestens 30.6.1988) 23,8%

Dieser letzte Wert wird der folgenden Regionalanalyse zugrunde gelegt. [14] Er lag in den Landesarbeitsamtsbezirken Südbayern mit 18,1 Prozent und Baden-Württemberg mit 18,9 Prozent deutlich unter dem Bundesdurchschnitt, in Nordrhein-Westfalen mit 26,1 Prozent, Niedersachsen/Bremen mit 26,4 Prozent und Schleswig-Holstein/Hamburg mit 26,8 Prozent deutlich darüber. Unter den Arbeitsamtsbezirken schwankte er zwischen 13,0 Prozent und 36,6 Prozent.

Dabei zeigt sich eine eindeutige Konzentration der 53 Arbeitsamtsbezirke mit überdurchschnittlich hohem Anteil von Leistungsempfängern nach Abschluß der Weiterbildungsmaßnahmen, in Norddeutschland, und zwar

- in den Stadtstaaten (4 AA-Bez.),
- in den städtischen und ländlichen Arbeitsamtsbezirken von Schleswig-Holstein (7 AA-Bez.) und Niedersachsen (13 AA-Bez.),
- in NW (20 AA-Bez.),
- im Saarland (3 AA-Bez.),
- in Rheinland-Pfalz (5 AA-Bez.).

Es handelt sich ganz überwiegend um Arbeitsamtsbezirke mit überdurchschnittlich hoher Arbeitslosenquote (45 von 53). Das heißt, in den Arbeitsamtsbezirken ist der Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Schwierigkeiten bei der Wiederein-

gliederung von Teilnehmern an Weiterbildungsmaßnahmen hoch. Das bedeutet, selbst nach erfolgreichem Abschluß von Weiterbildungsmaßnahmen haben die Teilnehmer in den Arbeitsamtsbezirken mit überdurchschnittlich hoher Arbeitslosigkeit, d. h. in Norddeutschland, schlechtere Vermittlungschancen als in Süddeutschland.

Das wird durch folgende Gegenüberstellung belegt (vgl. auch Übersicht 3):

- Im Bundesgebiet haben von 142 Arbeitsamtsbezirken 89 oder **62,7 Prozent** unterdurchschnittlich wenige Leistungsempfänger am Ende des übernächsten Quartals nach Abschluß der Weiterbildungsmaßnahmen.
- Von den 60 Arbeitsamtsbezirken mit **unterdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit** haben 52 oder **86,7 Prozent** unterdurchschnittlich wenige Leistungsempfänger nach Weiterbildung.
- Von den 82 Arbeitsamtsbezirken mit **überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit** dagegen haben nur 37 oder **45,1 Prozent** unterdurchschnittlich wenige Leistungsempfänger nach Weiterbildung.

In den Arbeitsamtsbezirken ungünstigen Vermittlungsaussichten für Absolventen von Weiterbildungsmaßnahmen sind auch die Weiterbildungsquoten der Arbeitslosen niedriger.

Eine Kombination von Weiterbildungsquote, Arbeitslosenquote und Leistungsquote für die einzelnen Arbeitsamtsbezirke zeigt unterschiedliche Problemlagen (vgl. Übersichten 2 und 3). Während für die Arbeitsamtsbezirke mit **unterdurchschnittlicher Arbeitslosenquote** – von wenigen Ausnahmen abgesehen (8 Arbeitsamtsbezirke) – kaum Probleme bei der Wiedereingliederung von Weiterbildungsteilnehmern bestehen, egal, ob Weiterbildungsmaßnahmen überdurchschnittlich stark (Typ 1) oder nur in unterdurchschnittlichem Umfang (Typ 3) in Anspruch genommen wurden, ist die Situation bei den Arbeitsamtsbezirken mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit häufig schwieriger.

Unter den Arbeitsamtsbezirken mit **überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit**

- ist der Optimalfall der Typ 2, in dem Weiterbildungsmaßnahmen überdurchschnittlich stark in Anspruch genommen werden, wenn der Anteil der Leistungsempfänger niedrig ist, d. h. die Wiedereingliederung in die Beschäftigung schnell und in starkem Umfang erfolgt (24 Arbeitsamtsbezirke).
- Aber auch bei diesem Typ 2 gibt es fast ebenso viele Arbeitsamtsbezirke (21), in denen die Wiedereingliederung weniger günstig verläuft. Sie liegen, wie auch die Arbeitsamtsbezirke der vorgenannten Variante, überwiegend in Niedersachsen (8), Nordrhein-Westfalen (5) und Rheinland-Pfalz (3).
- Noch problematischer ist der Ablauf der Wiedereingliederung der Weiterbildungsteilnehmer in den Arbeitsamtsbezirken, in denen bei überdurchschnittlich hoher Arbeitslosigkeit die Weiterbildungsbeteiligung zuvor Arbeitsloser unterdurchschnittlich ist (Typ 4). Hier kommen zwar in 13 Arbeitsamtsbezirken die Weiterbildungsteilnehmer relativ zügig wieder in Beschäftigung (Nordrhein-Westfalen 7, Bayern 5); bei den meisten Arbeitsamtsbezirken dieses Typs (24) ist der Anteil der Leistungsempfänger am Ende des übernächsten Quartals nach Abschluß der Weiterbildungsmaßnahmen jedoch überdurchschnittlich hoch. Arbeitsamtsbezirke mit dieser ungünstigen Situation liegen überwiegend in Niedersachsen (5), Nordrhein-Westfalen (14) und im Saarland (2). Dazu rechnen auch die Stadtstaaten Berlin und Hamburg.

Es wird deutlich, daß in diesen Arbeitsamtsbezirken mit überdurchschnittlichen Schwierigkeiten bei der Wiedereingliederung von Weiterbildungsteilnehmern (des Typs 4 und des Typs 2) Handlungsbedarf besteht. Sei es, daß die angebotenen und nachgefragten Weiterbildungsmaßnahmen sich mehr an der regionalen und überregionalen Vermittelbarkeit der Teilnehmer orientieren und/oder daß zusätzlich, abgestimmt mit der beruflichen Weiterbildung, Maßnahmen der Wirtschaftsförderung ergriffen werden müssen.

Übersicht 3: Teilnehmer, die am Ende des übernächsten Quartals nach Abschluß von Weiterbildungsmaßnahmen¹⁾ nach Arbeitsförderungs-gesetz (AFG) noch oder wieder Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe bezogen in v. H. der erfolgreichen Teilnehmer im Jahr 1987 insgesamt
 – Tabelleninhalt: Zahl der Arbeitsamtsbezirke –

Bundesland		unterdurchschnittliche Arbeitslosenquote 1987 3,9% bis 8,9%				überdurchschnittliche Arbeitslosenquote 1987 9% bis 21,3%			
		Typ 1		Typ 3		Typ 2		Typ 4	
		über Durchschnitt 7,17% bis 15,52%	unter Durchschnitt 3,32% bis unter 7,17%	über Durchschnitt 7,17% bis 15,52%	unter Durchschnitt 3,32% bis unter 7,17%	über Durchschnitt 7,17% bis 15,52%	unter Durchschnitt 3,32% bis unter 7,17%	über Durchschnitt 7,17% bis 15,52%	unter Durchschnitt 3,32% bis unter 7,17%
Name	AA-Bez. insges.	über Durchschnitt 23,8 bis 36,6%	unter Durchschnitt 13,1 bis u. 23,8%	über Durchschnitt 23,8 bis 36,6%	unter Durchschnitt 13,1 bis u. 23,8%	über Durchschnitt 23,8 bis 36,6%	unter Durchschnitt 13,1 bis u. 23,8%	über Durchschnitt 23,8 bis 36,6%	unter Durchschnitt 13,1 bis u. 23,8%
Schlesw.-Holst.	7	1	–	–	–	2	4	–	–
Hamburg	1	–	–	–	–	–	–	1	–
Niedersachsen	20	–	1	–	–	8	6	5	–
Bremen	2	–	–	–	–	2	–	–	–
Nordrh.-Westf.	33	1	–	–	–	5	6	14	7
Hessen	13	1	8	–	2	–	1	1	–
Rheinl.-Pfalz	11	1	2	–	–	3	3	–	1
Saarland	3	–	–	–	–	1	–	2	–
Baden-Württ.	24	–	14	–	8	–	–	–	–
Bayern	27	1	8	–	9	–	4	–	5
Berlin	1	–	–	–	–	–	–	1	–
Bundesgebiet	142	5	33	3	19	21	24	24	13

Quelle: Maschinenaudrucke der Bundesanstalt für Arbeit.

1) Teilnehmer an Maßnahmen von Fortbildung, Umschulung und Einarbeitung nach §§ 41, 41a, 47, 49 AFG; Meldungen bis Ende Juni 1988 nach dem Wohnortprinzip.

5. Qualitative Disparitäten der Weiterbildung in strukturschwachen Regionen

Regionale Unterschiede bestehen nicht nur hinsichtlich der Weiterbildungsquote, sondern auch in bezug auf die Weiterbildungsinhalte. Dies soll am Beispiel der Inanspruchnahme von Weiterbildungsmaßnahmen im Bereich der Elektronischen Datenverarbeitung (EDV) aufgezeigt werden. Dieser Bereich der beruflichen Weiterbildung soll hier als Indikator für innovationsorientierte Maßnahmen betrachtet werden.

Die Unterschiede der Inanspruchnahme zwischen den einzelnen Arbeitsamtsbezirken werden an den Anteilen der Eintritte in Maßnahmen der Weiterbildung im Bereich EDV [15] an den Eintritten 1987 insgesamt dargestellt (vgl. Übersicht 4).

Die Ergebnisse sind insofern überraschend, als sich zeigt, daß

1. Weiterbildungsmaßnahmen im Bereich der Datenverarbeitung nur in 59 oder **41,5 Prozent** der 142 Arbeitsamtsbezirke überdurchschnittlich – Bundesdurchschnitt 9,6 Prozent – in Anspruch genommen werden,
2. selbst in den 60 Arbeitsamtsbezirken mit unterdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit (Typen 1 und 3 – vorwiegend in Süddeutschland) auch nur in 29 Arbeitsbezirken, das sind **48 Prozent** dieser Gruppe, überdurchschnittlich stark im Bereich der Datenverarbeitung weitergebildet wird,
3. auf die 82 Arbeitsamtsbezirke mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit (Typen 2 und 4 – vorwiegend in Norddeutschland) ebenfalls nur 29 oder **35,4 Prozent** der Arbeitsamtsbezirke entfallen, in denen überdurchschnittlich im Bereich der Datenverarbeitung weitergebildet wird.

Weiterbildung in diesem Feld der neuen Technologien erfolgt also etwas weniger stark in Gebieten mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit (Norddeutschland) als in Gebieten mit unterdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit (Süddeutschland).

Interessant ist ferner, daß es einerseits selbst in einigen von Strukturkrisen betroffenen oder strukturschwachen Arbeitsamtsbezirken des Ruhrgebiets oder des bayerischen Zonenrandgebiets eine stärkere Inanspruchnahme von Weiterbildungsmaßnahmen im Bereich der EDV gibt (z. B. Gelsenkirchen, Essen, Duisburg, Schwandorf, Deggendorf, Passau, Pfarrkirchen) und daß es andererseits selbst in Arbeitsamtsbezirken mit günstigen Strukturen wie in Baden-Württemberg auch Arbeitsamtsbezirke gibt, in denen zwar hohe Anteile zuvor Arbeitsloser weitergebildet werden, die Inanspruchnahme von Weiterbildungsmaßnahmen im Bereich der EDV aber unterdurchschnittlich ist.

Die Ergebnisse lassen vermuten, daß bei den Arbeitsämtern auch Unsicherheiten hinsichtlich der Weiterbildungsziele der Auftragsmaßnahmen bestehen und daß sie im Zweifel einer kurzfristigen Verwertungschance, d. h. beruflichen Wiedereingliederung der zuvor Arbeitslosen vor Ort, den Vorzug vor Qualifikationen in neuen Technologien mit eventuell ungewissen Einmündungsperspektiven geben. Die Weichenstellung bei den beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen liegt bislang also mehr darin, Vermittlungshilfen für zuvor Arbeitslose zu geben, als regionale Innovationsförderung zu betreiben.

6. Gründe für die geringe Weiterbildungsteilnahme

Für die geringe Weiterbildungsteilnahme in bestimmten Arbeitsamtsbezirken gibt es auf der bisherigen Datenbasis keine eindeutigen Erklärungen. Mit monokausalen Ansätzen, also etwa allein mit der Strukturschwäche von Regionen, lassen sich weder die teilweise geringe Teilnahme von Arbeitslosen an Weiterbildungsmaßnahmen, noch die teilweise vorhandenen Disparitäten in der Inanspruchnahme zukunftssträchtiger Weiterbildungsfelder begründen. Dies belegen die unterschiedlich hohen Weiterbildungsquoten zuvor Arbeitsloser und die unterdurchschnittlich starke Inanspruchnahme von Weiterbildungsmaßnahmen im Bereich der Datenverarbeitung zwischen Arbeitsamtsbezirken mit überdurchschnittlicher oder unterdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit. Dies gilt für Arbeitsamtsbezirke aller hier genannten vier Typen,

sowohl in Norddeutschland (z. B. Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen) als auch in Süddeutschland (z. B. Baden-Württemberg und Bayern).

Mit Sicherheit läßt sich vorerst nur sagen, daß eine Vielzahl von Gründen für eine geringere Weiterbildungsteilnahme Arbeitsloser in Betracht kommt wie z. B.

- zu einseitige Wirtschaftsstruktur, so daß bestimmte, z. B. innovationsrelevante, Qualifikationen von den Unternehmen überhaupt nicht oder nicht in ausreichendem Umfang nachgefragt werden;
- geringe Bereitschaft, sich für Bereiche zu qualifizieren, für die in der Region Beschäftigungsmöglichkeiten fehlen [16] und die daher weite Wege zur Arbeitsstätte oder Abwanderung der Beschäftigten zur Voraussetzung hätten;
- zu geringe Siedlungsdichte, die ein zu geringes Aufkommen an Weiterbildungsteilnehmern bedingt, so daß Kurse wegen zu geringer Teilnehmerzahl nicht zustande kommen;
- gute Beschäftigungslage und relativ gute Wiedereingliederungsmöglichkeiten von Arbeitslosen können dazu führen, daß Weiterbildungsmaßnahmen sowohl von Arbeitslosen als auch von der Arbeitsverwaltung als unnötige „Warteschleifen“ angesehen werden;
- schlechte Beschäftigungslage und schlechte Erfahrungen bereits Weitergebildeter mit der beruflichen Wiedereingliederung können zu starker Zurückhaltung bei Angebot und/oder Inanspruchnahme von Weiterbildungsmaßnahmen führen;
- ungünstige Sozialstruktur und geringe Bildungsmotivation der Arbeitslosen, zu geringe Transparenz des Weiterbildungsangebots;
- zu geringes Angebot geeigneter Weiterbildungsträger in den Arbeitsamtsbezirken;
- Kapazitätsengpässe beim Fachpersonal, das für Planung, Organisation und Betreuung von Weiterbildungsmaßnahmen in den Arbeitsämtern zuständig ist. [17]

7. Maßnahmen

Zunächst sollten die Gründe für die unter- bzw. überdurchschnittliche Inanspruchnahme von Weiterbildungsmaßnahmen und die sehr unterschiedlichen Quoten der beruflichen Wiedereingliederung nach erfolgreichem Abschluß von Weiterbildungsmaßnahmen, z. B. durch Fallstudien [18], geklärt werden. Daran sollten Expertengespräche angeschlossen, an denen möglichst viele Verantwortliche aus Arbeitsämtern teilnehmen. Erst dann können Verbesserungsvorschläge ausgearbeitet werden, die darauf abzielen, das in Anbetracht unterschiedlicher Strukturen vorhandene Potential an Weiterbildungsteilnehmern vor Ort optimal auszuschoöpfen, die Weiterbildungsmaßnahmen noch stärker an den Chancen der beruflichen Eingliederung zu orientieren und damit die regionalen Disparitäten sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht zu verringern.

Die Bundesanstalt für Arbeit hat bereits Schulungsmaßnahmen für ihre Mitarbeiter zur Festlegung und Sicherung der Qualität beruflicher Bildungsmaßnahmen eingeleitet. Darüber hinaus kann davon ausgegangen werden, daß sich die Selbstverwaltungsorgane der Bundesanstalt für Arbeit, Arbeitgeber, Arbeitnehmer, Gemeinden, Länder und Bund u. a. auch dieses Themas annehmen, wenn sie im Herbst 1988 eine Arbeitsgruppe bilden, die sich mit regionalen und fachlichen Problemen der beruflichen Weiterbildung nach dem Arbeitsförderungsgesetz befaßt.

Ferner können Landkreise und Städte in ihrer – teilweise sogar gesetzlich geregelten – Zuständigkeit für die berufliche Weiterbildung auf ein Angebot an Weiterbildungsmaßnahmen hinwirken, das den regionalen Erfordernissen und Entwicklungszielen entspricht.

Diese Überlegungen für eine stärkere Berücksichtigung der regionalen Belange bei der Weiterbildungsförderung gelten auch für den Fall – oder sogar noch verstärkt –, daß Einsparungen beim gesamten Mittelplafond erfolgen sollten.

Übersicht 4: Anteile der Eintritte in Maßnahmen der Weiterbildung gemäß Arbeitsförderungs-gesetz (AFG) im Bereich der Datenverarbeitung 1987 an den Eintritten insgesamt in Arbeitsamtsbezirken mit über- und unterdurchschnittlicher Arbeitslosenquote und über- und unterdurchschnittlicher Weiterbildungsteilnahme zuvor Arbeitsloser

— Tabelleninhalt: Zahl der Arbeitsamtsbezirke —

Bundesland		unterdurchschnittliche Arbeitslosenquote 1987 3,9% bis 8,9%		überdurchschnittliche Arbeitslosenquote 1987 9% bis 21,3%			
		über Durchschnitt 7,17% bis 15,52%	unter Durchschnitt 3,32% bis unter 7,17%	über Durchschnitt 7,17% bis 15,52%	unter Durchschnitt 3,32% bis unter 7,17%		
		Weiterbildungsquote der Arbeitslosen 1987					
		Typ 1		Typ 2			
		Typ 3		Typ 4			
		Eintritte in Weiterbildungsmaßnahmen im Bereich Datenverarbeitung 1987					
Name	AA-Bez. insges.	über Durchschnitt 9,6% bis 22,4%	unter Durchschnitt 1,1% bis u. 9,6%	über Durchschnitt 9,6% bis 22,4%	unter Durchschnitt 1,1% bis u. 9,6%	über Durchschnitt 9,6% bis 22,4%	unter Durchschnitt 1,1% bis u. 9,6%
Schlesw.-Holst.	7	—	1	—	—	—	—
Hamburg	1	—	—	—	—	—	—
Niedersachsen	20	1	—	—	—	5	—
Bremen	2	—	—	—	—	2	—
Nordrh.-Westf.	33	1	—	—	—	2	—
Hessen	13	—	9	—	—	—	—
Rheinl.-Pfalz	11	2	1	—	—	1	—
Saarland	3	—	—	—	—	—	—
Baden-Württ.	24	11	3	—	—	—	—
Bayern	27	2	7	—	—	3	—
Berlin	1	—	—	—	—	—	—
Bundesgebiet	142	17	21	12	10	13	21

Quelle: Maschinenausdrucke der Bundesanstalt für Arbeit.

Eintritte in Maßnahmen von Fortbildung, Umschulung und Einarbeitung nach §§ 41, 41a, 47, 49 AFG im Bereich der elektronischen Datenverarbeitung 1987. Zuordnung der Eintritte in Weiterbildungsmaßnahmen nach dem Wohnortprinzip.

Anmerkungen

- [1] Diese Auswertung kam mit der freundlichen Unterstützung von Kollegen in Bundesressorts und -institutionen zustande. Besonderer Dank für fachliche Gespräche, Auskünfte und Bereitstellung von Material gilt den Herren Dr. Pröbsting und Barnowski, Bundesministerium für Arbeit; Dr. Berger, Parsch, Schneider und Wermter, Bundesanstalt für Arbeit; Dr. Dr. Blaschke, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung; Kremer, Dr. Lederer und Marwitz, Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft; v. Bardeleben, Dr. Sauter und Dr. Walden, Bundesinstitut für Berufsbildung; Back und Gnahn, Institut für Entwicklungsplanung und Strukturfor- schung; Wittmann und Hillesheim, Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, insbesondere auch für die karto- graphische Gestaltung sowie Dr. Voigtländer, Bundesbauministe- rium.
- [2] Vgl.: „Qualifikation und Innovation als Strategie der regionalen Entwicklung“, Heft 6/7, 1982, der Informationen zur Raument- wicklung mit Beiträgen insbesondere von Rolf DERENBACH (S. 449 ff.), Fred Tore WITTMANN (S. 513 ff.), Engelbert REK- KER, Gerlind SCHÜTTE (S. 543 ff.), Dieter GNAHS (S. 561 ff.) sowie Dieter GNAHS, Andreas BORCHERS, Kari BERGMANN: Analyse von Qualifikationsstrukturen und Qualifikationsbedarf in Niedersachsen, Hannover 1988, S. 13 ff.
- [3] Raumordnungsgesetz vom 8.4.1965, BGBl. I S. 306 i. d. F. vom 19.12.1986, vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 3:
„In Gebieten, in denen die Lebensbedingungen in ihrer Gesamtheit im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt wesentlich zurückgeblieben sind oder ein solches Zurückbleiben zu befürchten ist, sollen die allgemeinen wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse sowie die kulturellen Einrichtungen verbessert werden.
 In Gemeinden dieser Gebiete sollen die Lebensbedingungen der Bevölkerung, insbesondere die Wohnungsverhältnisse sowie die Verkehrs- und Versorgungseinrichtungen, allgemein verbessert werden. In einer für die Bewohner zumutbaren Entfernung sollen Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung einschließlich der zugehörigen Bildungs-, Kultur- und Verwaltungseinrichtungen gefördert werden.“
 Der Entwurf zur Novelle des Raumordnungsgesetzes weist darüber hinaus noch deutlicher auf das grundsätzliche Erfordernis von Qualifizierungsmaßnahmen für die Entwicklung ländlicher Räume hin: „Eine wirtschaftliche Leistungsfähigkeit mit ausreichenden und qualifizierten Ausbildungs- und Erwerbsmöglichkeiten auch außerhalb der Land- und Forstwirtschaft ist anzustreben“ (Ent- wurf eines Gesetzes zur Änderung des Raumordnungsgesetzes vom 12.8.1988, Bundesratsdrucksache 331/88, § 2 Abs. 1 Nr. 6).
- [4] Vgl. z. B.: Bayerisches Landesplanungsgesetz i. d. F. vom 3.8.1982; Art. 2, Nr. 4 sowie Landesgesetz für Raumordnung und Landesplan- ung, Rheinland-Pfalz i. d. F. vom 14.5.1982, § 2 Nr. 3.
- [5] Regionaler Raumordnungsplan Westpfalz (Entwurf), Kaiserslau- tern, 1987, S. 89.
- [6] Erstes Gesetz zur Ordnung und Förderung der Weiterbildung im Lande Nordrhein-Westfalen (WbG) i. d. F. der Bekanntmachung vom 7.5.1982, GVNW, S. 275.
- [7] Landesgesetz zur Neuordnung und Förderung der Weiterbildung in Rheinland-Pfalz (WeitBiG) vom 14.2.1975, GVBl., S. 77.
- [8] Gesetz zur Förderung der Weiterbildung und des Bibliothekswes- ens i. d. F. vom 20.3.1980/GBl. BW, S. 249, i. d. F. vom 4.7. 1983, § 14.
- [9] Vgl.: SAUTER, E., WALDEN, G., BARDELEBEN, R. von: Beruf- liche Weiterbildung und Arbeitslosigkeit. Materialien und statisti- sche Analysen zur beruflichen Bildung, Heft 47, Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.): Berlin und Bonn, 1984, sowie HOFBAUER, H., DADZIO, W.: Berufliche Weiterbildung für Arbeitslose. Mittei- lungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 1984, Heft 2, S. 183 ff.
- [10] So weisen Arbeitsamtsbezirke mit überdurchschnittlich hoher Ar- beitslosigkeit eine ungünstige Situation bei Merkmalen der wirt- schaftlichen Entwicklung, des Arbeitsmarktes und des Ausbildungs- stellenmarktes auf. Sie haben in der Regel weiter ein unterdurch- schnittliches Beschäftigungswachstum, eine geringe Branchenviel- falt, hohe Langzeitarbeitslosigkeit, einen überdurchschnittlichen Anteil von älteren Arbeitslosen und/oder jugendlichen Arbeitslo- sen, ein unterdurchschnittlich geringes Angebot an Ausbildungs- stellen im Vergleich zur Ausbildungsnachfrage und aus Vorjahren einen hohen Anteil von Altbewerbern um Ausbildungsstellen.
- [11] Die Teilnehmerzahlen werden gebildet aus den **Bestandszahlen** jeweils am Quartalsende. Die Bestandszahlen der **Weiterbildungs- teilnehmer** wurden nach dem **Wohnortprinzip** erfaßt. Im Gegen- satz zu den über ein Jahr kumulierten Zahlen der **Eintritte** in Wei- terbildungsmaßnahmen werden bei den Bestandszahlen die nur kurzfristig angelegten Maßnahmen nach § 41 a AFG weniger stark erfaßt. Nicht erfaßt ist die Weiterbildung von zuvor nicht arbeits- losen, nach AFG geförderten, Weiterbildungsteilnehmern. Teilneh- mer an Weiterbildungsmaßnahmen, die die Unternehmen in eige- ner Trägerschaft durchführen, sind hierin nicht enthalten. Da der- artige Maßnahmen überwiegend in Großbetrieben in städtisch- industriellen Verdichtungsräumen durchgeführt werden, dürfte sich bei ihrer Berücksichtigung das ohnehin schon vorhandene regionale Gefälle noch mehr verstärken.
- [12] So im Ergebnis auch IAB-Kurzbericht vom 5.6.1986, VII/3-HO, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, S. 3 ff.
- [13] Quelle: Maschinenausdrucke des Instituts- für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung von August/September 1988; vgl. auch: STEG- MANN, H.: Weiterbildung für Arbeitslose, Ergebnisse besser als vermutet. Materialien aktuell. Institut für Arbeitsmarkt- und Beru- fsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, 4/1988.
- [14] Die entsprechende durchschnittliche Quote der Leistungsempfän- ger für die zuvor arbeitslosen Weiterbildungsteilnehmer liegt mit 27,2 Prozent deutlich höher. Beide Quoten korrelieren jedoch sehr hoch, d. h., Arbeitsamtsbezirke mit überdurchschnittlich hohem Anteil von Leistungsempfängern unter den Weiterbildungsteilneh- mern haben auch überdurchschnittlich hohe Anteile von Leistungs- empfängern unter den zuvor arbeitslosen Weiterbildungsteilneh- mern.
- [15] Kennziffer 774/Vd der Schulungsziele der Weiterbildungsmaß- nahmen, Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Arbeits- statistik 1987, S. 190.
- [16] Vgl.: Berufliche Weiterbildung, Bund-Länder-Kommission für Bil- dungsplanung und Forschungsförderung, K 15/88, Bonn, 8.6.1988, S. 10.
- [17] Vgl. auch: SAUTER, E., und HARKE, D.: Qualität und Wirtschaft- lichkeit beruflicher Weiterbildung. Berichte zur beruflichen Bil- dung, Heft 99, Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.): Berlin und Bonn, 1988, S. 52 ff.
- [18] Das Bundesinstitut für Berufsbildung, Bonn, Berlin, und das Insti- tut für Entwicklungsplanung und Strukturfor- schung, Hannover, bearbeiten z. Z. eine „Analyse des beruflichen Weiterbildungsange- bots und -bedarfs“ in den Regionen Hannover und Heilbronn.

UMSCHAU

Werner Markert

Berufsbildung in Brasilien

Wirtschaft und Sozialstruktur Brasiliens

Vor der Darstellung von Strukturen und Formen der Berufsaus- bildung in Brasilien sollen zunächst einige Angaben zur Ge- schichte des Bildungssystems wie zur wirtschaftlichen und sozia- len Struktur des Landes gemacht werden. Brasilien, das mit einer Größe von mehr als 8 Mio. Quadratkilometern nur gut 130 Mio. Einwohner zählt, ist im wesentlichen geprägt durch extreme Unterschiede der wirtschaftlichen Entwicklung – dem industriell hoch entwickelten Süden und Südosten sowie einem

auf noch niedrigem technischen Niveau produzierenden Agrar- gebiet im Nordosten.

Im Süden und vor allem in der Großregion Sao Paulo konzen- trieren sich Zukunfts-Industrien wie Maschinenbau, Elektronik, Automobilbau, Chemie bis zur Kriegsindustrie. Groß-Sao Paulo erwirtschaftet etwa 40 Prozent des gesamten Volkseinkommens. Entsprechend weit entwickelt sind dort die vorhandenen Bil- dungsinstitutionen, einschließlich der Berufsausbildung wie der Universitäten. Dennoch können die Bildungsinstitutionen die