

26.07.90

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen der 9. Novelle zum Arbeitsförderungsgesetz

Bundesministerium für Arbeit
und Sozialordnung
Dr. Werner Tegtmeier
Staatssekretär

Bonn, den 25. Juli 1990

I Ib 1 - 20 021

An den
Präsidenten des Bundesrates

Mit Beschluß des Bundesrates vom 16.12.1988 (Drucksache 573/88) (Beschluß)) wurde die Bundesregierung gebeten, zum 1. Mai 1990 über die Auswirkungen der 9. Novelle zum Arbeitsförderungsgesetz zu berichten. Aufgrund meines Schreibens vom 11. Mai 1990 haben Sie sich damit einverstanden erklärt, daß Ihnen dieser Bericht im Juli 1990 vorgelegt wird.

Als Anlage überreiche ich Ihnen nunmehr den in der Kabinettsitzung am 18. Juli 1990 beschlossenen Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen der 9. Novelle zum Arbeitsförderungsgesetz.



A n l a g e

Bonn, den 18. Juli 1990

Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen der 9. Novelle
zum Arbeitsförderungsgesetz

Gliederung

I. Gegenstand

1. Auftrag

2. Inhalt und Ziel der durch die 9. Novelle zum Arbeits-
förderungsgesetz erfolgten Änderungen

a) Ziel

b) Wesentliche Änderungen

aa) Berufsausbildung (§ 40)

bb) Betriebliche Bildungsmaßnahmen (§ 41)

cc) Mangelberufsregelung (§ 44)

dd) Kostenerstattung bei Teilnahme an Fortbildungs-
oder Umschulungsmaßnahmen (§ 45, AFuU)

ee) Einarbeitungszuschüsse (§ 49)

ff) Allgemeine Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (§ 94)

gg) Überbrückungsbeihilfe/Eingliederungsbeihilfe
(§§ 53 und 54)

II. Darstellung und Analyse der Entwicklungen im Jahre 1989
und der erkennbaren Tendenzen für 1990

1. Berufsausbildung

2. Berufliche Fortbildung/Umschulung/Einarbeitung

a) Personenkreis/Art der Maßnahme

aa) Teilnehmer

bb) Verhältnis von Vollzeit- zu Teilzeitmaßnahmen

cc) Verhältnis zwischen Auftrags- und Freien Maßnahmen

dd) Bildungsmaßnahmen mit betrieblicher Beteiligung

ee) Verhältnis von notwendiger zweckmäßiger Teilnahme

b) Ungelernte

c) Frauen

d) Mangelberufe

3. Allgemeine Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

a) Beschäftigte

b) Neubewilligungen/Mittelbindungen

.. c) Höhe der Förderungssätze/Umfang der Ausschöpfung
der 100 %-Förderungsfälle/Regionale Verteilung

d) Maßnahme-/Beschäftigten-/Trägerstruktur

4. Überbrückungsbeihilfe/Eingliederungsbeihilfe

III. Förderung eines gleitenden Übergangs älterer Arbeitnehmer
in den Ruhestand

1. Inhalt und Ziel der Förderung

2. Inanspruchnahme

IV. Zusammenfassung

Tabellenanhang

I. Gegenstand

1. Auftrag

Der Bundesrat hat in seiner 596. Sitzung am 16. Dezember 1988 dem vom Deutschen Bundestag am 2. Dezember 1988 verabschiedeten Gesetz zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes und zur Förderung eines gleitenden Übergangs älterer Arbeitnehmer in den Ruhestand zugestimmt. Dabei hat er in einer EntschlieÙung (Drs. 573/88) um folgendes gebeten:

"Im Hinblick auf die mit der Konsolidierung der Leistungsfähigkeit der Bundesanstalt für Arbeit verbundenen Änderungen des Arbeitsförderungsgesetzes erwartet der Bundesrat zum 1. Mai 1990 einen Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen der 9. Novelle zum Arbeitsförderungsgesetz. Der Bericht soll darlegen, inwieweit es gelungen ist, die Leistungsfähigkeit der Bundesanstalt für Arbeit auf hohem Niveau zu erhalten, die Förderungsstrukturen stark auf die eigentlichen Zielgruppen des Arbeitsförderungsgesetzes zu konzentrieren und eine regional angemessene Verteilung der Förderungsmittel sicherzustellen. Dazu erwartet der Bundesrat Auskunft

- wie sich die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in quantitativer Hinsicht entwickelt haben und wie sich die regionale Verteilung der zu 100 % geförderten Maßnahmen im Vergleich zum 31.12.1988 darstellt,

- ob der Anteil der Arbeitslosen, von Arbeitslosigkeit unmittelbar bedrohten und ungelernten Arbeitnehmer an den beruflichen Bildungsmaßnahmen erhöht und damit der eigentliche Auftrag der Arbeitsförderung wieder stärker zur Geltung gebracht werden konnte,
- wie sich die Leistungsänderungen im Bereich Fortbildung und Umschulung auf die Bereitschaft von Frauen zur Teilnahme an entsprechenden Kursen ausgewirkt haben und
- welche ersten Erfahrungen mit der Förderung eines gleitenden Übergangs älterer Arbeitnehmer in den Ruhestand vorliegen."

Der Bitte des Bundesrates wird mit dem folgenden Bericht nachgekommen.

2. Inhalt und Ziel der durch die 9. Novelle zum Arbeitsförderungs-gesetz erfolgten Änderungen

a) Ziel

Die auf das Arbeitsförderungs-gesetz gestützte aktive Arbeitsmarktpolitik hat in den vergangenen Jahren einen erheblichen Beitrag im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit geleistet. Allein im Bereich der beruflichen Weiterbildung ist die Zahl der Eintritte in geförderte Bildungsmaßnahmen von 265.000 Teilnehmern im Jahre 1982 auf die Rekordzahl von 596.000 Teilnehmern im Jahre 1987 gestiegen. Die Zahl der Beschäftigten in allgemeinen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen stieg von 29.000 Arbeitnehmern im Jahre 1982 auf 114.000

Arbeitnehmer im Jahre 1987. Dementsprechend stiegen die Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit für den gesamten Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik von rd. 6,9 Mrd. DM im Jahre 1982 auf rd. 13,2 Mrd. im Jahre 1987 und auf rd. 15,5 Mrd. im Jahre 1988 an.

Der Gesetzgeber war seinerzeit der Auffassung, daß derartige Steigerungsraten im Hinblick auf die angespannte Finanzlage der Bundesanstalt für Arbeit und des Bundes nicht weiter vertretbar wären. Er hielt eine Konzentrierung der Förderungsleistungen auf die Problemgruppen des Arbeitsmarktes, insbesondere auf Arbeitslose, von Arbeitslosigkeit Bedrohte, Ungelernte und Frauen, die nach einer Zeit der Kinderbetreuung wieder erwerbstätig werden wollen, für notwendig.

Mit der 9. Novelle wurde eine Konsolidierung bestimmter Leistungen vorgenommen, einige Leistungen wurden gestrichen, die aufgrund der arbeitsmarktpolitischen Entwicklung nicht mehr erforderlich waren.

b) Wesentliche Änderungen

aa) Berufsausbildung (§ 40)

Für Auszubildende in einer beruflichen Ausbildung in Betrieben oder überbetrieblichen Ausbildungsstätten, sofern sie nicht zum Personenkreis der Rehabilitanden gehören, wird eine Berufsausbildungsbeihilfe nur noch gewährt, wenn sie nicht im Elternhaus wohnen können. Nach Auffassung des Gesetzgebers konnten Auszubildende,

die bei den Eltern wohnen oder als Minderjährige dort wohnen könnten, weil von der Wohnung der Eltern aus die Ausbildungsstätte in angemessener Zeit erreichbar ist, auf die Ausbildungsvergütung verwiesen werden, die in zunehmenden Umfang den Bedarf für den Lebensunterhalt und die Ausbildung ganz oder zumindest zu einem großen Teil abdeckt (§ 40 Abs. 1).

Die Änderung bei der Berufsausbildungsbeihilfe stellt auch eine Anpassung an die Förderung von im Elternhaus wohnenden Schülern nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) dar; dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß mit dem 12. Änderungsgesetz zum BAföG vom 22. Mai 1990 bei den Eltern wohnende Schüler bestimmter beruflicher Vollzeitschulen wieder in die Förderung einbezogen worden sind.

bb) Betriebliche Bildungsmaßnahmen (§ 41)

Bestimmte berufliche Bildungsmaßnahmen, in denen Arbeitslose in Betrieben durch ihre Mitarbeit berufliche Kenntnisse und Fertigkeiten erwerben, werden nur noch gefördert, wenn die Maßnahme mit einem qualifizierenden Abschluß endet oder mindestens in einem Viertel des Unterrichts die Vermittlung theoretischer Kenntnisse umfassen (§ 41 Abs. 2 a).

cc) Mangelberufsregelung (§ 44)

Das erhöhte und zuschußweise gezahlte Unterhaltsgeld wurde bisher auch den Teilnehmern gewährt,

die aus einer Beschäftigung heraus in eine Bildungsmaßnahme eintreten, sofern sie sich für einen Mangelberuf weiterbildeten. Diese Teilnehmer erhalten seit 1.1.1989 das niedrige darlehensweise gezahlte Unterhaltsgeld.

dd) Kostenerstattung bei Teilnahme an Fortbildungs- oder Umschulungsmaßnahmen (§ 45, AFuU)

Die Erstattung der durch die Teilnahme entstehenden Kosten (Lehrgangsgebühren, Lernmittelkosten, Fahrkosten, Kosten der auswärtigen Unterbringung u.a.) wurden als Ermessensleistung der Bundesanstalt für Arbeit ausgestaltet. Dabei hatte die Bundesanstalt sicherzustellen, daß die in § 44 Abs. 2 genannten besonderen Zielgruppen der Bildungsförderung vorrangig berücksichtigt werden. Dies ist durch die vom Verwaltungsrat der Bundesanstalt für Arbeit beschlossene Änderung der Anordnung über die individuelle Förderung der beruflichen Fortbildung und Umschulung (AFuU) geschehen:

1. Arbeitslosen, von Arbeitslosigkeit Bedrohten und Ungelernten, die an Bildungsmaßnahmen teilnehmen, die zu ihrer beruflichen Eingliederung oder zum Erwerb einer Qualifikation notwendig sind (Notwendigkeitsfälle), werden Lehrgangsgebühren und Prüfungsgebühren einschließlich der Kosten des Prüfungsstücks weiterhin in der Regel in voller Höhe erstattet. Die Lernmittelkosten werden wie bisher mit höchstens 30,-- DM monatlich bezuschußt. Zu den entstehenden Fahrkosten wurden zunächst 0,15 DM je

zurückgelegten Kilometer (kein Eigenanteil) als Zuschuß gewährt. Da sich inzwischen herausgestellt hat, daß die tatsächlichen niedrigsten Fahrkosten oftmals den Zuschuß von 0,15 DM überstiegen haben, hat der Verwaltungsrat der Bundesanstalt eine erneute Änderung der Anordnung Fortbildung und Umschulung beschlossen (18. Änderungsanordnung), die am 1. Juni 1990 in Kraft getreten ist und nach der in den sog. Notwendigkeitsfällen die Fahrkosten wieder in voller Höhe erstattet werden.

2. Arbeitnehmern, die aus der Beschäftigung heraus in eine Bildungsmaßnahme eintreten, werden insbesondere die Lehrgangsgebühren bis zu 2,-- DM je Unterrichtsstunde, bei ganztägigen Bildungsmaßnahmen ab dem 7. Monat bis zu 3,-- DM je Unterrichtsstunde erstattet. Lernmittelkosten und Prüfungsgebühren werden in diesen Fällen nicht mehr übernommen. Zu den entstehenden Fahrtkosten werden Zuschüsse in Höhe von 0,10 DM je zurückgelegten Kilometer, abzüglich eines Eigenanteils von 30,-- DM je Monat gewährt.

ee) Einarbeitungszuschüsse (§ 49)

Durch Ergänzung des § 49 Abs. 1 wurde herausgestellt, daß der Einarbeitungszuschuß insbesondere auch für Arbeitnehmer/innen gezahlt werden soll, die nach Zeiten der Kindererziehung in das Erwerbsleben zurückkehren und zunächst arbeitslos sind.

Der zu zahlende Einarbeitungszuschuß wurde für alle Fälle von bisher höchstens 70 v.H. auf höchstens 50 v.H. herabgesetzt (§ 49 Abs. 2).

ff) Allgemeine Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (§ 94)

Die Höhe des ABM-Zuschusses zum Arbeitsentgelt der in Allgemeinen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen beschäftigten Arbeitnehmer wurde gesetzlich neu geregelt (§ 94 AFG): Der Regelförderungssatz beträgt nunmehr 50 bis 75 % des Arbeitsentgelts. Darüberhinausgehende Förderungssätze (bis zu 90 % bzw. bis zu 100 % des Arbeitsentgelts) sind gesetzlich wie folgt geregelt:

Zuschüsse bis zu 90 % des Arbeitsentgelts können für Maßnahmen gewährt werden, die überwiegend für schwervermittelbare Arbeitslose in Arbeitsamtsbezirken mit besonders hoher Arbeitslosigkeit (Arbeitslosenquote mindestens 30 % über dem Bundesdurchschnitt) durchgeführt werden.

Ein Zuschuß bis zu 100 % des Arbeitsentgelts ist unter folgenden Voraussetzungen möglich:

1. Nur in Arbeitsamtsbezirken mit besonders hoher Arbeitslosigkeit (Quote mindestens 30 % über dem Bundesdurchschnitt),
2. Die Zuweisung in eine Arbeitsbeschaffungsmaßnahme muß arbeitsmarktpolitisch in besonderer Weise geboten sein (z.B. Arbeitslose mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen),

3. Der Träger ist finanziell nicht in der Lage, einen Eigenanteil zu tragen,
4. Die 100 %-Förderungsfälle sind quantitativ auf 15 % aller in einem Kalenderjahr bundesweit zugewiesenen Arbeitnehmer beschränkt.

gg) Überbrückungsbeihilfe/Eingliederungsbeihilfe
(§§ 53, 54)

Überbrückungsbeihilfe (bis zur ersten Lohn-/ Gehaltszahlung) wird in besonderen Härtefällen bis zur Dauer von einem Monat gewährt (§ 53 Abs. 1 S. 1 Nr. 5).

Die Eingliederungsbeihilfe (für schwervermittelbare Arbeitslose) soll in der Regel 30 v.H., sie darf 50 v.H. des Arbeitsentgelts nicht übersteigen (§ 54 Abs. 1 S. 2).

II. Darstellung und Analyse der Entwicklungen im Jahre 1989 und der erkennbaren Tendenzen für 1990

1. Berufsausbildung

Die jahresdurchschnittliche Zahl der Empfänger von Berufsausbildungsbeihilfen (BAB) ist 1989 im Vergleich zum Vorjahr um 24.636 auf 39.132 zurückgegangen (- 38,6 %). Die Zahl der Förderungsfälle wird nicht gesondert statistisch erfaßt; sie liegt jedoch über der jahresdurchschnittlichen Empfängerzahl, weil ein Teil der Empfänger von BAB, unter anderem wegen des Zeitpunktes des Ausbildungsbeginns oder des Ausbildungsendes im Laufe des Jahres, nur einige Monate im Jahr Leistungen erhalten.

Die Lage auf dem Ausbildungsstellenmarkt hat sich im Jahre 1988/89 erheblich verbessert. Bundesweit standen Ende September 1989 18.278 nichtvermittelten Bewerbern 84.913 offene Ausbildungsplätze gegenüber. Die günstige Entwicklung wird sich im laufenden Jahr fortsetzen. Dadurch wird es einem Teil der zu Hause untergebrachten Auszubildenden erleichtert, einen Wegfall der ergänzenden Berufsausbildungsbeihilfe ganz oder teilweise zu kompensieren (siehe auch I.2 b/aa). Denn in einer zunehmenden Zahl von Berufen, insbesondere im handwerklichen oder gewerblich-technischen Bereich, steigen die Wahlmöglichkeiten bei den Ausbildungsberufen und den Ausbildungsstätten. Daher können die Höhe der Fahrtkosten und, soweit verwandte Berufe der Eignung und Neigung entsprechen, die unterschiedliche Höhe der Ausbildungsvergütungen bei der Berufswahl stärker mit in die Entscheidungen einbezogen werden.

2. Berufliche Fortbildung/Umschulung/Einarbeitung

a) Personenkreis/Art der Maßnahme

aa) Teilnehmer

Die Tabelle 1 zeigt die Entwicklung der Neueintritte in berufliche Bildungsmaßnahmen in den letzten Jahren auf. Sie weist zunächst von Jahr zu Jahr beachtliche Steigerungsraten nach. Im Jahre 1987 wurde im Rahmen der Qualifizierungsoffensive mit rd. 596.000 Neueintritten eine absolute Rekordzahl erreicht. Die Aufwendungen der Bundesanstalt für Arbeit betrugen allein für die Förderung der beruflichen Weiterbildung mehr als 5,6 Milliarden DM. 1988 ging die Zahl der Neueintritte um 5,2 % auf rd. 565.000 zurück; die Aufwendungen der Bundesanstalt stiegen dagegen um 5,2 % auf rd. 5,9 Milliarden DM an.

Diese Tendenz setzte sich 1989 zunächst noch fort. Seit Mitte bis Ende 1989 ist wieder eine steigende Tendenz erkennbar. Während bis zum 30. Juni 1989 gegenüber der gleichen Zeit des Vorjahres noch ein Rückgang von 24,3 % zu verzeichnen war, betrug der Rückgang Ende des Jahres nur noch 13,4 %. Im Dezember 1989 traten zwar mit 52.262 Teilnehmern noch 7.998 oder 13,3 % weniger ein als im Dezember 1988 (60.260 Neueintritte), der Anteil der besonderen Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik (und der 9. Novelle) zeigte dagegen schon wieder einen deutlichen Anstieg (Tabelle 2) und zwar

- der vorher Arbeitslosen um 11,1 %,
- der Frauen um 2,2 % und
- der Ungelernten um 3,4 %.

In den Monaten Januar bis April 1990 sind gegenüber der gleichen Zeit des Vorjahres die Neueintritte um 34.272 (23,5 %), der Anteil der vorher Arbeitslosen um 38.161 (Gesamtanteil plus 11,1 %), der Frauen um 17.975 (Gesamtanteil plus 3,4 %) und der Ungelernten um 11.574 (Gesamtanteil plus 2,1 %) gestiegen (Tabelle 2).

Im Vergleich der Zahl der Neueintritte von Januar bis April 1990 gegenüber der gleichen Zeit des Vorjahres zeigt sich deutlich, daß die mit der 9. Novelle beabsichtigte Konzentrierung der Förderungsleistungen auf die Zielgruppen des Arbeitsmarktes realisiert werden kann. Bei einer Gesamtsteigerungsrate von 23,5 % hat sich

- der Anteil der Männer um 16.297 oder 17,2 % erhöht,
- der Anteil der Frauen jedoch um 17.975 oder 35,3 %,
- der Anteil der Arbeitslosen um 38.161 oder 49,3 % und
- der Anteil der Ungelernten um 11.574 oder 34,6 %

erhöht.

Der Anteil der vorher Arbeitslosen, der 1986 66 %, 1987 64,3 % und 1988 nur 55,8 % betrug, ist zwar noch nicht befriedigend, er zeigt jedoch mit 64,2 % einen eindeutigen Trend nach oben.

Die Entwicklung der Neueintritte seit 1982 zeigt jedoch auch, daß die Inanspruchnahme der Förderung nicht allein von den gesetzlichen Regelungen abhängt. Trotz der leistungseinschränkenden Haushaltsbegleitgesetze 1983 und 1984 traten von Jahr zu Jahr immer mehr Teilnehmer neu in berufliche Bildungsmaßnahmen.

ein. Im Jahre 1988 trat dagegen ohne jegliche Rechtsänderung erstmals wieder ein Rückgang in Erscheinung, der sich 1989- verstärkt um die Wirkungen der 9. Novelle - zunächst fortsetzte. Damit wird deutlich, daß die regionale Arbeitsmarktlage, die Bildungsbereitschaft der Arbeitnehmer, insbesondere bestimmter Gruppen arbeitsloser Arbeitnehmer und die Intensität der Beratungstätigkeit der örtlichen Arbeitsämter auf die Zahl der Neueintritte in berufliche Weiterbildungsmaßnahmen wesentlichen Einfluß haben.

bb) Verhältnis von Vollzeit- zu Teilzeitmaßnahmen

Im Jahre 1986 traten 76 % der Teilnehmer in Maßnahmen mit Vollzeitunterricht ein. 1987 sank dieser Anteil auf 74,2 % und 1988 auf 68,6 %. Dies war nicht zuletzt auf die Tatsache zurückzuführen, daß sich die Arbeitsämter mit der Vergabe von neuen Auftragsmaßnahmen zurückhielten (siehe auch Nr. 2 cc).

Im Jahre 1989 ist wieder ein deutlicher Anstieg der Teilnehmer an Vollzeitmaßnahmen zu verzeichnen; insgesamt 71,8 % (Tabelle 3). Dies wird noch deutlicher, wenn man die Unterrichtsart aufgeschlüsselt nach dem Ziel der Maßnahme untersucht (Tabelle 4). Umschulungsmaßnahmen werden fast ausschließlich ganztägig durchgeführt. In diesem Bereich war daher kein Rückgang und damit auch kein Wiederanstieg zu verzeichnen. Bei den Eintritten in Fortbildungsmaßnahmen mit Vollzeitunterricht ist dagegen von 1988 zu 1989 ein Anstieg um 4 %-Punkte eingetreten. Die weitere Aufgliederung der Fortbildungsmaßnahmen nach dem Ziel der Maßnahme bestätigt diesen Trend (Tabelle 5). Selbst in den Berufsfeldern, in denen schon immer eine Vielzahl von berufsbegleitenden Maßnahmen angeboten wird, (z.B. Meistervorberei-

tungskurse, Technikerschulen), ist eine verstärkte Inanspruchnahme von Vollzeitmaßnahmen unverkennbar.

Teilzeitmaßnahmen - mit weniger als 25 Unterrichtsstunden wöchentlich -, die in der Regel nur an 2 oder 3 Tagen in der Woche oder berufsbegleitend in den Abendstunden oder am Wochenende durchgeführt werden, behalten nur noch in den Berufsfeldern größere Bedeutung, in denen traditionsgemäß Maßnahmen dieser Art angeboten und durchgeführt werden, wie z.B. Vorbereitungskurse zum Industriemeister, oder zum Nachholen einer bisher fehlenden beruflichen Abschlußprüfung.

cc) Verhältnis zwischen Auftrags- und Freien Maßnahmen

Auftragsmaßnahmen sind Bildungsmaßnahmen, die im Auftrage eines Arbeitsamtes durchgeführt werden. Sie werden fast ausschließlich im Vollzeitunterricht durchgeführt und Überwiegend von vorher arbeitslosen Teilnehmern besucht. Infolge der hohen Zahl der Neueintritte in den Jahren 1986 und 1987 waren ein großer Teil der für 1988 und auch noch für 1989 zur Verfügung stehenden Förderungsmittel durch den hohen Bestand an Teilnehmern gebunden. Die Arbeitsämter haben darauf zunächst mit einer gewissen Zurückhaltung bei der Vergabe neuer Auftragsmaßnahmen reagiert.

Dies hat nicht nur zu dem Rückgang des Anteils an Vollzeitmaßnahmen, sondern auch zum Rückgang des Anteils der vorher arbeitslosen Teilnehmer geführt. Nach Abbau des hohen Teilnehmerbestandes, der zeitlich mit dem Inkrafttreten der 9. Novelle sowie der 17. Änderungsanordnung Fortbildung und

Umschulung zusammentraf, konnte die Vergabe neuer Auftragsmaßnahmen wieder forciert werden. Obwohl 1989 insgesamt noch ein Rückgang bei den Neueintritten zu verzeichnen ist, hat sich der Anteil der Auftragsmaßnahmen von 35,5 v.H. (1988) auf 37,4 v.H. erhöht; im Januar/April 1990 erhöhte sich dieser Anteil sogar um 8,8 %-Punkte von 33,8 v.H. in der gleichen Zeit des Vorjahres auf 42,6 v.H. (Tabelle 7a).

dd) Bildungsmaßnahmen mit betrieblicher Beteiligung

Die Neuregelung, Bildungsmaßnahmen in Betrieben nur dann zu fördern, wenn diese

mit einer qualifizierenden Prüfung abschließen oder

zumindestens zu einem Viertel des Unterrichts die Vermittlung theoretischer Kenntnisse umfassen, dient dem Ziel, solche Maßnahmen von der Förderung auszuschließen, in denen die Teilnehmer in erster Linie als billige Arbeitskräfte genutzt werden. Diese Regelung hat zunächst zu einem Rückgang geführt, der sich aber im wesentlichen nur Anfang 1989 bemerkbar gemacht hat. Während im Januar/April 1989 31.238 (21,4 % aller Neueintritte) Teilnehmer in Maßnahmen mit betrieblicher Beteiligung eintraten, waren dies in der gleichen Zeit 1990 bereits wieder 53.855 (29,9 %). Im Vergleich der Jahre 1988 zu 1989 ist zwar ein Rückgang bei den absoluten Zahlen ersichtlich, jedoch ist er mit 10,5 % geringer als der Gesamtrückgang um 13,4 %. Der Anteil der Eintritte in Maßnahmen mit betrieblicher Beteiligung an der Gesamtzahl der Eintritte ist bis Ende 1989

bereits wieder auf 24,0 % gestiegen. Von Januar bis April 1990 ist gegenüber der gleichen Zeit des Vorjahres ein Anstieg um 72,4 % zu verzeichnen (Tabelle 7b).

ee) Verhältnis von notwendiger/zweckmäßiger Teilnahme

Der Anteil der "notwendigen" Förderungsfälle ist von 59,5 % im Jahr 1988 auf 60,8 % im Jahr 1989 gestiegen; im Januar/April 1990 beträgt ihr Anteil bereits 66,8 %. Mit der in den ersten Monaten 1990 auch in absoluten Zahlen erreichten Steigerung von 75.586 auf 103.476 (+ 10,5 %) wird bestätigt, daß die Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik verstärkt erreicht werden (Tabelle 7a).

Leider hat diese Entwicklung, soweit die Zahlen nur gut eines Jahres hierzu Aufschluß geben können, noch nicht alle Zielgruppen der Bildungsförderung erreicht. Die Zahl der Bezieher von Unterhaltsgeld hat sich wieder erhöht; der Anteil der Zuschußempfänger (Notwendigkeitsfälle) und der Darlehensempfänger (Zweckmäßigkeitsfälle) blieb jedoch unverändert. Die Zahl der Empfänger von Unterhaltsgeld in Höhe der zuvor bezogenen Leistung (Arbeitslosengeld/Arbeitslosenhilfe - § 46 Abs. 2) sowie von Teilnehmern an Teilzeitmaßnahmen (§ 44 Abs. 2 b) geht weiter zurück (Tabelle 8). Dies kann jedoch keine negative Folge der mit der 9. Novelle getroffenen Regelungen sein. Es zeigt aber, daß diese Gruppen auch nach der Neuregelung noch nicht besser erfaßt werden konnten. Soweit es sich um die jungen Arbeitnehmer nach Abschluß der Berufsausbildung handelt, dürfte sich hier die Besserung der Arbeitsmarktlage, insbesondere des Ausbildungsstellenmarktes auswirken.

In diesen Gruppen sind aber auch die wiedereinzugliedernden Frauen und Langzeitarbeitslosen enthalten. Hinsichtlich der Beteiligung von Frauen wird auf die Ausführungen unter 2c verwiesen. Ob und in welchem Umfange auch das Sonderprogramm der Bundesregierung für Langzeitarbeitslose diese Entwicklung beeinflußt hat, kann noch nicht schlüssig festgestellt werden.

Die Zunahme der Notwendigkeitsfälle und damit der Rückgang des Anteils der Zweckmäßigkeitsfälle läßt zunächst vermuten, das dies zu Lasten der "Aufstiegsfortbildung" geht. Dies kann global gesehen jedoch nicht bestätigt werden. Im Jahre 1989 ist die Zahl der Neueintritte noch um 13,4 % zurückgegangen; auch in Fortbildungsmaßnahmen allein sind 13,4 % weniger Teilnehmer eingetreten. Dagegen beläuft sich der Rückgang bei den Neueintritten in Maßnahmen zum

- Industriemeister auf 8,8 %,
 - Handwerksmeister auf 5,7 %
- und zum
- Techniker auf 7,7 %
- (Tabelle 6).

Allerdings hat sich in diesen Berufsbereichen mit Ausnahme des Industriemeisters die sich Anfang 1990 bei allen Maßnahmen ansteigende Tendenz noch nicht bemerkbar gemacht. Zwar haben die Neueintritte in Maßnahmen zur Vorbereitung auf den Industriemeister ebenfalls um 7,9 % zugenommen, die Neueintritte in Maßnahmen zur Vorbereitung auf den Handwerksmeister bzw. den Techniker haben jedoch nochmals um 5,3 % bzw. 7,2 % abgenommen.

Da gerade in diesem Bereich verlässliche Aussagen nach nur 16 Monaten noch nicht gemacht werden können, wäre es verfrüht, diesen Rückgang auf die mit der 9. Novelle getroffenen Regelungen zurückzuführen.

Die Bundesregierung wird die weitere Entwicklung im Jahre 1990 sorgfältig beobachten und anschließend prüfen, ob und ggf. welche Rechtsänderungen erforderlich sind.

b) Ungelernte

Die Größenordnung der in berufliche Bildungsmaßnahmen eintretenden Arbeitnehmer ohne abgeschlossene Berufsausbildung (Ungelernte) bleibt praktisch konstant. Zwar ist ihr Anteil von 22,8 % im Jahre 1988 auf 25,0 % 1989 gestiegen, diesen Anteil hatten sie jedoch auch schon in den Vorjahren erreicht.

Ihr Anteil entspricht damit in etwa ihrem Anteil an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, er liegt jedoch weiterhin erheblich unterhalb ihres Anteils an den Arbeitslosen (rd. 47 %). In Anbetracht der geringen Bildungsbereitschaft gerade dieser Personengruppe erfordert schon die Beibehaltung der erreichten Größenordnung erhebliche Anstrengungen seitens der Arbeitsämter. Rund 80 % der neu eingetretenen Ungelernten waren vor Beginn der Teilnahme arbeitslos. Dies spricht dafür, daß ihre Teilnahme in vielen Fällen nur durch intensive Informations- und Beratungsgespräche der Dienststellen der Bundesanstalt zu erreichen sein wird.

c) Frauen

Der Anteil der Frauen bei den Neueintritten in berufliche Bildungsmaßnahmen ist seit Beginn der Förderung nach dem Arbeitsförderungsgesetz (1969) kontinuierlich angestiegen. Nachdem ihr Anteil 1988 mit 36,1 % nach 36,3 % im Jahre 1987 stagnierte, hat er sich 1989 gesteigert und zwar auf 37,3 %. Vergleiche zwischen Dezember 1988 mit 37,3 % und Dezember 1989 mit 39,5 % sowie den ersten vier Monaten der Jahre 1989 mit 34,9 % und 1990 mit 38,3 % zeigen, daß sich diese Tendenz fortsetzt. Es muß zwar festgestellt werden, daß der Anteil der Frauen an den Teilnehmern immer noch unter ihren Anteilen an den Arbeitslosen (1989 47,5 %) und an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (Ende Juni 1989: 40,7 %) liegt, jedoch ist der Abstand geringer geworden.

Der Anteil der vorher arbeitslosen Frauen an den Teilnehmern ist von 64,4 % im Jahre 1988 auf 66,1 % im Jahre 1989 gestiegen und liegt damit höher als bei den Männern. In den ersten vier Monaten 1990 betrug ihr Anteil schon 72,3 %.

Den Maßnahmen zur Verbesserung der Vermittlungsaussichten nach § 41 a AFG kommt für die Frauen eine besondere Bedeutung bei der Vorbereitung der Berufsrückkehr zu. Mit diesen Maßnahmen kann dem besonderen Orientierungsbedürfnis vieler Frauen, insbesondere nach einer längeren Unterbrechungsphase, Rechnung getragen werden. 1989 verlief hier die Entwicklung für die Frauen besonders erfolgreich. 13.300 Frauen traten in diese Maßnahmen ein. Dies waren 3 % mehr als 1988, während bei den Männern ein Rückgang um 1733, das sind 10,9 % zu verzeichnen war.

Frauen sind besonders von den Problemen Ungelernter am Arbeitsmarkt betroffen (Anteil der Ungelernten an den weiblichen Erwerbspersonen 34,4 %, bei den Männern 23,0 %). Im Jahr 1989 ist der Anteil der neu in Bildungsmaßnahmen eingetretenen Teilnehmerinnen ohne abgeschlossene Berufsausbildung auf 26,6 % gestiegen (Vorjahr: 23,7 %). Ihr Anteil unter den Ungelernten betrug 1988 37,5 %, 1989 39,7 % und in den ersten vier Monaten 1990 40,1 % (Tabelle 2).

Durch die 9. Novelle wurden arbeitslose Arbeitnehmer, die nach Zeiten der Kinderziehung wieder eine Arbeit aufnehmen wollen, auch als besondere Zielgruppe bei der Gewährung von Einarbeitungszuschüssen (§ 49) hervorgehoben. Ziel war es, auch das Instrument des Einarbeitungszuschusses verstärkt zur Förderung der Berufsrückkehr, insbesondere von Frauen nach einer Familienphase, zu nutzen. Die Auswirkungen der 9. Novelle bezüglich dieser Zielsetzungen sind bisher nicht feststellbar, da die Statistik der Bundesanstalt das Merkmal "Berufsrückkehrerin" nicht erfaßt. Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung hat auf die Aufnahme dieses Merkmals bei der Bundesanstalt hingewirkt. Die Erfassung erfolgt seit 1990.

Die Daten zu den Eintritten in Maßnahmen der betrieblichen Einarbeitung zeigen, daß der Anteil der Frauen, der 1988 noch 34,8 % betragen hatte, 1989 auf 31,8 % zurückgegangen ist. Der Rückgang bei den Einarbeitungszuschüssen im Jahr 1989 betraf mithin die Frauen wesentlich stärker als die Männer. Die Zahl der neu geförderten Frauen sank 1989 um 4.843 oder 27,2 %. Die Zahl der neu geförderten Männer sank um 5.525 oder 16,6 %. Der Rückgang bei den Frauen betraf vor allem die jungen

Frauen, während er in den mittleren Altersgruppen von 30 bis unter 50 Jahren unterdurchschnittlich ausfiel und in den Altersgruppen über 50 Jahren sogar ein Anstieg der Förderfälle zu verzeichnen war.

Die Zahl der Empfänger von Teilunterhaltsgeld bei Teilnahme an Teilzeitmaßnahmen nach § 44 Abs. 2 b AFG ist um rd. 50 % von 2.013 im Dezember 1988 auf 1.156 im Dezember 1989 bzw. auf 780 im April 1990 zurückgegangen. Der Anteil der Frauen belief sich im Dezember 1988 auf 34,0 %.

Der Rückgang dürfte im wesentlichen darauf zurückzuführen sein, daß jugendliche Berufsanfänger - nach abgeschlossener Berufsausbildung - wieder verstärkt als Vollzeitarbeitskräfte übernommen werden.

Der Anteil der Frauen, die in das Erwerbsleben zurückkehren wollen, wegen fortbestehender Betreuungspflichten aber nur an einer Teilzeitmaßnahme teilnehmen können, ist nicht zu ermitteln. Nach den bisherigen Beobachtungen zeigt sich jedoch, daß von der gesetzlichen Möglichkeit zur Inanspruchnahme eines Teilunterhaltsgeldes für Personen mit aufsichtsbedürftigen Kindern bei Eintritt in eine Teilzeitmaßnahme nur in einem geringen Umfang Gebrauch gemacht wird. Insoweit müssen die nach dem Gesetz gebotenen Möglichkeiten durch gezielte Bemühungen der beteiligten Stellen noch besser umgesetzt werden. Hierbei dürfen aber die organisatorischen und regionalen Schwierigkeiten bei der Gruppenbildung und der Einrichtung entsprechender Teilzeitbildungsangebote nicht verkannt werden.

Die hohen Erfolgsquoten der Teilnehmerinnen an beruflichen Bildungsmaßnahmen und die durch IAB-Untersuchung festgestellte hohe Weiterbildungsbereitschaft gerade auch von Frauen, die nach einer Unterbrechungsphase die Berufsrückkehr planen, verpflichten zu weiteren Anstrengungen. Es gilt, die Förderpraxis noch stärker an den Belangen der Frauen auszurichten, um ihre Beteiligung an den Bildungsmaßnahmen ihrer gestiegenen Erwerbsneigung und -beteiligung anzupassen und ihnen dadurch vor allem auch die Berufsrückkehr zu erleichtern.

d) Mangelberufe

Arbeitnehmer, die aus einer Beschäftigung in eine Bildungsmaßnahme eintreten, haben grundsätzlich nur Anspruch auf Förderungsleistungen im Rahmen der "zweckmäßigen" Förderung (Unterhaltsgeld als Darlehen, begrenzte Zuschüsse zu den Sachkosten). Nach der Mangelberufsregelung standen ihnen die höheren Förderungsleistungen zu, wenn sie sich für einen Beruf fortbilden oder umschulen ließen, in dem ein Mangel an Arbeitskräften bestand. Diese Regelung hat sich in der Praxis nicht bewährt. Die Frage, ob in dem angestrebten Zielberuf eine Mangelsituation vorlag, konnte nie bundeseinheitlich beantwortet werden; sie mußte stets im Einzelfall nach den zeitlichen und strukturellen Gegebenheiten des regionalen Arbeitsmarktes entschieden werden. Dies hat in den Augen der Bildungsinteressenten nicht nur zu unterschiedlichen Entscheidungen der Arbeitsämtern, sondern auch zu unterschiedlicher Rechtssprechung der Sozial- und Landessozialgerichte geführt. Darüber hinaus hat diese Regelung eine Vielzahl von Antragstellern, die nur Anspruch auf die geringeren Leistungen der "Zweckmäßigkeits-

förderung" hatten, veranlaßt, den von ihnen angestrebten Zielberuf als Mangelberuf hinzustellen.

In der Regel wird ein Arbeitskräftemangel, der meist nur regional erkennbar ist, durch Heranbildung von Nachwuchskräften bzw. durch Umschulung von Arbeitnehmern aus der großen Zahl der Arbeitslosen bzw. der von Arbeitslosigkeit Bedrohten abgedeckt werden können. Diesen Teilnehmern stehen nach wie vor die höheren Förderungsleistungen zu. Daten über die Auswirkungen der Streichung des § 44 Abs. 2 Nr. 4 AFG stehen nicht zur Verfügung, da das Merkmal "Mangelberuf" statistisch nicht erfaßt wird.

3. Allgemeine Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

a) Beschäftigte

Im Jahre 1989 waren jahresdurchschnittlich 96.911 Arbeitnehmer in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen beschäftigt (1988: 114.878). Das im Haushalt 1989 angegebene Beschäftigungsziel von 95.000 jahresdurchschnittlichen ABM-Beschäftigten konnte somit leicht übertroffen werden. Für 1990 ist eine jahresdurchschnittliche Zahl von ABM-Beschäftigten von ca. 95.000 möglich; damit läge die Zahl an jener Obergrenze von 100.000 ABM-Beschäftigten, jenseits derer nach der Meinung vieler Arbeitsmarktexperten die Gefahr der Verdrängung von regulären Arbeitsplätzen besteht.

b) Neubewilligungen/Mittelbindungen

1989 standen 3,21 Mrd. DM an Ausgabemitteln für die ABM-Förderung (einschließlich der Mittel für die verstärkte Förderung nach § 96 AFG) zur Verfügung (1988:

3,372 Mrd. DM). Für 1990 beträgt der Haushaltsansatz 3,187 Mrd. DM.

1989 wurden Maßnahmen für 101.423 ABM-Arbeitnehmer neu anerkannt. Für 1990 sind rd. 100.000 Neubewilligungen angestrebt.

Das Mittelkontingent für Neubewilligungen betrug 1989 2.729 Mio DM und wurde in voller Höhe gebunden. Die Bindungsmittel 1990, d.h. die Mittel für die Bewilligung von neuen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen liegen mit 2,934 Mrd. DM um rund 7,5 % höher als im Vorjahr. Ursache hierfür ist die geringere Höhe der Überhänge aus dem Vorjahr. Damit wird der arbeitsmarktpolitische Handlungsspielraum der ABM-Förderung größer.

c) Höhe der Förderungssätze/Umfang der Ausschöpfung der 100 %-Förderungsfälle/Regionale Verteilung

Der durchschnittliche Förderungssatz betrug 1989 74,2 % und lag damit unter dem der Haushaltskalkulation zugrundegelegten durchschnittlichen Förderungssatz von 78,4 %. 1988 - also vor Inkrafttreten der 9. AFG-Novelle - lag der durchschnittliche Förderungssatz bei 87,5 %. Der Anteil der geförderten Arbeitnehmer mit einer 100 %-Förderung betrug im Jahr 1989 6,1 %; 1988 betrug er noch 34,7 % (Tabelle). Dieser Anteil ist regional - nach Landesarbeitsamtsbezirken - unterschiedlich (Tabelle). Die Bundesanstalt für Arbeit teilte Anfang des Jahres 1989 mit Runderlaß den Landesarbeitsämtern ein Kopfkalkulationskontingent in Höhe von 13.500 Fällen für die Förderung über 90 % bis 100 % zu. Die Verteilung dieser Ermächtigung erfolgte abgestuft nach 4 Kategorien von Arbeitsamtsbezirken, für die die Höhe der negativen Abweichung von der Arbeitslosenquote im Bundesdurchschnitt maßgebend

war. Damit sollten die besonders strukturschwachen Regionen überproportional von der Möglichkeit einer über 90 % hinausgehenden Förderung profitieren.

Die Bewirtschaftung der über 90 % bis 100 %-Förderungsfälle wurde im Interesse der Flexibilität den Landesarbeitsämtern überlassen. Die Verteilung der Ermächtigungen auf die Arbeitsamtsbezirke durch die Landesarbeitsämter sollte sich aber an dem Berechnungsmodus und den damit verbundenen Zielsetzungen orientieren. Von den 13.500 möglichen Fällen einer 90- bis 100 %igen Förderung wurde nur in 45,4 % der Fälle Gebrauch gemacht (6.124 Fälle). Der Ausschöpfungsgrad divergiert regional sehr stark. Am stärksten in Anspruch genommen hat die Möglichkeit der 100 %-Förderung das Landesarbeitsamt Nordrhein-Westfalen mit 87,3 % gefolgt von Niedersachsen-Bremen mit 33,6 % (Tabelle).

Dies hatte mehrere Ursachen:

- Eine volle Ausschöpfung der 90 % bis zu 100 %igen Förderung in den Landesarbeitsämtern konnte aufgrund der Vorgaben der Hauptstelle der Bundesanstalt für Arbeit nur dann eintreten, wenn - neben den zu erfüllenden Voraussetzungen des § 94 Abs. 3 AFG - eine Mindestzahl an Teilnehmern in ABM in Arbeitsamtsbezirken mit einer mindestens 30 % über dem Bundesdurchschnitt liegenden Arbeitslosenquote neu anerkannt wurden.
- Die mögliche Obergrenze von 13.500 Neufällen konnte auch deshalb nicht ausgeschöpft werden, weil im Jahresverlauf eine ganze Reihe von Arbeitsamtsbezirken die Voraussetzungen einer mindestens 30 % über dem Bundesdurchschnitt liegenden Arbeitslosenquote nicht

mehr erfüllten. Dies waren im einzelnen die Arbeitsämter Berlin, Hagen, Düsseldorf, Hameln, Pirmasens, Kassel, Osnabrück, Krefeld, Wesel, Hildesheim, Nordhorn, Neumünster, Paderborn, Coesfeld, Rheine, Stade und Vechta. In diesen Arbeitsamtsbezirken war letztlich nur eine anteilige Ausschöpfung der über 90- bis 100 %-Förderungsfälle für die Zahl der Monate möglich, in denen die Arbeitslosenquote in den letzten 6 Monaten mindestens 30 % über dem Bundesdurchschnitt lag.

Vor dem Hintergrund des Zieles der ABM-Förderung, mit den verfügbaren Haushaltsmitteln möglichst viele zuvor arbeitslose Arbeitnehmer, die ansonsten keine Chancen auf dem Arbeitsmarkt hätten, in ABM zu beschäftigen, ist die 1989 eingetretene Entwicklung, nämlich, daß das Schwergewicht der Förderung sich im Rahmen der Regelförderung bewegte und die über den Regelfördersatz von 75 % hinausgehende Förderung an Bedeutung abgenommen hat, arbeitsmarktpolitisch grundsätzlich positiv, berücksichtigt man insbesondere dabei, daß das Mittelkontingent für Neubewilligungen 1989 voll ausgeschöpft worden ist.

Die Vorgabe des Gesetzgebers, Zuschüsse bis zu 100 % nur für höchstens 15 % aller in einem Kalenderjahr zugewiesenen Arbeitnehmer bewilligen zu können, bedingte für die Bundesanstalt für Arbeit Schwierigkeiten bei der Bewirtschaftung der Förderungsfälle von 90 bis 100 %, da die Bezugsgröße dieser "15 %-Regelung" erst am Ende des Kalenderjahres 1989 feststehen konnte und damit die Bundesanstalt von einer prognostizierten Zahl ausging. Deshalb koppelte die Bundesanstalt für Arbeit die Kopfkontingente für die 90- bis 100 %ige Förderung an eine bestimmte

Zahl von Neuankennungen im Rahmen der Regelförderung bzw. der Förderung bis zu 90 %. Dies führte zu praktischen Schwierigkeiten gerade auch für die Arbeitsämter.

Nach Auffassung des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung stünde der Wortlaut des Gesetzes (§ 94 Abs. 3 "in einem Kalenderjahr") nicht entgegen, wenn man als Bezugsgröße für die 15 %-Regelung des § 94 Abs. 3 die Zahl der zugewiesenen Arbeitnehmer des Vorjahres zugrundelegen würde, um derartige praktische Probleme bei der Bewirtschaftung zu vermeiden.

Verteilung der 100 %-Fälle auf die Zielgruppen

Nach § 94 Abs. 3 AFG kann der Förderungssatz für Arbeitnehmer, deren Zuweisung in eine Maßnahme aus arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Gründen in besonderer Weise geboten ist, und der Träger finanziell außerstande ist, einen Teil des Arbeitsentgelts zu übernehmen, bis zu 100 % des Arbeitsentgelts betragen.

Die Bundesanstalt für Arbeit definiert die Gruppen der Arbeitnehmer, deren Zuweisung in besonderer Weise geboten ist, wie folgt:

- Arbeitslose, die bereits länger als 15 Monate arbeitslos sind, Schwerbehinderte, mit einem GdB von mehr als 80 %,
- Arbeitnehmer, die 50 Jahre und älter und mindestens 9 Monate arbeitslos sind,

- jüngere Arbeitnehmer unter 25 Jahren, ohne beruflichen Abschluß, die mindestens 9 Monate arbeitslos sind und in eine Maßnahme "Arbeiten und Lernen" zugewiesen werden sollen.

Da die Gruppen, für die eine Förderung zu 100 % in Betracht kommen, somit feststehen, hat die Bundesanstalt für Arbeit auf eine statistische Erfassung verzichtet. Lediglich der Anteil der Schwerbehinderten wurde statistisch erhoben. Er beläuft sich erfreulicherweise auf 20,9 % oder 1.281 Personen (Tabelle).

d) Maßnahme-, Beschäftigten-, Trägerstruktur

Aus der ABM-Statistik lassen sich zu den Auswirkungen des mit der 9. Novelle zum Arbeitsförderungs-gesetz geänderten Förderungsrechts auf die ABM-Strukturen bisher nur begrenzte Informationen herleiten. Dies liegt zum einen daran, daß die Bestandsstatistiken noch stark geprägt sind von ABM-Beschäftigten, deren Maßnahmen nach dem früheren Recht gefördert werden und zum anderen Daten zur Trägerstruktur im Rahmen der ABM-Statistiken nicht erhoben werden. Um dennoch Aussagen zumindest zu qualitativen Veränderungen über Strukturverschiebungen als Folge der 9. Novelle machen zu können, hat die Bundesanstalt für Arbeit Berichte von den Landesarbeitsämtern angefordert, die in den nachfolgenden Ausführungen berücksichtigt werden.

- Maßnahmestruktur

Die Maßnahmestruktur im Vergleich zum Vorjahr zeigt nur geringere Veränderungen (s. Übersicht der Maßnahmefelder, Tabelle). Da es sich hier jedoch um

Bestandsdaten handelt, die noch wesentlich von den Überhängen aus 1988 geprägt sind und die 1989 ausgesprochenen Neuankerkennungen noch einen geringeren Einfluß auf die Bestandsgrößen haben, ist es noch zu früh, aus dieser Statistik der Maßnahmenfelder bereits Schlußfolgerungen zu ziehen. Nach den Berichten der Landesarbeitsämter ist jedoch von Bedeutung, ob genügend Landesmittel und Mittel aus der verstärkten Förderung zur Verfügung stehen. Kann mit diesen Mitteln nicht aufgestockt werden, ziehen sich Träger, die den notwendigen Eigenanteil nicht leisten können, zurück. Hierbei handelt es sich insbesondere um kleinere Träger, die vor allem in sozialen Bereichen tätig sind. Dies könnte zur Folge haben, daß sich der Anteil der sozialen Dienste künftig rückläufig entwickeln wird.

- Beschäftigtenstruktur

Auch hier lassen sich noch keine Auswirkungen der 9. Novelle erkennen (Tabelle), da der Einfluß der Überhänge aus 1988 die Statistik noch prägt.

Festzuhalten bleibt jedoch, daß die Zielgruppenorientierung von ABM sich noch weiter verstärkt hat. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen in ABM hat sich weiter auf 52,4 % erhöht; Ende Dezember 1989 lag dieser Anteilswert sogar bei 54,6 %.

Generell weisen die Landesarbeitsämter darauf hin, daß aufgrund der erhöhten Eigenbeteiligung die Träger auf ein größeres Mitspracherecht bei der Zuweisung der Arbeitslosen pochen. Insbesondere in Arbeitsamtsbezirken, in denen nur eine Förderung bis 75 % möglich ist, erschwere dies die Durch-

setzung der Zuweisung von Zielgruppen des Arbeitsmarktes, wie sie in der ABM-Anordnung aufgeführt sind, und an deren Zuweisung der Bundesanstalt für Arbeit aus arbeitsmarktpolitischen Gründen besonders gelegen sein sollte.

- Trägerstruktur

Aufgrund der Angaben der Landesarbeitsämter sind jedenfalls dort keine Veränderungen zu verzeichnen, wo aufgrund der abgesenkten Regelförderungssätze von 50 % bis 75 % die geforderte erhöhte Eigenbeteiligung der Träger durch stärkere Beteiligung der Länder oder mit Mitteln der verstärkten Förderung gemäß § 96 sichergestellt werden konnte. Soweit Landesmittel nicht in ausreichendem Maße zur Verfügung standen und daher auch eine Aufstockung im Rahmen der verstärkten Förderung nicht möglich war, zeichneten sich Schwierigkeiten ab. Das gilt insbesondere für Arbeitsamtsbezirke, in denen nur bis höchstens 75 % gefördert werden kann. Insbesondere kleinere Vereine, Initiativen, Selbsthilfegruppen, Arbeitslosenzentren, Frauenprojekte etc. zeigten sich überfordert und stellten Anträge zurück bzw. stellen keine Neuanträge mehr. Auch öffentlich-rechtliche Träger haben teilweise ihre Haushaltsansätze unverändert gelassen und fangen den erhöhten Eigenanteil durch Reduzierung von Dauer und Größenordnung der Maßnahmen auf.

Die Entwicklung im Laufe des Jahres 1990 wird hinsichtlich der Auswirkung der 9. Novelle auf die Beschäftigten-, Maßnahme- und Trägerstruktur weitere Erkenntnisse bringen können.

4. Überbrückungsbeihilfe/Eingliederungsbeihilfe

Der Einschränkung bei der Gewährung der Überbrückungsbeihilfe lag die Absicht zugrunde, Arbeitnehmer für den Regelfall auf Abschlagszahlungen des Arbeitgebers zu verweisen. Dementsprechend ging die Zahl der Bewilligungen im Jahresvergleich 1988/89 von 115.818 auf 19.193 zurück (Tabelle). Die Minderausgabe gegenüber 1988 beträgt 89,7 Mio DM. Auf Grund der Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen konnte die Förderung auf den Personenkreis konzentriert werden, der auf diese Förderung besonders angewiesen ist.

Für 1990 wird mit einer gleich hohen Bewilligungszahl gerechnet.

Die Absicht des Gesetzgebers, die Eingliederungsbeihilfe noch stärker auf die Problemgruppen des Arbeitsmarktes, nämlich Arbeitslose über 50 Jahre, Langzeitarbeitslose und Schwerbehinderte, zu konzentrieren und Mitnahmeeffekte abzubauen, konnte verwirklicht werden. Diesem Ziel diente auch die Änderung der Anordnung des Verwaltungsrats der Bundesanstalt für Arbeit zur Förderung der Arbeitsaufnahme dahingehend, daß ausschließlich für diesen Personenkreis Leistungen zu gewähren sind. Die Minderausgabe gegenüber 1988 beträgt 99 Mio DM. Dabei sank die Anzahl der Bewilligungen von Eingliederungsbeihilfe von 26.854 auf 9.907 (Tabelle). Zu einer Reduzierung der Bewilligungszahlen bei der Eingliederungsbeihilfe hat das Programm "Aktion Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose" und auch die günstige Konjunkturentwicklung beigetragen. Trotz der Einsparungen bei der Eingliederungsbeihilfe blieb sichergestellt, daß sie weiterhin ihren wichtigen Beitrag zur beruflichen Eingliederung der schwer vermittelbaren Arbeitsuchenden leisten konnte.

Es ist davon auszugehen, daß die Zahl der Förderungen 1990 wieder ansteigt.

III. Förderung eines gleitenden Übergangs älterer Arbeitnehmer in den Ruhestand

1. Inhalt und Ziel der Förderung

Bisher war der Übergang vom Arbeitsleben in den Ruhestand durch einen abrupten Wechsel der Lebenssituation gekennzeichnet. Mit dem Altersteilzeitgesetz soll den persönlichen Bedürfnissen älterer Arbeitnehmer sowie ihrer spezifischen Leistungsfähigkeit besser entsprochen werden. Sie werden im Rahmen eines gleitenden Übergangs an die Ruhestandssituation herangeführt.

Nach dem am 1. Januar 1989 in Kraft getretenen Gesetz zur Förderung eines gleitenden Übergangs älterer Arbeitnehmer in den Ruhestand können Arbeitnehmer in einer Vereinbarung mit dem Arbeitgeber ihre wöchentliche Arbeitszeit auf die Hälfte der tariflichen Wochenarbeitszeit verkürzen. Voraussetzung ist, daß der Arbeitnehmer bei Beginn der Teilzeitarbeit das 58. Lebensjahr vollendet hat und innerhalb der letzten 5 Jahre mindestens 1080 Kalendertage (3 Jahre) beitragspflichtig tätig gewesen ist. Die Teilzeitbeschäftigung muß jedoch mindestens 18 Stunden wöchentlich betragen.

Der Arbeitgeber muß dem Teilzeitbeschäftigten zu seinem Teilzeitarbeitsentgelt einen Aufstockungsbetrag in Höhe von mindestens 20 v.H. dieses Entgelts zahlen. Daneben muß er Beiträge zur Höherversicherung entrichten, um Nachteile in der Rentenversicherung zu vermeiden. Die Lohnausgleichsbeiträge des Arbeitgebers sind steuer- und sozial-

abgabefrei. Damit erreicht der teilzeitbeschäftigte Arbeitnehmer in der Regel ein Einkommen in Höhe von 70 % seines Vollzeit-Nettoentgelts. Das Arbeitsamt erstattet dem Arbeitgeber die Aufwendungen für den Aufstockungsbetrag und die Beiträge zur Höhrversicherung, sofern er auf dem freigewordenen Arbeitsplatz einen beim Arbeitsamt gemeldeten Arbeitslosen einstellt.

2. Inanspruchnahme

Bisher ist von dieser Möglichkeit nur in sehr begrenztem Umfang Gebrauch gemacht worden. Bis einschließlich Februar 1990 wurden bei der Bundesanstalt für Arbeit 309 Anträge auf Altersteilzeitleistungen gestellt, von denen bisher 205 genehmigt wurden; 17 Anträge mußten abgelehnt werden. Der hierdurch begründete Zugang an offenen Arbeitsstellen belief sich Ende Februar 1990 auf insgesamt 142.

Die geringe Inanspruchnahme ist sicher auch darauf zurückzuführen, daß sich die Tarifvertragsparteien dieser Sache bisher nicht angenommen haben. Mangels fehlender Tarifverträge kann die Altersteilzeit bisher nur aufgrund von Betriebsvereinbarungen bzw. einzelvertraglicher Regelungen zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber vereinbart werden.

IV. Zusammenfassung

Die mit der 9. Novelle getroffenen Neuregelungen haben erst im Laufe des Jahres 1989 greifen können. Die hohe Bestand an Teilnehmern sowohl in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen als auch in beruflichen Bildungsmaßnahmen und die geltende Übergangsregelungen der 9. Novelle beeinflussen das Ergebnis 1989 noch wesentlich. Der Auswertung wurden daher in erster Linie die Neueintritte bzw. Neubewilligungen zugrundegelegt. Der Erhebungszeitraum von nur 16 Monaten ist jedoch zu kurzfristig, um eine eindeutige und klare Aussage zu treffen.

Mit diesem Vorbehalt hat die 9. AFG-Novelle das Konsolidierungsziel erreicht. Die Förderstrukturen - Anteil der "notwendigen" und der "zweckmäßigen" Förderfälle, Zahl der Neueintritte - nähern sich wieder dem Mitte der 80er Jahre erreichten Stand. Dazu tragen auch die gegenüber 1989 erhöhten Haushaltsansätze für die Förderung der beruflichen Bildung und die verstärkten Aktivitäten der örtlichen Arbeitsämter bei. In die Beurteilung der weiteren Entwicklung ist allerdings einzubeziehen, daß die Konsolidierung vor allem durch eine nachhaltige Reduzierung der Förderkonditionen bei den "zweckmäßigen" Förderfällen erreicht wurde. Die Auswirkungen der Herabsetzung der Kostenerstattung nach § 45 AFG, insbesondere der Lehrgangsgebühren auf in der Regel 2,- DM je Unterrichtsstunde wird weiterhin eingehend zu beobachten bleiben. Dabei wird auch auf die weitere Entwicklung der Förderkonditionen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz zu achten sein, soweit dort ähnliche Bildungsbereiche erfaßt werden.

Die Gewährung von Einarbeitungszuschüssen hat in den Monaten Januar/April 1990 gegenüber der gleichen Zeit des Vorjahres um 118,0 % zugenommen. Dies hängt, da es sich beim Einarbeitungszuschuß um eine Kann-Leistung der Bundesanstalt handelt, in erster Linie von den zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln ab. Daneben hat sich aber auch gerade in diesem Bereich der starke Zuzug von Aus- und Übersiedlern ausgewirkt. Insbesondere viele Facharbeiter aus dem Kreis der Übersiedler bedürfen zwar keiner qualifizierenden Bildungsmaßnahme aber einer gezielten Einarbeitung am Arbeitsplatz, um den Anforderungen gerecht werden zu können. Daneben zeigt dieser starke Anstieg aber auch auf, daß die Herabsetzung des Höchstbetrages von 70 auf 50 % nur geringen bzw. gar keinen Einfluß ausgeübt hat.

Aufgrund der erhöhten Haushaltsansätze für 1990 für die Förderung der beruflichen Bildung und der verstärkten Aktivitäten der örtlichen Arbeitsämter ist für 1990 weiterhin mit beachtlichen Steigerungen der Teilnehmerzahlen zu rechnen. Um dabei auch eine weitere Steigerung der Anteile der Zielgruppen der Bildungsförderung zu erreichen, wird es weiterhin sehr intensiver und zielgerichteter Anstrengungen bedürfen.

Die gesetzliche Neuregelung der Zuschußhöhe bei der ABM-Förderung hat sich nach den bisherigen Erkenntnissen bewährt. Der sich in den Vorjahren abzeichnenden Tendenz der Umkehrung der - lediglich anordnungsrechtlich geregelten - Ausnahmeförderung mit 90 % bzw. 100 % zur "Regelförderung" (1988 wurden nahezu die Hälfte (43 %) aller ABM-Beschäftigten mit einem über dem gesetzlich festgelegten Höchstförderungssatz von 80 % gefördert) konnte mit der 9. Novelle Einhalt geboten werden. Dies und die reduzierten Bindungsmittel 1989 haben gleichwohl nicht zu dem von manchen erwarteten Einbruch in der ABM-Förderung geführt. Der Erwartung der Bundesregierung, daß Länder und Kommunen aus ihrer beschäftigungspolitischen Verantwortung heraus Aufstockungsmittel zur Verfügung stellen, ist in vielen Fällen entsprochen worden. Veränderungen in den ABM-Strukturen sind allerdings aufgrund der z.Zt. vorliegenden Daten und Erkenntnisse noch nicht abschließend zu bewerten.

Kurz zusammengefaßt läßt sich sagen, daß die wesentlichen Ziele der 9. Novelle teilweise bereits erreicht sind und im übrigen nach den erkennbaren Tendenzen erreicht werden können.

Tabelle 1

Die in berufliche Bildungsmaßnahmen eingetretenen Teilnehmer

- Entwicklung seit 1982 -

Jahr	Fortbildung		Umschulung		Einarbeitung		Zusammen		darunter:	
	absolut	+/- gegenüber Vorjahr %	absolut	+/- gegenüber Vorjahr %	absolut	+/- gegenüber Vorjahr %	absolut	+/- gegenüber Vorjahr %	Frauen	Anteil %
1982	211.928		42.103		11.496		265.527		84.805	31,9
1983	243.752	+ 15,0	42.322	+ 0,5	20.127	+ 75,1	306.201	+ 15,3	97.627	31,9
1984	290.746	+ 19,3	43.057	+ 1,7	19.337	- 3,9	353.140	+ 15,3	115.044	32,6
1985	336.520	+ 15,7	45.111	+ 4,8	27.693	+ 43,2	409.324	+ 15,9	136.932	33,4
1986	425.976	+ 26,6	59.139	+ 31,1	44.927	+ 62,2	530.042	+ 29,5	185.759	35,0
1987	482.661	+ 13,3	64.515	+ 9,1	49.178	+ 9,5	596.354	+ 12,5	216.601	36,3
1988	448.736	- 7,0	65.706	+ 1,8	51.169	+ 4,0	565.611	- 5,2	204.233	36,1
1989	388.380	- 13,4	60.695	- 7,6	40.801	- 20,3	489.876	- 13,4	182.930	37,3
1990 (Jan./Apr.)	137.512	+ 16,6	17.402	+ 7,1	25.087	+118,0	180.001	+ 23,5	68.864	38,3

Tabelle 2

Die in berufliche Bildungsmaßnahmen eingetretenen Teilnehmer - Anteile bestimmter Gruppen -

Zeitraum	Insgesamt	Frauen			Arbeitslose					Ungelernte (ohne abgeschlossene Berufsausbildung)						
		absolut	%	+/- gegenüber Vorjahr %	absolut	%	+/- gegenüber Vorjahr %	Männer	Frauen	%	absolut	%	+/- gegenüber Vorjahr %	Männer	Frauen	%
1988	565.611	204.233	36,1		315.847	55,8		184.412	131.435	41,6	129.033	22,8		80.660	48.373	37,5
1989	489.876	182.930	37,3	+ 1,2	277.973	56,7	+ 0,9	157.012	120.961	43,5	122.426	25,0	+ 2,2	73.809	48.617	39,7
Dez. 1988	60.200	22.443	37,3		27.562	45,8		15.320	12.242	44,4	12.084	20,1		7.135	4.949	41,0
Dez. 1989	52.262	20.653	39,5	+ 2,2	29.726	56,9	+ 11,1	16.308	13.418	45,1	12.267	23,5	+ 3,4	6.217	6.050	49,3
Jan/April 1989	145.729	50.889	34,9		77.374	53,1		45.158	32.216	41,6	33.412	22,9		21.130	12.282	36,8
Jan/April 1990	180.001	68.864	38,3	+ 3,4	115.535	64,2	+ 11,1	65.775	49.760	43,1	44.986	25,0	+ 2,1	26.954	18.032	40,1

Tabelle 3

Die in beruflichen Bildungsmaßnahmen eingetretenen Teilnehmer nach
Art des Unterrichts

Unterricht	1988		1989		Jan/April 1990	
	absolut	%	absolut	%	absolut	%
1	2	3	4	5	6	7
Vollzeitunterricht	387.948	68,6	351.894	71,8	138.090	76,7
Teilzeitunterricht	170.948	30,2	132.431	27,1	40.243	22,4
Fernunterricht (mit ergänzendem Nach- unterricht)	6.715	1,2	5.551	1,1	1.668	0,9
Z u s a m m e n	565.611	100	489.876	100	180.001	100

Tabelle 4

Prozentuale Anteile (Neueintritte) nach Art des Unterrichts und
Ziel der Maßnahme

Unterricht	1988		1989		Jan/April 1990	
	Fortbil- dung	Umschu- lung	Fortbil- dung	Umschu- lung	Fortbil- dung	Umschu- lung
Vollzeitunterricht	61,1	98,3	65,1	98,4	70,3	98,1
Teilzeitunterricht/ berufsbegleitender Unterricht	37,5	1,5	33,5	1,5	28,5	1,8
Fernunterricht	1,4	0,2	1,4	0,1	1,2	0,1

Die in berufliche Fortbildungsmaßnahmen eingetretenen Teilnehmer
nach Ziel und Art der Maßnahme

Jahr	Art. der Maßnahme	Insgesamt	darunter zur/zum							berufl. Abschlüß- prüfung	Heran-/ Fortb. v. Ausbildungs- kräften			
			Erhaltung, Erweiterung, Anpassung der berufl. Kenntnisse	%	Industrie- meister	%	Hand- werks- meister	%	Tech- niker			%		
1	2	3	4	5	6	7	8	9						
Männer														
1988	Vollzeitunterricht	169 949	58,9	108 136	66,2	2 006	19,4	17 811	49,8	8 545	58,7	3 682	974	19,7
	dar.: vorher arbeitslos	118 689	(69,8)	92 829	(85,8)	110	(5,5)	1 574	(8,8)	1 271	(14,9)	1 578	232	(23,8)
	Teilzeitunterricht/berufsbegleitend	114 126	39,3	54 625	33,4	7 957	77,1	17 838	49,8	2 949	20,3	2 572	3 835	77,6
	Fernunterricht	5 480	1,8	571	0,4	360	3,5	139	0,4	3 051	21,0	41	130	2,7
Frauen														
	Vollzeitunterricht	104 038	65,4	79 020	71,2	63	35,4	2 236	62,9	561	68,2	1 397	600	19,8
	dar.: vorher arbeitslos	86 248	(82,9)	68 968	(87,3)	11	(17,5)	317	(14,2)	140	(25,0)	737	153	(25,5)
	Teilzeitunterricht/berufsbegleitend	54 014	33,9	31 607	28,5	109	61,2	1 313	36,9	121	14,7	1 835	2 352	77,5
	Fernunterricht	1 129	0,7	383	0,3	6	3,4	8	0,2	140	17,1	69	81	2,7
Männer														
1989	Vollzeitunterricht	150 605	61,6	93 352	70,0	1 857	19,8	17 213	51,2	8 550	63,9	2 730	1 031	24,0
	dar.: vorher arbeitslos	102 833	(68,3)	80 895	(86,7)	69	(3,7)	1 123	(6,5)	838	(9,8)	1 091	249	(24,2)
	Teilzeitunterricht/berufsbegleitend	89 193	36,5	39 563	29,6	7 244	77,1	16 293	48,5	2 308	17,3	2 023	3 132	73,0
	Fernunterricht	4 575	1,9	519	0,4	300	3,1	118	0,3	2 513	18,8	32	129	3,0
Frauen														
	Vollzeitunterricht	102 246	71,0	76 759	76,8	49	28,3	2 348	67,2	604	74,8	1 215	695	24,6
	dar.: vorher arbeitslos	85 253	(83,4)	67 611	(88,1)	8	(16,3)	266	(11,3)	129	(21,3)	565	304	(43,7)
	Teilzeitunterricht/berufsbegleitend	40 850	28,4	22 822	22,8	120	69,4	1 141	32,7	107	13,2	1 495	2 059	72,9
	Fernunterricht	911	0,6	339	0,4	4	2,3	4	0,1	97	12,0	39	71	2,5

Tabelle 6

Die in berufliche Bildungsmaßnahmen eingetretenen Teilnehmer nach Art der Weiterbildung

Art der Weiterbildung	1988				1989				Jan./April 1990			
	absolut		%		absolut		%		absolut		%	
	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Eintritte insges.	565.611	100	55,8	36,1	489.876	100	56,7	37,3	180.001	100	64,2	38,3
davon:												
Fortbildung	448.736	79,3	49,3	35,5	388.380	79,3	50,8	37,1	137.512	76,4	57,8	40,0
darunter:												
Erhaltung, Erweiterung und Anpassung beruflicher Kenntnisse	274.342	48,5	62,7	40,5	233.354	47,6	66,3	42,8	83.957	46,6	71,4	44,9
Verbesserung der Vermittlungsaussichten	28.810	5,1	100	44,8	27.474	5,6	100	48,4	14.571	8,1	100	50,5
Beruflicher Aufstieg	128.016	22,6	13,2	22,6	112.901	23,1	11,2	22,3	34.175	19,0	11,8	23,9
davon zum												
- Industriemeister	10.501	1,9	1,5	1,7	9.574	2,0	0,9	1,8	3.381	1,9	0,6	1,7
- Handwerksmeister	39.345	7,0	5,6	9,0	37.117	7,6	4,3	9,4	11.673	6,5	4,2	10,7
- Techniker	15.367	2,7	9,6	5,4	14.179	2,9	7,1	5,7	2.593	1,4	6,6	4,7
Nachholen einer beruflichen Abschlusprüfung	9.596	1,7	27,8	34,4	7.534	1,5	24,8	36,5	2.603	1,4	26,2	31,9
Heran- und Fortbildung von Ausbildungsfachkräften	7.972	1,4	8,5	38,1	7.117	1,5	10,7	39,7	2.206	1,2	12,7	41,5
Umschulung	65.706	11,6	73,3	41,5	60.695	12,4	71,0	42,8	17.402	9,7	70,0	41,8
Einarbeitung	51.169	9,1	91,1	34,8	40.801	8,3	91,7	31,8	25.087	13,9	95,1	26,2
mit betrieblicher Beteiligung (einschließlich Einarbeitung)	131.540	23,3	83,2	35,5	117.702	24,0	84,1	37,6	53.855	29,9	88,7	35,4

Die in berufliche Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen eingetretenen Teilnehmer

a) nach Art der Maßnahme und der Förderung

Zeitraum	Maßnahmeart				Förderungsart				±/- des Anteils der notwendigen Teilnahme %
	Insgesamt	Auftragsmaßnahme	%	Freie Maßnahme	%	Notwendige Teilnahme	%	Zweckmäßige Teilnahme	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1988	514.442	182.819	35,5	331.623	64,5	305.980	59,5	208.462	40,5
1989	449.075	167.991	37,4	281.084	62,6	273.229	60,8	175.846	39,2
Jan/April 89	134.222	45.430	33,8	88.792	66,2	75.586	56,3	58.636	43,7
Jan/April 90	154.914	65.975	42,6	88.939	57,4	103.476	66,8	51.438	33,2
									11
									+ 1,3
									+ 10,5

b) Maßnahmen mit betrieblicher Beteiligung

Zeitraum	Insgesamt	%	vorher arbeitslos %	±/- gegenüber Vorjahr %	±/- der Teilnehmer insgesamt %
1988	131.540	23,3	83,2		
1989	117.702	24,0	84,1	- 10,5	- 13,4
Jan/April 90	31.238	21,4	84,1		
Jan/April 90	53.855	29,9	88,7	+ 72,4	+ 23,5

Empfänger von Unterhaltsgeld

- Bestand -

Unterhaltsgeld	1988		1989		1990	
	Dezember	%	Dezember	%	April	%
Insgesamt	161.455	100	167.149	100	166.300	100
davon als						
<u>Zuschuß</u>	128.292	79,5	132.926	79,5	132.825	79,9
darunter						
- in Höhe von Alg/Alhi (§ 46/2 AFG)	11.255		9.355		8.358	
- Teilunterhalts- geld (§ 44/2 b AFG)	2.013		1.156		780	
<u>Darlehen</u>	33.163	20,5	34.223	20,5	33.475	20,1

Maßnahmenstruktur

Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM)
Jahresdurchschnittszahlen*)

Art der Maßnahme	Beschäftigte geförderte Arbeitnehmer Bundesgebiet					
	1988		1989		Veränderung gegenüber Vorjahr	
	absolut	%	absolut	%	absolut	%
I. Landwirtschaft, Garten- und Landschaftsgartenbau	22 309	19,6	19 138	19,8	- 3 171	- 14,2
II. Küstenschutz und Landgewinnung	389	0,3	339	0,4	- 50	- 12,9
III. Forstwirtschaft	5 007	4,3	3 293	3,4	- 1 714	- 34,2
IV. Verkehrswesen	1 891	1,6	1 562	1,6	- 329	- 17,4
V. Bau-, Ind.- und Freizeit- geländeerschließung	7 261	6,3	6 340	6,6	- 921	- 12,7
VI. Versorgungsanlagen	829	0,7	784	0,8	- 43	- 5,2
VII. Büro und Verwaltung	17 118	15,0	13 446	13,9	- 3 672	- 21,5
VIII. Soziale Dienste	34 531	30,3	28 631	29,7	- 5 900	- 17,1
IX. Sonstige	24 605	21,5	22 890	23,7	- 1 715	- 7,0
Zusammen	113 940	100,0	96 425	100,0	- 17 515	- 15,4

*) Berechnung nach Quartalszahlen

Tabelle 10

Beschäftigtenstruktur

Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM)
Jahresdurchschnittszahlen

Personenkreis	ABM-Beschäftigtensituation					
	1988		1989		Veränderung gegenüber Vorjahr	
	absolut	%	absolut	%	absolut	%
Frauen	46 687	40,8	39 619	40,9	- 7 068	- 15,1
Schwerbehinderte	7 918	6,9	6 791	7,0	- 1 127	- 14,2
Ältere Arbeitnehmer (50 Jahre und älter)	14 049	12,2	12 682	13,1	- 1 367	- 9,7
Jüngere Arbeitnehmer (unter 25 Jahre, o. Abschluß)	25 293	20,0	20 871	21,5	- 4 422	- 17,5
Längerfristig Arbeitslose (12 Monate und länger)	55 348	48,2	50 793	52,4	- 4 555	- 8,2
Schwer vermittelbare Personen nach § 2 Abs. 3 Nr. 5 ABM-A	20 979	18,3	14 588	15,1	- 6 391	- 30,5
Insgesamt	170 274		145 344		- 24 930	- 14,6

(Abweichungen von den tatsächlichen Jahresdurchschnittszahlen 1988: 114 888 und 1989: 96 911 durch Zielgruppenüberschneidungen)

Anteile geförderter Arbeitnehmer nach Förderungshöhen*)

LAA	1988		1989	
	Zuschuß- höhe in v.H. bis	Anteile geförderter Arbeitnehmer nach Förderung- höhen	Zuschuß- höhe in v.H. bis	Anteile geförderter Arbeitnehmer nach Förderung- höhen
1	2	3	4	5
SHH	80 ¹⁾	66,3 %	75 ¹⁾	71,2 %
	90	10,1 %	90	26,0 %
	100	23,6 %	100	2,8 %
NSB	80 ¹⁾	33,3 %	75 ¹⁾	73,0 %
	90	7,4 %	90	20,2 %
	100	59,3 %	100	6,8 %
NRW	80 ¹⁾	32,1 %	75 ¹⁾	70,1 %
	90	7,1 %	90	14,5 %
	100	60,8 %	100	15,4 %
H	80 ¹⁾	76,4 %	75 ¹⁾	100,0 %
	90	18,4 %	90	-
	100	5,2 %	100	-
RPS	80 ¹⁾	62,2 %	75 ¹⁾	87,7 %
	90	8,3 %	90	9,0 %
	100	29,5 %	100	3,2 %
BW	80 ¹⁾	95,4 %	75 ¹⁾	100,0 %
	90	4,1 %	90	-
	100	0,5 %	100	-
NB	80 ¹⁾	76,3 %	75 ¹⁾	98,0 %
	90	9,8 %	90	1,9 %
	100	13,9 %	100	0,1 %
SB	80 ¹⁾	74,0 %	75 ¹⁾	97,4 %
	90	10,2 %	90	2,3 %
	100	15,8 %	100	0,3 %
B	80 ¹⁾	100,0 %	75 ¹⁾	100,0 %
	90	-	90	-
	100	-	100	-
ZAV	80 ¹⁾	75,0 %	75 ¹⁾	93,2 %
	90	8,3 %	90	3,4 %
	100	16,7 %	100	3,4 %
Bund	80 ¹⁾	56,7 %	75 ¹⁾	81,2 %
	90	8,6 %	90	12,7 %
	100	34,7 %	100	6,1 %

1) sog. "Regelförderung"

*) Die absoluten Zahlen der geförderten Arbeitnehmer können für das 1. Halbjahr 1988 der Anlage , für das Jahr 1989 der Anlage entnommen werden.
Im Jahr 1988 wurde diese Erhebung nur für das 1. Halbjahr gemacht.

535/90

LAA/ Arbeitsamt	zugeteiltes Kontingent an über 30 % bis 100 %- Fällen (RdErl. 29/89)	Ausschöpfung des Kontingents - absolut -	in v. H.	Schwerbe- hinderte mit 100 %- Förderung - absolut -	in v. H.
1	2	3	4	5	6
Schleswig- Holstein- Hamburg	2 571	328	12,8	10	3,0
Hamburg		276		0	
Herde		4		1	
Kiel		21		0	
Lübeck		21		8	
Neumünster		5		1	
Niedersachsen- Bremen	5 347	1 799	33,6	440	24,8
Braunschweig		222		219	
Bremerhaven		145		17	
Emden		464		4	
Goslar		9		0	
Göttingen		92		5	
Hamel		23		2	
Hannover		105		56	
Hildesheim		16		16	
Leer		168		36	
Nordhorn		70		6	
Oldenburg		145		28	
Osnabrück		18		6	
Stade		2		0	
Uelzen		107		28	
Vechta		58		0	
Wilhelmshaven		157		17	
Nordrhein- Westfalen	4 300	3 754	87,3	794	21,2
Aachen		248		69	
Bochum		124		1	
Coesfeld		56		22	
Dortmund		258		1	
Düsseldorf		145		32	
Duisburg		292		46	
Essen		416		9	
Geisenkirchen		836		500	
Hagen		79		0	
Hamm		238		44	
Köln		498		37	
Krefeld		21		0	
Meschede		25		0	
Münster		88		16	
Oberhausen		241		6	
Paderborn		8		6	
Recklinghsh.		174		8	
Rheine		11		2	
Wesel		21		2	
Hessen	81	-	0,0	-	-
Rheinland- Pfalz	882	220	24,9	30	13,6
Saarland					
Neunkirchen		97		3	
Saarbrücken		71		27	
Saarlouis		52		0	
Nordbayern	-	7	-	0	-
Weiden	-	7	-	0	-
Südbayern	-	18	-	7	43,8
Deggendorf		2		0	
Passau		14		7	
Berlin	319	-	-	-	-
Bund	13.500	6 124	45,4	1 281	20,9

Überbrückungsbeihilfe
hier: - Monatliche Entwicklung der Zahl der Bewilligungen und Ausgaben
im Jahresvergleich 1988 / 1989

Monat	Bewilligungen			Ausgaben		
	1988	1989	Rückgang in v.H.	1988	1989	Rückgang in v.H.
Januar	6.860	967	- 85,9	4.648.090,--	531.646,--	- 88,6
Februar	8.701	821	- 90,6	7.238.820,--	453.319,--	- 93,7
März	11.954	1.098	- 90,8	9.816.844,--	539.740,--	- 94,5
April	13.269	1.154	- 91,3	11.067.213,--	582.353,--	- 94,7
Mai	13.464	1.132	- 91,6	12.150.180,--	562.136,--	- 95,4
Juni	13.010	1.394	- 89,3	11.342.242,--	724.439,--	- 93,6
Juli	11.948	1.312	- 89,0	10.476.939,--	636.526,--	- 93,9
August	12.764	1.812	- 85,8	10.730.880,--	1.001.162,--	- 90,7
September	12.703	2.121	- 83,3	11.463.707,--	1.135.815,--	- 90,1
Oktober	10.343	2.550	- 75,4	9.719.941,--	1.465.922,--	- 84,9
November	595	2.751	+ 78,4	1.755.566,--	1.617.033,--	- 7,9
Dezember	201	2.081	+ 90,3	147.592,--	1.564.132,--	+ 90,6
Gesamt:	100.000	20.000	- 80,0	85.000.000,--	13.000.000,--	- 84,7
	Ist Anteil am Soll in v. H.)	115.818	19.193	100.558.014,--	10.814.223,--	- 89,3
		115,8	96,0	118,3	83,2	

Tabelle 14

Eingliederungsbeihilfe

hier: - Monatliche Entwicklung der Zahl der Bewilligungen und Ausgaben
im Jahresvergleich 1988 / 1989

M o n a t	Bewilligungen		Ausgaben		Rückgang in v.H.
	1988	1989	1988	1989	
Januar	1.691	1.313	20.259.528,--	18.678.977,--	- 7,8
Februar	1.788	1.170	18.278.531,--	15.203.626,--	- 16,8
März	2.320	1.050	17.718.867,--	14.025.780,--	- 20,8
April	1.802	835	14.463.044,--	12.134.318,--	- 16,1
Mai	2.199	974	14.841.667,--	10.436.899,--	- 29,7
Juni	2.503	1.197	15.508.610,--	9.508.660,--	- 38,7
Juli	2.626	741	17.534.679,--	7.804.985,--	- 55,5
August	2.353	704	18.060.260,--	6.933.915,--	- 61,6
September	2.726	557	17.792.325,--	5.615.025,--	- 68,4
Oktober	2.538	530	18.893.412,--	5.063.420,--	- 73,2
November	2.482	465	20.475.315,--	4.646.336,--	- 77,3
Dezember	1.826	371	19.087.654,--	3.828.882,--	- 79,9
Gesamt:	Soll 47.000	17.390	344.700.000,--	144.550.000,--	- 58,1
	Ist (Anteil am Soll in v.H.) 26.854	9.907	212.863.878,--	113.880.823,--	- 46,5
		57,1	61,8	78,8	

12.10.90

Beschluß

des Bundesrates

zum

Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen der
9. Novelle zum Arbeitsförderungsgesetz

/ Der Bundesrat hat in seiner 622. Sitzung am 12. Oktober 1990
beschlossen, zu dem Bericht wie aus der Anlage ersichtlich
Stellung zu nehmen.

Anlage

S t e l l u n g n a h m e

zum

Bericht der Bundesregierung

über die Auswirkungen der

9. Novelle zum Arbeitsförderungsgesetz

Der Bundesrat weist die arbeitsmarktpolitische Bewertung der Auswirkungen der 9. AFG-Novelle durch die Bundesregierung als verfehlt, verschleiern und beschönigend zurück. Der Bericht bestätigt nach Auffassung des Bundesrates die fehlende Bereitschaft der Bundesregierung zu einer aktiven Arbeitsmarktpolitik und erst recht ihr Versagen bei einer präventiven Arbeitsmarktpolitik.

1. Die 9. AFG-Novelle aus dem Jahre 1988 war seit dem Beginn der parlamentarischen Beratungen umstritten wie keine vorangegangene AFG-Änderung. Sie traf auf die einhellige und harte Ablehnung aller Sachverständigen und ist inzwischen zum Inbegriff verfehlter Arbeitsmarktpolitik der Bundesregierung geworden.

Auch den Koalitionsfraktionen im Deutschen Bundestag, die den Entwurf stellvertretend für die Bundesregierung einbrachten, wurde erst im Zusammenhang mit den nachfolgenden Haushalts- und Einsparauflagen gegenüber der Bundesanstalt für Arbeit das wahre Ausmaß der angeblichen "Konsolidierung der Leistungsfähigkeit der Bundesanstalt für Arbeit auf hohem Niveau" offenbar. Selbst die damalige Bundesratsmehrheit, die die Vorlage knapp passieren ließ, sparte

nicht mit herber Kritik an der 9. AFG-Novelle und warnte vor unververtretbaren Folgen im Wirkungsbereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik (BR-Ds. 573/88). In voller Kenntnis des tatsächlichen Umfangs der geplanten Einsparungen im Haushalt der Bundesanstalt hätte der Entwurf im Bundesrat kaum eine Mehrheit gefunden. Die vom Bundesrat beschlossene Berichtspflicht der Bundesregierung unterstreicht die arbeitsmarktpolitische Distanzierung von diesem rein fiskalisch begründeten und mühsam als "qualitative Konsolidierung" verbrämten Vorhaben. Mit dem vorliegenden Bericht wälzt die Bundesregierung denn auch die Verantwortung für die von ihr bestellte 9. AFG-Novelle auf den Gesetzgeber ab.

2. Der vorliegende Bericht verschweigt zwar nicht die arbeitsmarktpolitische Bremsspur der 9. AFG-Novelle, was den zahlenmäßigen Rückgang der Förderung von Berufsausbildung, Fortbildung und Umschulung, Einarbeitung, ABM und Altersteilzeitgesetz betrifft. Die Interpretation und Darstellung der Zahlen als "Erfüllung der Erwartungen des Gesetzgebers" und als "Erreichung eines Konsolidierungszieles" kann jedoch den arbeitsmarktpolitischen Mißerfolg der 9. AFG-Novelle nicht verschleiern, insbesondere nicht in den Punkten, zu denen der Bundesrat ausdrücklich Auskunft von der Bundesregierung verlangte:

- So liegt der Anteil ungelernter Arbeitsloser an den Eintritten in Fortbildung und Umschulung unverändert bei 25 %, während ihr Anteil an allen Arbeitslosen bei 47 % liegt: hier wurde sogar das selbst gesetzte Ziel einer Konzentration von Leistungen auf arbeitsmarktpolitische Zielgruppen verfehlt.
- Gleiches gilt für den Anteil der Frauen an den Eintritten in Fortbildung und Umschulung: er liegt ebenfalls unverändert bei 38,3 %, während der Anteil der Frauen an allen Arbeitslosen bei 47,6 % liegt.
- Das Teilunterhaltsgeld für Frauen mit aufsichtsbedürftigen Kindern ist ohne Bedeutung geblieben, was bei der hohen Weiterbildungsbereitschaft der Frauen, ihrer steigenden Erwerbsneigung und der Zunahme der Berufsrückkehr nicht hätte passieren dürfen.

- Der Einbruch bei ABM veranlaßte die Bundesanstalt mittlerweile zur verstärkten Trägergewinnung und Rücknahme von Förderrestriktionen: kleine Träger vor allem in den sozialen Diensten stellen kaum noch Förderanträge, das Kontingent der 100 %-Förderfälle wurde nicht einmal zur Hälfte ausgeschöpft!
- Das Altersteilzeitgesetz erweist sich als völliger Mißerfolg.

3. Der Bundesrat sieht sich durch den Bericht der Bundesregierung in seinen Befürchtungen bestätigt: die Einschnitte in fast alle arbeitsmarktpolitischen Instrumente des AFG dürfen sprachlich nicht als Zielerreichung oder gar als "Konsolidierung der Leistungsfähigkeit der Bundesanstalt für Arbeit auf hohem Niveau" verschleiert werden. Tatsächlich hat überhaupt keine qualitative oder quantitative Konsolidierung stattgefunden: der arbeitsmarktpolitische Entlastungseffekt der AFG-Instrumente ist vielmehr bundesweit von 1,6 %-Punkten im Jahre 1988 auf 1,5 %-Punkte im Jahre 1989 zurückgegangen - regional ist der Rückgang sogar um ein Vielfaches größer.

Daß die Bundesregierung es als Erfolg feiert, wenn sich die Förderzahlen wieder dem Stand von Mitte der 80er Jahre nähern, zeigt ihre fehlende Bereitschaft, sich den arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen der 90er Jahre zu stellen.

Die eingeleitete Konzentration der Förderstrukturen auf die "eigentlichen Zielgruppen" des Arbeitsmarktes widerspricht den Grundsätzen einer präventiven Arbeitsmarktpolitik.

Die Bevorzugung der "notwendigen" Fortbildung und Umschulung vor der "zweckmäßigen" widerspricht dem tatsächlichen Qualifizierungsbedarf von Wirtschaft und Arbeitskräften, der zunehmend von Arbeitnehmern zu leisten ist.

Die von der Bundesratsmehrheit im Dezember 1988 (mit ganz anderer Intention) geforderte regional angemessene Verteilung der Fördermittel hat tatsächlich zu einer weiteren Benachteiligung der von besonders hoher Arbeitslosigkeit betroffenen Regionen geführt.

Die Bundesregierung feiert es weiterhin ausdrücklich als Erfolg der 9. AFG-Novelle, daß sich ihre Erwartungen hinsichtlich eines gesteigerten ABM-Engagements von Ländern und Kommunen erfüllt hätten. In Wirklichkeit wurden jedoch die besonders von Arbeitslosigkeit betroffenen Länder und Kommunen, die zugleich die finanzschwächsten sind, zu diesem zusätzlichen arbeitsmarktpolitischen Engagement genötigt: nur mit diesem gesteigerten Engagement konnte ein weiterer Anstieg der Arbeitslosigkeit in diesen Regionen vermieden werden.