

Antwort
der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ottmar Schreiner, Adolf Ostertag,
Renate Jäger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD**
— Drucksache 12/6574 —

**Einschränkungen bei Fortbildung und Umschulung
im Rahmen des Arbeitsförderungsgesetzes**

Ein wesentlicher Standortvorteil der Bundesrepublik Deutschland ist das gute Qualifikationsniveau der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen. Durch die mehrmaligen und massiven gesetzlichen Einschränkungen seit 1992 und die Mittelkürzungen im Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit stehen diese Vorteile auf dem Spiel. Vor diesem Hintergrund fragen wir die Bundesregierung:

Vorbemerkungen

Die Bundesregierung teilt die Auffassung, daß das hohe Qualifikationsniveau der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland ein wesentlicher Standortvorteil der Bundesrepublik Deutschland ist. In den letzten drei Jahrzehnten hat die Qualifikation der Arbeitskräfte deutlich zugenommen. Nach Angaben des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung halbierte sich der Anteil der Ungelernten von über 40 vom Hundert auf knapp 20 vom Hundert.

An dieser Entwicklung haben die Unternehmen durch Steigerung ihrer Aus- und Weiterbildungsquote (Verhältnis der Auszubildenden bzw. Weiterbildungsteilnehmer zur Gesamtbelegschaft) maßgeblichen Anteil.

Angesichts der Herausforderungen des internationalen Wettbewerbs, des schnellen technischen Wandels, der Veränderungen der Arbeitsorganisation kommt der beruflichen Weiterbildung als Ergänzung zur Ausbildung immer größere Bedeutung zu.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung vom 1. Februar 1994 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Die Politik der Bundesregierung ist, wie im Berufsbildungsbericht 1993 ausgeführt, darauf ausgerichtet, die notwendigen Qualifizierungsangebote durch eine an marktwirtschaftlichen Prinzipien ausgerichtete Weiterbildung zu sichern, die durch entsprechende Förderungsmaßnahmen für bestimmte Personengruppen ergänzt wird. Berufliche Weiterbildung steht jedoch zunächst und in erster Linie in der Verantwortung des einzelnen, der Unternehmen sowie der Sozialpartner. Die deutsche Wirtschaft wird ihre Wettbewerbsposition nur mit intelligenten Gütern, Diensten und Produktionsverfahren sichern können. Das heißt, für die Unternehmen trotz des rezessionsbedingten Kostendrucks Strategien für den zukünftigen Bedarf zu entwickeln. Die Tarif- und Betriebspartner sind hier vor neue Herausforderungen gestellt.

Die staatlichen Aufgaben konzentrieren sich auf bestimmte Personengruppen, wie arbeitslose, benachteiligte und behinderte Arbeitnehmer. Darüber hinaus haben die öffentlichen Haushalte den massiven Strukturwandel in den neuen Bundesländern durch erhebliche Aufwendungen für die Weiterbildung in den neuen Bundesländern begleitet. Allein aus Mitteln der Bundesanstalt für Arbeit wurden in den Jahren 1991 und 1992 zwischen 800 000 und 900 000 Teilnehmer im Jahresdurchschnitt gefördert, davon jeweils zwischen 400 000 und 500 000 allein in den neuen Bundesländern.

Im Jahr 1982 wurden nur rund 200 000 Teilnehmer von der Bundesanstalt für Arbeit gefördert. Die hierfür aufgewandten Mittel beliefen sich auf 3,3 Mrd. DM, 1992 und 1993 auf 18,4 bzw. 17,2 Mrd. DM. Für das Haushaltsjahr 1994 stehen trotz der gesetzlichen Einschränkungen wiederum fast 15 Mrd. DM im Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit allein für die Förderung der beruflichen Weiterbildung zur Verfügung.

Die Aufgaben der aus dem Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit finanzierten Weiterbildung in den neuen Bundesländern, die maßgeblich dazu beigetragen haben, die systembedingten Unterschiede in den Qualifikationsanforderungen auszugleichen, nehmen angesichts der Zahl der bereits geförderten Teilnehmer zunehmend ab. Das heißt, die Förderung nach dem Arbeitsförderungsgesetz in den neuen Ländern wird sich den Relationen in den alten Bundesländern ohne Gefahr für den Wirtschaftsstandort Deutschland angleichen können. Denn die Grundqualifikation der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen in den neuen Bundesländern ist keineswegs geringer als in den alten Bundesländern. Hinzu kommt, daß auch in den neuen Bundesländern die Unternehmen die Aufgabe der Weiterbildung in Zukunft verstärkt übernehmen werden.

Einschränkungen bei den Teilnehmern und Teilnehmerinnen

1. Ist die Bundesregierung der Meinung, daß Qualifizierung ein besonders erfolgversprechendes Instrument der Arbeitsmarktpolitik darstellt, und welche Kriterien legt sie hierfür zugrunde?

Die komplexe Arbeitswelt, die zunehmende Verbreitung neuer Technologien und Arbeitsorganisationsformen haben einen allgemeinen Trend zu höheren Qualifikationen zur Folge.

Die Chancen für Un- und Angelernte auf dem Arbeitsmarkt sinken. Un- und Angelernte sind weit überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit betroffen. Für die Bundesregierung ist daher die Förderung der beruflichen Qualifizierung ein wichtiges Instrument der Arbeitsmarktpolitik. Qualifizierung trägt dazu bei, den Eintritt von Arbeitslosigkeit zu verhindern, bestehende Arbeitslosigkeit zu beseitigen und einen besseren Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt herbeizuführen. Sie trägt daher alle Merkmale für ein erfolgversprechendes Instrument der Arbeitsmarktpolitik.

2. Wie werden sich die Qualifikationsanforderungen voraussichtlich in den nächsten fünf bis zehn Jahren ändern, und inwieweit sind hier Anpassungen bei Menschen mit Berufserfahrung erforderlich?

Die meisten wissenschaftlichen Untersuchungen gehen davon aus, daß die an die Arbeitnehmer gestellten beruflichen Anforderungen in den nächsten fünf bis zehn Jahren steigen werden.

Die Änderung von Qualifikationsanforderungen steht in engem Zusammenhang mit der Veränderung von Unternehmenskulturen und den damit verbundenen modernen Produktionsstrukturen und Strukturen der Arbeitsorganisation.

Hier ist in den nächsten Jahren mit einem weiteren Rückgang der Taylorisierung der Arbeit zugunsten einer menschenorientierten Technikeinführung als langfristig erfolgreiche Strategie der Unternehmensführung zu rechnen.

Eine daran orientierte Unternehmensführung führt zur Dezentralisierung von Entscheidungs- und Dispositionsbefugnissen sowie von Funktionen der Qualitätskontrolle an den jeweiligen einzelnen bzw. Gruppenarbeitsplätzen. Das setzt Mitarbeiter voraus, die bereit und in der Lage sind, Verantwortung zu übernehmen und Arbeiten selbständig zu planen und zu organisieren. Kreativität, Gestaltungskraft, Kooperationsfähigkeit und Konfliktfähigkeit werden zunehmend gefragte Mitarbeiterereigenschaften. Das erfordert auch für Menschen mit Berufserfahrung ein hohes Maß an Anpassung, die jedoch nur z.T. durch den Erwerb zusätzlichen Fachwissens, aber ganz wesentlich durch die verstärkte Ausprägung überfachlicher und sozialer Qualifikationen erreicht werden kann.

Solche personalen und sozialen Qualifikationen lassen sich, das zeigen besonders auch die Erfahrungen in den neuen Ländern, in Kursen, Seminaren und Lehrgängen außerhalb des Arbeitsprozesses nur in Grenzen aneignen. Notwendig ist die zunehmende Integration der Weiterbildung in die Arbeitsprozesse selbst. Der Lernort Arbeitsplatz erhält bildungspolitisch und betriebswirtschaftlich einen neuen Stellenwert. Dazu ist es erforderlich, bei der Organisation von Arbeitsplätzen Lernmöglichkeiten und Lernintensität wesentlich stärker zu berücksichtigen.

Die Erfüllung dieser neuen Aufgaben liegt im wesentlichen in der Verantwortung der Betriebe bzw. der Tarifpartner, für die sich hier ein weites Feld konstruktiver Zusammenarbeit ergibt. Hauptaufgabe des Staates ist primär die Schaffung der dafür notwendigen Rahmenbedingungen, die insbesondere unter Berücksichtigung der betrieblichen Erfordernisse weiter auszugestalten sind.

3. Wie begründet die Bundesregierung – abgesehen von rein haushaltspolitischen Gründen – die massive Kürzung der Mittel für Fortbildung und Umschulung und die Abschaffung der Rechtsansprüche auf Qualifizierung gerade in Zeiten erhöhter Arbeitslosigkeit?

Die Mittel für die Förderung der beruflichen Fortbildung und Umschulung sind nicht „massiv“, sondern nur in einem vertretbaren Ausmaß gekürzt worden; insoweit wird auf die Ausführungen in den Vorbemerkungen verwiesen.

In den Jahren 1991 und 1992 traten im gesamten Bundesgebiet jeweils 1,4 Mio. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (davon im Westen: 590 000 bzw. 570 000) neu in berufliche Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen ein; 1989 waren es noch rund 490 000 und 1990 rund 673 000. Dieser erhebliche Anstieg der Teilnehmerzahlen war dauerhaft weder finanziell noch arbeitsmarktpolitisch vertretbar. Im übrigen führte die starke Nachfrage nach Bildungsplätzen zu einer Expansion des Angebots mit zum Teil unseriösen und qualitativ unzureichenden Angeboten. Eine kritische Überprüfung der Qualität der Maßnahmen und der arbeitsmarktlichen Zweckmäßigkeit einer Förderung war daher zwingend erforderlich. Dies bedeutet zwangsläufig auch den Abbau von arbeitsmarktlich nicht verwertbaren Überkapazitäten.

Die Förderung wurde daher auf solche Maßnahmen konzentriert, bei denen keine Zweifel an der ordnungsgemäßen Durchführung bestehen und die mit hoher Wahrscheinlichkeit zur Wiedereingliederung der Teilnehmer führen. Sie wurde auf den Personenkreis der arbeitslosen, der unmittelbar von Arbeitslosigkeit bedrohten und der ungelernten Arbeitnehmer konzentriert. Damit wird den Arbeitnehmern geholfen, die dieser Hilfe am dringendsten bedürfen.

Die Abschaffung des Rechtsanspruchs auf Unterhaltsgeld bzw. Unterhaltsgelddarlehen während der Teilnahme an einer beruflichen Fortbildungs- oder Umschulungsmaßnahme eröffnet der Bundesanstalt für Arbeit die Möglichkeit, durch Nutzung des Entscheidungsspielraums vor Ort auf eine fiskalisch und arbeitsmarktlich veränderte Lage insgesamt flexibler zu reagieren.

4. Wie rechtfertigt sich die – ohnehin nur als Darlehen gewährte – Abschaffung der für den Mittelstand besonders wichtigen zweckmäßigen Fortbildung, die z.B. den Aufstieg zum Meister ermöglicht?

Wie bereits zu Frage 3 dargelegt, werden die hohen weiterhin zur Verfügung stehenden Fördermittel auf den Kreis der arbeitslosen,

unmittelbar von Arbeitslosigkeit bedrohten und ungelernten Arbeitnehmer konzentriert.

In Anbetracht der angespannten Haushaltslage und der schwierigen Situation auf dem Arbeitsmarkt, hält es die Bundesregierung für geboten, daß Wirtschaft und Tarifvertragsparteien verstärkt Verantwortung für die berufliche Weiterbildung derjenigen Arbeitnehmer übernehmen, die über einen anerkannten Berufsabschluß und einen sicheren Arbeitsplatz verfügen.

Um das Potential an qualifizierten Mitarbeitern und Existenzgründern in der mittelständischen Wirtschaft zu fördern, richtet die Bundesregierung über die Deutsche Ausgleichsbank ein neues, verzinsliches Darlehensprogramm zur Förderung der beruflichen Weiterbildung zum Meister und anderer Fortbildungen im gewerblichen Bereich ein. Die Darlehen können rückwirkend für Maßnahmen in Anspruch genommen werden, die nach dem 1. Januar 1994 begonnen worden sind.

5. Wie hat sich die Wiedereingliederung von arbeitslosen Teilnehmern an Maßnahmen der beruflichen Fortbildung und Umschulung in den letzten zehn Jahren entwickelt?

Gibt es hierbei signifikante Unterschiede zwischen Männern und Frauen oder in Abhängigkeit vom Alter der Teilnehmer?

Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit erhebt seit 1982 vierteljährlich, wie viele der Teilnehmer, die eine ganztägige Fortbildungs-, Umschulungs- oder Einarbeitungsmaßnahme abgeschlossen haben, innerhalb eines halben Jahres danach noch im Leistungsbestand (Alg/Alhi) stehen.

a) Alg/Alhi haben sechs Monate nach Abschluß der Maßnahme noch bezogen:

Jahr	Insg.	Männer Frauen v. H.		Insg.	davon: nach Umschulung	
					Männer Frauen v. H.	Frauen
1985	23	23	22	18	20	15
1986	23	24	22	16	18	14
1987	24	24	23	17	19	15
1988	20	19	21	15	16	14
1989	18	16	22	12	13	12
1990	20	18	23	10	12	9
1991	22	20	24	12	13	10
1992	27	26	27	17	20	14

- b) Von den Teilnehmern, die vor Eintritt in die Maßnahme arbeitslos waren, haben sechs Monate danach noch Alg/Alhi bezogen:

Jahr	Insg.	Männer v. H.	Frauen	Insg.	davon: nach Umschulung	
					Männer v. H.	Frauen
1985	26	28	26	20	22	17
1986	26	28	23	18	19	16
1987	27	29	25	20	21	17
1988	23	23	23	17	18	16
1989	22	19	24	15	15	14
1990	24	22	25	13	14	11
1991	25	24	26	14	16	12
1992	31	32	31	20	23	17

Eine Aufgliederung nach dem Alter der Absolventen ist nicht möglich.

Nach den Erfahrungen der Bundesanstalt für Arbeit ist davon auszugehen, daß der größte Teil der nicht mehr im Leistungsbezug stehenden Absolventen eine Erwerbstätigkeit aufgenommen hat. Deutlich wird auch, daß Teilnehmer an qualifizierenden Umschulungsmaßnahmen danach deutlich weniger von Arbeitslosigkeit betroffen sind. Der leichte Anstieg der Arbeitslosigkeit der Absolventen aus dem Jahre 1992 spiegelt die derzeitige Arbeitsmarktlage, das heißt die rezessionsbedingt nachlassende Nachfrage nach Arbeitskräften wider.

6. Wie will die Bundesregierung und mit welchen Instrumenten in Zukunft eine vergleichbare Reintegrationsquote in das Beschäftigungssystem erzielen?

Die Wiedereingliederungsquoten der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik (Anteil der Maßnahmeteilnehmer, die nach einer bestimmten Zeit nach Abschluß der Maßnahme ihre Arbeitslosigkeit beendet haben, an allen Maßnahmeteilnehmern) lassen sich nicht vergleichen. Die Instrumente, die auf die unmittelbare Wiedereingliederung in den regulären Arbeitsmarkt zielen, wie etwa Einarbeitungszuschüsse, Eingliederungsbeihilfen und Lohnkostenzuschüsse aus dem Sonderprogramm der Bundesregierung „Aktion Beschäftigungshilfe für Langzeitarbeitslose“, haben natürlich eine größere Wiedereingliederungsquote als Maßnahmen, die auf die Verbesserung der Wiederbeschäftigungsaussichten gerichtet sind, wie z. B. Maßnahmen der Fortbildung und Umschulung und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Die Chancen auf eine Wiedereingliederung in den regulären Arbeitsmarkt hängen aber vor allem von den vermittlungshemmenden Eigenschaften der Arbeitslosen ab. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, die sich an besonders schwer vermittelbare Arbeitslose richten, haben daher geringere Wiedereingliederungsquoten als Maßnahmen für Arbeitslose ohne vermittlungshemmende Eigenschaften. Wegen der unterschiedlichen Zielgruppen, der unterschiedlichen arbeitsmarktpolitischen Ansätze, aber auch wegen der unterschiedlichen Kosten ist nach Auffassung der Bundesregierung die Wiederein-

gliederungsquote kein taugliches Kriterium für den Vergleich des Erfolges der unterschiedlichen arbeitsmarktpolitischen Instrumente für die unterschiedlichen Zielgruppen. Die Bundesregierung wird daher auch weiterhin bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit durch die Arbeitsmarktpolitik auf das breit gefächerte Instrumentarium der aktiven Arbeitsmarktpolitik zurückgreifen.

7. Wie steht die Bundesregierung zu der Behauptung des Instituts der deutschen Wirtschaft, wonach für den Einarbeitungszuschuß die Förderkonditionen ab 1993 den Arbeitgebern zu wenig Anreize für Neueinstellungen bieten?

Der Einarbeitungszuschuß ist keine reine Vermittlungshilfe, sondern Instrument der beruflichen Bildung zur unmittelbaren Integration arbeitsloser Arbeitnehmer.

Durch die Gewährung eines Einarbeitungszuschusses soll gewährleistet werden, daß auch solche Arbeitslose, die wegen qualifikatorischer Defizite keine oder nur geringe Chancen auf einen neuen Arbeitsplatz haben und die aus persönlichen oder sonstigen Gründen nicht an einer qualifizierenden Bildungsmaßnahme teilnehmen können, wieder in das Erwerbsleben eingegliedert werden können. Voraussetzung ist, daß der einstellende Betrieb bereit ist, eine über die übliche betriebliche Einweisung hinausgehende auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt verwertbare Einarbeitung durchzuführen. Aus diesem Grunde kann der Einarbeitungszuschuß nur für arbeitslose oder unmittelbar von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitnehmer gewährt werden.

Unter dieser Prämisse kann die Bundesregierung die Auffassung, daß die Förderkonditionen ab 1993 den Arbeitgebern zu wenig Anreize für Neueinstellungen bieten, nicht teilen. Ob und in welchem Umfang Einarbeitungszuschüsse gewährt werden, hängt nicht allein von der Haushaltslage der Bundesanstalt für Arbeit, sondern vorrangig von der steigenden oder nachlassenden Nachfrage nach Arbeitskräften und der Intensität der Maßnahmen zur Vermeidung von Mitnahmeeffekten ab.

8. Wie sollen die Arbeitsämter nach Abschaffung der Rechtsansprüche in Zukunft die Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Arbeitslosen sicherstellen, die sich mittels arbeitsmarktorientierter Qualifizierung bemühen, einen Arbeitsplatz zu finden?

Die mit § 219 a AFG festgelegte dezentrale Bewirtschaftung der für die Förderung der beruflichen Fortbildung und Umschulung zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel macht es bei gleichzeitiger Beachtung der mit der Förderung verbundenen arbeitsmarktpolitischen Ziele notwendig, entsprechend den regionalen Arbeitsmarktgegebenheiten Förderprioritäten zu setzen. Unterschiedliche Gewichtungen – soweit sie notwendig werden sollten – werden insofern Folge unterschiedlicher Gegebenheiten und nicht ungleicher Behandlung sein. Auch bei Ermessensentscheidungen hat die Verwaltung das Gebot der Gleichbehandlung gleich gelagerter Sachverhalte zu beachten.

Auswirkungen auf die Träger

9. Ist der Bundesregierung bewußt, daß die abrupte Stopp-Politik, insbesondere im zweiten Halbjahr 1993, die Träger der Qualifizierungsmaßnahmen massiv beeinträchtigt und gerade qualitätsorientierte Träger, die hohe Integrationszahlen bei vergleichsweise niedrigen Aufwendungen vorweisen, zur Geschäftsaufgabe oder sogar in den Konkurs getrieben werden?

Wie bereits zu Frage 3 ausgeführt, war es im Interesse der Qualitätssicherung und der strengeren Prüfung der arbeitsmarktpolitischen Zweckmäßigkeit unvermeidbar, die Eintrittszahlen in berufliche Weiterbildungsmaßnahmen zurückzuführen. Zwangsläufig trifft eine solche Rückführung der Eintritte auch die Bildungsträger, insbesondere aber die Träger, die aufgrund der Entwicklung in den Jahren 1991 und 1992 stark expandiert haben.

Nicht nachvollziehbar ist die Behauptung, daß gerade qualitätsorientierte Träger mit hohen Integrationszahlen bei vergleichsweise niedrigen Aufwendungen zur Geschäftsaufgabe oder in den Konkurs getrieben wurden. Denn gerade die Integrationszahlen waren im Jahr 1993 entscheidendes Kriterium für die Bejahung der Förderungswürdigkeit einer Maßnahme.

10. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß dieser abrupte Abbau diejenigen Träger besonders hart trifft, die durch ständige Investitionen in neue Geräte das Ausbildungsangebot auf dem neuesten Stand der Entwicklung hielten und deshalb die Investitionen noch nicht abschreiben konnten?
Wie lassen sich die dadurch entstehenden Wettbewerbsverzerrungen in bezug auf die Stundensätze vermeiden?

Die Qualität einer Bildungsmaßnahme ist ein entscheidendes Kriterium bei der Zusage der Förderung bzw. der Vergabe von Auftragsmaßnahmen. Auftragsmaßnahmen sind nach der VOL/A nicht an den „billigsten“, sondern an den „preisgünstigsten“ Anbieter zu vergeben. Dies gilt grundsätzlich auch bei der Entscheidung über die Förderung der Teilnahme an freien Maßnahmen. Trotz aller Sparmaßnahmen ist es durchaus zulässig, auch in vertretbarem Umfange teurere Maßnahmen zu fördern. Die Teilnahme kann jedoch nur gefördert werden, wenn die Gesamtaufwendungen für die Teilnahme im Hinblick auf die mit der Maßnahme angestrebten Ziele vertretbar und aufgrund der Umstände des Einzelfalles erforderlich sind.

Im übrigen wird auf die Antwort zu Frage 9 verwiesen, da davon auszugehen ist, daß Träger mit einer dem neuesten Stand der Technik Rechnung tragenden Ausstattung hohe Eingliederungsquoten der Teilnehmer aufweisen können.

11. Sind nach Meinung der Bundesregierung die Mittel dann am wirtschaftlichsten eingesetzt, wenn möglichst viele – insbesondere vorher arbeitslose – Personen aufgrund einer Qualifizierung wieder einen Arbeitsplatz finden, und welche sonstigen Kriterien spielen bei der Mittelvergabe noch eine wesentliche Rolle?

Diese Frage wird auch von der Bundesregierung grundsätzlich bejaht.

Die Bundesanstalt für Arbeit hat die Förderung im letzten Jahr verstärkt auf solche Maßnahmen konzentriert, die mit hoher Wahrscheinlichkeit zur Wiedereingliederung der Teilnehmer führen. An diesem Grundsatz wird sie auch in diesem Jahr festhalten.

Für die Aufteilung der im Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit für die Förderung der beruflichen Fortbildung und Umschulung zur Verfügung stehenden Mittel auf die Landesarbeitsämter bzw. Arbeitsämter sind unterschiedliche Kriterien maßgeblich, die in einem Arbeitsmarktkindikator von dem zuständigen Selbstverwaltungsorgan beschlossen wurden. In den Arbeitsmarktkindikator sind u. a. der bisherige Teilnehmerbestand, die Zahl der Arbeitslosen und sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sowie die prognostizierte regionale Arbeitslosenquote eingeflossen.

12. Stimmt die Bundesregierung mit uns überein, daß sich angemessene Kosten für Maßnahmen der Fortbildung und Umschulung schon bei Integrationszahlen von 50 % volkswirtschaftlich in kurzer Zeit refinanzieren?

Welche Zahlen kann die Bundesregierung hierzu vorlegen?

Der volkswirtschaftliche Nutzen von Fortbildung und Umschulung läßt sich nicht quantifizieren. Sicher ist nur, daß Fortbildung Wachstumschancen verbessert und Wettbewerbsfähigkeit sichert. Insofern ist es auch bei rezessionsbedingt unterdurchschnittlichen Integrationszahlen im unmittelbaren Anschluß an Maßnahmen sinnvoll, die nach dem AFG geförderte Weiterbildung auf hohem Niveau fortzuführen, selbst wenn die produktiven Effekte ihre volle Wirkung erst längerfristig entfalten.

13. Wie steht die Bundesregierung zu dem Vorschlag, Bildungsmaßnahmen in Form eines Modulsystems (Einheiten von etwa zwei bis vier Wochen Dauer) durchzuführen, das auf den Vorkenntnissen der Teilnehmer aufbaut?

Könnte nicht dadurch die Förderungsdauer erheblich verkürzt, die Motivation und die Zahl der Geförderten aber vergrößert werden?

Wäre dadurch die gesetzlich vorgeschriebene „Beschränkung auf das Notwendige“ (§ 33 AFG) erfüllt und die Fehlleistung von Haushaltsmitteln vermieden?

Inhalt und Dauer einer Bildungsmaßnahme müssen sich auf das zum Erreichen des Maßnahmezieles Notwendige beschränken. Das bedeutet, daß Vorkenntnisse der Teilnehmer entsprechend zu berücksichtigen sind und im Rahmen der Maßnahme nur weiterführende Kenntnisse und Fertigkeiten vermittelt werden sollen. Soweit die in Modulen zu vermittelnden Inhalte hinreichend typisiert beschrieben und zusammengefaßt werden können, werden schon heute einige Bildungsmaßnahmen auch in Modulform angeboten.

Die Bundesregierung steht der Durchführung von Bildungsmaßnahmen in Form von Modulsystemen aufgeschlossen gegenüber.

Die Modularisierung von Bildungsmaßnahmen muß jedoch einer Reihe von Ansprüchen genügen, die über die bloße Aufteilung in Bildungsabschnitte hinausgehen; dazu gehören u. a.

- jedes Modul muß Inhalte haben, die sowohl unmittelbare Qualifikationsbedarfe abdecken als auch der Vorbereitung auf eine umfassendere Qualifikation (z. B. Facharbeiterprüfung) dienen;
- die Module müssen als in sich abgeschlossene Qualifikationsangebote nutzbar sein und Grundlagen für entsprechende Erweiterungs- und spätere Spezialisierungsangebote legen;
- Module müssen eine Dauer haben, die einerseits dem zu erreichenden Ziel angemessen ist und andererseits die Teilnehmer zeitlich nicht überfordern. Eine einseitige Orientierung an den Grenzen von zwei bis vier Wochen ist insofern nicht verallgemeinerbar.

Insgesamt geht es um eine bessere Verknüpfung von Arbeiten und Lernen, wobei am Ziel einer umfassenden Qualifikation festzuhalten ist. Die Förderungsdauer würde insoweit insgesamt kaum verkürzt. Kurzfristige, insbesondere betrieblich veranlaßte Anpassungsqualifizierungen sollen auch künftig nicht im Rahmen des Arbeitsförderungsgesetzes gefördert werden.

Da es hier noch eine Reihe ungelöster Fragen gibt, fördert die Bundesregierung Modellvorhaben zur Qualifizierung von bildungsungewohnten Beschäftigten, in deren Mittelpunkt die Erprobung der Modularisierung als Struktur- bzw. Basiskonzept für die Qualifizierung steht.

14. Wie bewertet die Bundesregierung die Behauptung vieler Träger, wonach die Bundesanstalt für Arbeit zumindest in den neuen Bundesländern ihre Richtwerte zur Qualitätsförderung so niedrig ansetzt, daß sie eher „qualitätsmindernd“ und damit kontraproduktiv wirken?

Es trifft nicht zu, daß die von den Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit ermittelten Richtwerte qualitätsmindernd und kontraproduktiv wirken.

Die Lehrgangsgebühren für Bildungsmaßnahmen in den neuen und in den alten Bundesländern unterscheiden sich nicht mehr wesentlich. Bereits die Haushalte der Bundesanstalt für Arbeit der Jahre 1992 und 1993 gingen bundeseinheitlich von gleich hohen durchschnittlichen Kosten je Fall aus. Im übrigen werden die entsprechenden Richtwerte von den Landesarbeitsämtern nicht „festgesetzt“, sondern als durchschnittlicher Kostensatz unter Auswertung von mindestens drei gleichen bzw. vergleichbaren Bildungsmaßnahmen unterschiedlicher Bildungsträger errechnet.

15. Inwieweit kann der Qualitätserlaß der Bundesanstalt für Arbeit vom 14. Juli 1992 eine Wettbewerbsgleichheit der Träger mit nachvollziehbaren und transparenten Kriterien sicherstellen?
Wann und wie wird die Bundesregierung dies überprüfen?

Ziel des Qualitätserlasses vom 14. Juli 1992 war, die Qualität der nach dem AFG geförderten beruflichen Qualifizierung allgemein anzuheben und insofern auch sicherzustellen, daß qualitativ gute Angebote nicht durch überwiegend gewinnorientierte Maßnahmen vom Markt verdrängt würden. Die seit diesem Zeitpunkt regelmäßig stattfindenden Überprüfungen bestätigen diesen Ansatz.

Im Jahr 1992 haben 71 Prüfgruppen insgesamt 584 Maßnahmen überprüft; davon 425 in den neuen Ländern. Von den überprüften Maßnahmen wiesen rund 12 vom Hundert im Westen und rund 43 vom Hundert im Osten gravierende Mängel aus; 31 Maßnahmen im Osten wurden unverzüglich abgebrochen; in neun Fällen im Osten wurde die weitere Zusammenarbeit mit dem Bildungsträger auf Dauer eingestellt. Im ersten Halbjahr 1993 wurden 474 Bildungsmaßnahmen (129 im Westen, 345 im Osten) überprüft. Fünf Bildungsmaßnahmen im Osten wurden sofort abgebrochen; mit einem Träger im Westen und sieben Trägern im Osten wurde die weitere Zusammenarbeit eingestellt.

Diese Ergebnisse zeigen, daß die Qualität der geprüften Maßnahmen in den neuen Ländern noch nicht die Qualität der Maßnahmen in den alten Bundesländern erreicht hat. Es muß aber ausdrücklich darauf hingewiesen werden, daß aus den Ergebnissen nur bedingt allgemeine Rückschlüsse auf die Qualität der insgesamt geförderten Bildungsmaßnahmen gezogen werden können, da in der Regel nur solche Maßnahmen überprüft werden, die infolge von Teilnehmerbeschwerden oder dem zuständigen Arbeitsamt sonstwie bekanntgewordenen Qualitätsmängel Anlaß zur Überprüfung gegeben haben.

Im übrigen ist darauf hinzuweisen, daß Auftragsmaßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit grundsätzlich nach der Verdingungsordnung für Leistungen – A ausgeschrieben werden (gleiche Kriterien, gleiche Bedingungen). Es steht jedem interessierten Träger frei, sich zu bewerben.

Zukünftige Entwicklung

16. In Nordrhein-Westfalen läuft ein Modellprojekt, das eine Qualifizierung im Handwerk für in Kurzarbeit stehende Arbeitnehmer der Stahlindustrie anbietet.

Wie bewertet die Bundesregierung dieses Modell, und inwieweit läßt es sich mit den neuen Bestimmungen noch auf andere Wirtschaftszweige und andere Regionen übertragen?

Bei der gegenwärtigen Arbeitsmarktlage sind grundsätzlich alle neuen oder wiederentdeckten Wege zur Erschließung von Beschäftigungsmöglichkeiten zu begrüßen; dies gilt auch für die Qualifizierung in Kurzarbeit stehender Industrie-Arbeitnehmer für eine Beschäftigung im z. T. bereits früher ausgeübten Handwerksberuf. Neben dem Projekt in Nordrhein-Westfalen laufen inhaltlich vergleichbare Projekte auch in anderen Regionen (z. B. Schweinfurt, Passau). Auch in diesen Regionen werden mit zusätzlicher Förderung aus ESF-Landesmitteln von Arbeitslosigkeit bedrohte Industriearbeiter für Tätigkeiten im Handwerk fortgebil-

det. Eine Bewertung der entsprechenden Projekte ist jedoch wegen der kurzen Laufzeit der Projekte noch nicht möglich.

17. Wie sind die Einschränkungen bei Fortbildung und Umschulung und anderen Instrumenten mit den neuen Anforderungen z.B. durch veränderte Arbeitsorganisation und den zunehmenden Schwierigkeiten von An- und Ungelernten zu vereinbaren?

Wie bereits in der Antwort zu Frage 2 dargelegt, ist es in erster Linie Aufgabe der Wirtschaft, die erforderliche, berufliche Weiterbildung der Un- und Angelernten im Hinblick auf eine Sicherung der Wettbewerbsposition der deutschen Wirtschaft voranzutreiben. Der Standort Deutschland wird voraussichtlich nur mit intelligenten Gütern, Diensten und Produktionsverfahren wettbewerbsfähig bleiben können. Das heißt, gezielte Investitionen in Humankapital sichern die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen. Arbeitnehmer ohne beruflichen Abschluß gehören im übrigen auch weiterhin zu den förderungsfähigen Personengruppen, auch wenn sie sich in einem ungekündigten Arbeitsverhältnis befinden. Auch die demographische Entwicklung, die zu einer Abnahme der Zahl der nachwachsenden, jungen Fachkräfte führen wird, erhöht die Bedeutung der Weiterbildung der bereits im Betrieb tätigen Arbeitnehmer.

18. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß von den in Frage 17 angesprochenen Änderungen Frauen besonders stark betroffen sind, und welche Hilfen bietet sie hier speziell für Frauen an?

Weiterhin gilt, daß die AFG-geförderte berufliche Qualifizierung insbesondere dort anzusetzen hat, wo die arbeitsmarktlichen Gegebenheiten dies gebieten bzw. rechtfertigen. Insofern spiegelt insbesondere der Frauenanteil in Fortbildung und Umschulung, deren objektiv weniger günstige Beschäftigungsmöglichkeiten wider. Unter Berücksichtigung dieser Rahmenbedingungen unternimmt die Bundesanstalt für Arbeit alle Anstrengungen, um Frauen durch berufliche Qualifizierung in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Unter anderem fördert die Bundesanstalt für Arbeit derzeit die Teilnahme an einer Modellmaßnahme, die arbeitslosen Frauen über eine in Teilzeitform organisierte Einstiegsphase einen „weichen“ Einstieg in das Erwerbsleben und damit eine stabile Koordination von Familie und Beruf ermöglichen soll.

Die Arbeitsämter sind durch die Vorschrift des § 2 Nr. 5 AFG, der auf Vorschlag der Bundesregierung in das Gesetz zur Änderung von Fördervoraussetzungen im AFG und anderen Gesetzen eingefügt wurde, darum bemüht, Frauen bei Fortbildung und Umschulung gemäß ihrem Anteil an den Arbeitslosen zu berücksichtigen. Der Präsident der Bundesanstalt für Arbeit hat mit Erlaß vom 8. April 1993 den Arbeitsämtern Hinweise für die bessere Umsetzung dieser Vorschrift gegeben und u. a. gefordert, daß im Hinblick auf arbeitslose Frauen nach wie vor auch der frauengerechten Ausgestaltung und Durchführung beruflicher Bildungsmaßnahmen besonderes Gewicht beizumessen ist. Im Rah-

men des 1. SKWP wurde auch generell die Möglichkeit eröffnet, daß Frauen, von denen wegen der Betreuung von aufsichtsbedürftigen Kindern und der Betreuung von pflegebedürftigen Personen ein ganztägiger Unterricht nicht zugemutet werden kann, auch eine Förderung von Teilzeitbildungsmaßnahmen erhalten können. Vorher war diese Möglichkeit nur für Frauen vorgesehen, die nach einer Familienphase in das Beschäftigungssystem zurückkamen. Für Berufsrückkehrerinnen wurde dem Arbeitgeber bereits mit dem Schwangeren- und Familienhilfegesetz ein Rechtsanspruch auf einen Einarbeitungszuschuß eingeräumt. Außerdem wurde der Höchstbetrag für die Erstattung der Kinderbetreuungskosten auf monatlich 120 DM je Kind erhöht.

19. Was unternimmt die Bundesregierung, um generell der Benachteiligung von Frauen bei der beruflichen Qualifizierung entgegenzuwirken sowohl in bezug auf die Zahl der geförderten Teilnehmerinnen als auch in bezug auf die Qualität der Maßnahmen?

Es wird auf die Antwort zu Frage 18 verwiesen.

Bezüglich der Sicherstellung der Qualität der Maßnahme wird auf die Antworten zu Fragen 14 und 15 verwiesen.

20. Welche Bedeutung hat die berufliche Qualifizierung nach dem AFG im Zuge des demographischen Wandels?
Inwieweit sollten und können nach Meinung der Bundesregierung ältere Arbeitnehmer und Ausländer trotz der Einschränkungen verstärkt für Maßnahmen gewonnen werden?

Der demographische Wandel führt zu einem Rückgang von jungen, nachwachsenden Fachkräften am Arbeitsmarkt. Da die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft jedoch stark von einer auf dem neuesten Stand qualifizierten Arbeitnehmerschaft beruht, wird die berufliche Weiterbildung von bereits im Beschäftigungssystem befindlichen Arbeitnehmern zunehmende Bedeutung erlangen. Dabei darf auch die Gruppe älterer Arbeitnehmer nicht ausgegliedert werden, da deren Weiterbildung auch unter ökonomischen Gesichtspunkten durchaus noch wertvoll ist. Die Weiterbildung von im Beschäftigungssystem befindlichen Arbeitnehmern ist in erster Linie Aufgabe der Unternehmen und ihrer Verbände, insofern wird sich der Verantwortungsbereich der Unternehmen über die Ausbildung hinaus noch stärker in den Bereich der beruflichen Weiterbildung verlagern. Die Förderung nach dem AFG hat demgegenüber nur subsidiären Charakter; sie dient nämlich der Förderung der Weiterbildung von Arbeitslosen und von Arbeitslosigkeit Bedrohten sowie der Weiterbildung von Arbeitnehmern ohne abgeschlossene Ausbildung. Hierbei sind ältere Arbeitnehmer und Ausländer angemessen zu beteiligen. Die Beratungskräfte der örtlichen Arbeitsämter werden je nach den regionalen Gegebenheiten ihre Bemühungen zur Steigerung der Teilnahmebereitschaft dieser Gruppen intensivieren.

