

Edgar Sauter / Günter Walden

Bildungsmaßnahmen im Auftrag der Arbeitsämter – ein Instrument zur beruflichen Weiterbildung von Arbeitslosen

Für die berufliche Weiterbildung von Arbeitslosen setzen die Arbeitsämter in den letzten Jahren immer stärker die sogenannten ‚Auftragsmaßnahmen‘ ein. Im Jahre 1982 wurde bereits nahezu jeder zweite Weiterbildungsteilnehmer, der durch das Arbeitsförderungs-gesetz (AFG) gefördert wurde, in Auftragsmaßnahmen qualifiziert. Mit dem Einsatz von Auftragsmaßnahmen verstärken sich die Einflußmöglichkeiten der Arbeitsverwaltung auf den Weiterbildungsmarkt; zugleich stellen sich den Arbeitsämtern aber neue Probleme bei der Planung, Organisation und Durchführung dieser Bildungsmaßnahmen, die eine intensivere Zusammenarbeit zwischen Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik erfordern. Im folgenden wird auf der Grundlage einer Untersuchung der Auftragsmaßnahmen des Jahres 1982 [1], auf die Entwicklung, die Merkmale und Probleme dieser Form von Bildungsmaßnahmen eingegangen sowie ein quantitativer Überblick über die Struktur der Auftragsmaßnahmen gegeben.

Zur Entwicklung der Auftragsmaßnahmen

In der Förderung der beruflichen Bildung durch das AFG wird zwischen ‚Auftragsmaßnahmen‘ und ‚freien‘ Maßnahmen unterschieden. Bei den ‚freien‘ Maßnahmen handelt es sich um das freie Angebot der Bildungsträger, zu denen z. B. Arbeitnehmerorganisationen, Kammern, private Einrichtungen zu zählen sind. Die Initiative für das freie Angebot geht von diesen Bildungsträgern aus; bei den Auftragsmaßnahmen hingegen liegt die Initiative für die Organisation des Maßnahmeangebots bei der Arbeitsverwaltung. Für die Durchführung dieser Maßnahmen im Rahmen eines Auftragsverhältnisses zwischen Arbeitsverwaltung und Bildungsträger kommen jedoch in der Regel die gleichen Träger in Frage, die auch freie Maßnahmen anbieten.

Über die quantitative Entwicklung der Auftragsmaßnahmen liegen keine statistischen Angaben vor, da die Teilnehmerzahlen in Auftragsmaßnahmen in der Teilnehmerstatistik der Bundesanstalt für Arbeit nicht gesondert ausgewiesen werden. Auftragsmaßnahmen wurden seit Beginn der 70er Jahre immer dann durchgeführt, wenn regionale Arbeitsmarktkrisen bewältigt werden mußten, die durch Konkurse oder Branchenkrisen (z. B. Steinkohlenbergbau) ausgelöst wurden. Es ist davon auszugehen, daß die Teilnehmerzahl erst mit dem Anstieg der Arbeitslosenzahl Mitte der 70er Jahre in nennenswertem Umfang zunahm. Die Anzahl der Teilnehmer in Auftragsmaßnahmen dürfte sich seither parallel zu der Anzahl der Teilnehmer in Maßnahmen zur beruflichen Fortbildung und Umschulung (FuU) entwickelt haben, die vor Eintritt in die Maßnahme arbeitslos waren. Seit 1974 ist der Anteil der zuvor arbeitslosen Teilnehmer ständig angestiegen und erreichte 1983 mit fast zwei Drittel aller Geförderten einen Höchststand.

Nach den Ergebnissen der oben genannten Untersuchung belief sich der Anteil der Teilnehmer an Auftragsmaßnahmen an allen geförderten FuU-Teilnehmern auf rund 45 Prozent im Jahr 1982. Dieser Anteil kann regional zwar erheblich schwanken, doch insgesamt sind die Auftragsmaßnahmen nahezu überall zu einem festen Bestandteil der FuU-Förderung geworden. In vielen Arbeitsamtsbezirken spielen die freien Maßnahmen gegenüber den Auftragsmaßnahmen nur noch eine untergeordnete Rolle. Unter dem Aspekt der Kosten erhalten die Auftragsmaßnahmen ein besonderes Gewicht: Weil die Teilnehmer in der Regel Unterhaltsgeld beziehen, wirkt sich dies auf die Gesamtkosten (Maßnahmekosten und Unterhaltsgeld) erheblich aus.

Die Expansion der Auftragsmaßnahmen erfolgte im Zusammenhang mit der schrittweisen Verlagerung der Förderung auf die Arbeitslosen:

Nach Inkrafttreten des AFG 1969 wurde berufliche Weiterbildung in erster Linie als ein Instrument eingesetzt, die Anpassung beruflicher Qualifikationen an technologische Veränderungen und Wirtschaftswachstum in engem Zusammenhang mit dem individuellen beruflichen Aufstieg zu fördern. Dagegen blieben die Ziele der Vermeidung oder des Abbaus von Arbeitslosigkeit sekundär. Erst mit der Arbeitsmarktkrise seit Mitte der 70er Jahre und der seither anhaltend negativen Beschäftigungssituation wurde Arbeitslosigkeit immer stärker auch als Herausforderung der beruflichen Weiterbildung begriffen. Am deutlichsten wird die Neuorientierung der Zielkonzeption durch die Veränderungen des Förderungsrechts und der -praxis, die immer stärker auf die Förderung der Arbeitslosen und der von Arbeitslosigkeit Bedrohten konzentriert wurden. Die wichtigsten Schritte in der Veränderung der Weiterbildungsförderung stehen dabei im Zusammenhang mit Haushaltsproblemen des Bundes: Haushaltsstrukturgesetz 1976, Arbeitsförderungs-Konsolidierungsgesetz (AFKG) 1982, Haushaltsbegleitgesetz 1984.

Ohne hier auf die Details der in Etappen durchgeführten Veränderungen des Förderungsrechts einzugehen [2], ergibt sich derzeit folgendes, vereinfacht dargestelltes Bild der AFG-Förderungskonzeption:

- Arbeitslose, unmittelbar von Arbeitslosigkeit Bedrohte und Arbeitnehmer ohne Berufsabschluß, die in bestimmtem Umfang beitragspflichtig beschäftigt waren, haben bei der Teilnahme an beruflicher Weiterbildung Priorität; die auf einem Rechtsanspruch für diesen Personenkreis beruhende finanzielle Förderung umfaßt Maßnahmekosten und Unterhaltsgeld für Vollzeitmaßnahmen. Arbeitslose, die die vorgeschriebenen Zeiten beitragspflichtiger Beschäftigung nicht erfüllen, erhalten jedoch nur die Maßnahmekosten erstattet.
- Nicht-arbeitslose Bewerber um AFG-Förderung sind dagegen primär auf die Teilnahme an berufsbegleitenden Teilzeitmaßnahmen verwiesen. Nur wenn diese nicht möglich oder nicht zumutbar ist, kann für die Teilnahme an einer Vollzeitmaßnahme ein Unterhaltsgeld-Darlehen beantragt werden, auf das jedoch kein Rechtsanspruch besteht.

Die Realisierung dieser Förderungskonzeption, in der die Arbeitslosen und andere Problemgruppen des Arbeitsmarktes dominieren, erfordert Veränderungen in der Förderungspraxis bei allen Beteiligten: Arbeitsverwaltung, Träger, Einrichtungen und Lehrkräften. Dies zeigt ein Blick auf die bisherigen Bemühungen um die Arbeitslosen als Zielgruppe der Weiterbildungsförderung.

Obwohl die AFG-Förderung nach 1975 auf Arbeitslose und andere Problemgruppen konzentriert wurde, nahmen diese Zielgruppen nicht in dem erwarteten Umfang an der Weiterbildung teil. Der Rückgang der Weiterbildungsteilnehmer (gemessen an den jährlichen Eintritten in Maßnahmen) nach 1975 erstreckte sich vielmehr auch auf die vor Eintritt arbeitslosen Teilnehmer. Bereits im Zusammenhang mit dem im Jahre 1974 begonnenen Programm „Berufliche Bildungsmaßnahmen und Beschäftigungslage“, das eine stärkere Beteiligung der Problemgruppen des Arbeitsmarktes an FuU fördern sollte, verwies die Arbeitsverwaltung auf Schwierigkeiten, weil Eignung und Bereitschaft für eine Weiterbildungsteilnahme bei den Arbeitslosen nicht in ausreichendem Maße vorhanden waren. [3] Zugleich verwies der stei-

gende Anteil der Teilnehmer, die eine Maßnahme vorzeitig abbrechen darauf, daß diese Defizite auch im Verlauf der Maßnahme nicht überwunden werden konnten. Ein Teil dieser Schwierigkeiten läßt sich auf folgende Sachverhalte zurückführen:

- Bei den genannten Zielgruppen für Weiterbildungsmaßnahmen handelt es sich zu einem großen Teil um Bildungsgewohnte (über die Hälfte der Arbeitslosen (1982: 52 Prozent) besitzt keine abgeschlossene Berufsausbildung), die, im Unterschied zu den bis dahin dominierenden aufstiegsorientierten Weiterbildungsteilnehmern, nur mit zusätzlichen Anstrengungen der Arbeitsverwaltung und der Maßnahmeträger für eine Weiterbildungsteilnahme gewonnen werden können.
- Von seiten der Arbeitsverwaltung kann der für die Beratung, Motivierung und Betreuung dieser Problemgruppen erforderliche Aufwand an Zeit, Personal und Sachkompetenz in vielen Fällen unter den derzeitigen Rahmenbedingungen nicht erbracht werden. Es kommt hinzu, daß die Förderungsbedingungen (noch) nicht im erforderlichen Maße an der Zielgruppe der Arbeitslosen orientiert sind. So sind z. B. die Dauer oder die inhaltlichen Anforderungen eines Lehrgangs dem Leistungsvermögen der Teilnehmer häufig nicht angemessen, so daß es zu Überforderung beziehungsweise Abbruch der Bildungsmaßnahme kommt.
- Prüfungsinstanzen und -bedingungen sind zum Teil nicht flexibel genug, den neuen Zielgruppen der Weiterbildung gerecht zu werden; so wird z. B. im Rahmen der Umschulung auf den Status der Teilnehmer als Erwachsene mit Arbeits- und Lebenserfahrung wenig Rücksicht genommen.
- Träger, Einrichtungen und Lehrkräfte der Weiterbildung haben ihre Bildungsangebote und -methoden (noch) nicht in ausreichendem Maße auf die Bedürfnisse dieser Problemgruppen zugeschnitten. So werden z. B. lehrgangsbegleitende sozialpädagogische Betreuung oder die stärkere Einbeziehung des Betriebs als Lernort in der Weiterbildungspraxis noch nicht ausreichend berücksichtigt.

Mit der 5. Novelle zum AFG (1979) wurden im Bereich der beruflichen Bildung neue Akzente für die Förderung der Problemgruppen des Arbeitsmarktes gesetzt. Entscheidende Bedeutung für die Realisierung dieser neuen Impulse kam dabei der Intensivierung und Expansion der Auftragsmaßnahmen zu. Mit der stärkeren Nutzung dieses Instruments konnte die Arbeitsverwaltung initiativ werden, um für die schwer motivierbaren Arbeitslosen adressatengerechte Bildungsangebote zu entwickeln und durchzuführen. Zur Verdeutlichung dieser Vorgehensweise der Arbeitsverwaltung ist auf die Merkmale der Auftragsmaßnahmen im folgenden näher einzugehen.

Merkmale von Auftragsmaßnahmen

– Rechtliche Grundlage

Rechtliche Grundlage für die Entscheidungen der Arbeitsverwaltung, ob ein arbeitsloser Antragsteller, dessen Teilnahme an einer Bildungsmaßnahme „notwendig“ ist, im Rahmen einer freien Maßnahme oder einer Auftragsmaßnahme weitergebildet wird, bildet der § 33 AFG. Nach dessen Bestimmungen ist die Arbeitsverwaltung bei der Förderung von Bildungsmaßnahmen gehalten, zunächst das vorhandene „freie“ Angebot der Bildungsträger auf dem Markt in Anspruch zu nehmen, wenn es bestimmten Anforderungen (§ 34 Abs. 1 und § 36 Nr. 3 AFG; § 4 Durchführungsanweisungen zur Anordnung (DAA) FuU) entspricht. Nur in den Fällen, in denen das vorhandene Angebot den festgelegten Standards nicht genügt oder wenn geeignete Maßnahmen nicht in angemessener Zeit oder nicht im erforderlichen Umfang angeboten werden, ist die Arbeitsverwaltung verpflichtet, Träger mit der Durchführung beruflicher Bildungsmaßnahmen zu beauftragen; selbst Maßnahmen in alleiniger Trägerschaft der Bundesanstalt für Arbeit können in solchen Fällen geboten sein; praktisch ist dies aber bisher ohne Bedeutung geblieben. Die rasche Zunahme von Auftragsmaßnahmen macht aber deutlich,

daß ein erheblicher Mangel an für Arbeitslose geeigneten Bildungsangeboten besteht.

– Initiative und Verantwortlichkeit der Arbeitsverwaltung

Die Kooperation zwischen Bildungsträger und dem Kostenträger Arbeitsverwaltung bei der Abwicklung von Auftragsmaßnahmen ist vertraglich geregelt. Der Vertrag enthält die Leistungen des Bildungsträgers nach den Vorgaben der Arbeitsverwaltung, wie zum Beispiel Angaben zu den Zielen, dem Inhalt, der Anzahl der Teilnehmer des Lehrgangs usw. Die Auftragsmaßnahme wird in der Regel zu einem Festpreis vergeben; das bedeutet, daß die Kosten für die Bildungsmaßnahme auch dann anfallen, wenn Teilnehmer die Weiterbildung vorzeitig abbrechen. Nur zum Teil wird ein neuer Preis vereinbart, wenn die Teilnehmerzahl unter ein bestimmtes Niveau sinkt und von seiten der Arbeitsverwaltung keine Teilnehmer nachgemeldet werden können.

Das Verfahren bei Auftragsmaßnahmen zeigt insgesamt, daß die Verantwortung für Ziele und Inhalte eines Lehrgangs – und das heißt, für die Arbeitsmarktängigkeit der in Auftragsmaßnahmen erworbenen Qualifikationen – beim Auftraggeber Arbeitsverwaltung liegt. Zugleich gehen aber auch das Abbruchrisiko und die damit verbundenen Kosten zu Lasten der Arbeitsverwaltung.

– Einschränkungen bei der Freiwilligkeit der Teilnahme

Im Unterschied zu den von den Bildungsträgern initiierten freien Maßnahmen, die ihrem Anspruch nach auf freiwilliger Teilnahme beruhen, werden die Teilnehmer an Auftragsmaßnahmen von der Arbeitsverwaltung „zugewiesen“. Während bei dem freien Angebot der Träger eigenständige Motivation und Freiwilligkeit der Weiterbildungsteilnahme unterstellt werden, schlagen sich bei den Auftragsmaßnahmen die Erfahrungen der Arbeitsverwaltung hinsichtlich der zum Teil begrenzten Weiterbildungsbereitschaft von Arbeitslosen nieder (s. o.). Konkreter Ausdruck dieser Abstriche in der Freiwilligkeit der Weiterbildungsteilnahme ist die Androhung von Sperrzeiten für den Bezug von Leistungen im Falle einer Verweigerung der Teilnahme durch den Arbeitslosen. Die Einschränkung der Freiwilligkeit der Teilnahme gilt deshalb auch für die Fälle, in denen die Arbeitsverwaltung keinen ausgesprochenen Druck auf potentielle Teilnehmer ausübt bzw. ausüben muß.

– Verstärkte Steuerungsmöglichkeiten der Arbeitsverwaltung

Bei der Inanspruchnahme des freien Angebots der Bildungsträger macht die Arbeitsverwaltung ihren Einfluß auf den Bereich der beruflichen Weiterbildung eher indirekt geltend. Durch den Einsatz von Auftragsmaßnahmen verstärken sich die Steuerungsmöglichkeiten der Arbeitsverwaltung, ihr Einfluß auf den Weiterbildungsmarkt wird direkter.

Die Steuerungsmöglichkeiten beziehen sich insbesondere auf folgende Aspekte:

Gestaltung des regionalen Bildungsangebots: Die Informationen über den Arbeitsmarkt können für eine regional-spezifische Gestaltung von Bildungsmaßnahmen genutzt werden.

Einfluß auf die Standardisierung von Bildungsgängen und die Vereinheitlichung von Abschlüssen: Über die Festlegung von Zielen und inhaltlichen Standards für bisher nicht mit anerkannten Abschlüssen ausgestattete Bildungsgänge kann die Arbeitsverwaltung regionale bzw. bundesweite Regelungen von Bildungsgängen entscheidend beeinflussen.

Einfluß auf den Umfang des Angebots an qualifizierten Arbeitskräften: Durch die Entscheidung über die Anzahl von Weiterbildungsteilnehmern und die Folgemaßnahmen zu einem Weiterbildungsziel kann auf das Angebot an Qualifikationen für bestimmte Berufs- und Tätigkeitsbereiche Einfluß genommen werden.

Einwirkung auf die Weiterbildungsteilnehmer: Teilnehmergewinnung und -auswahl durch die Arbeitsverwaltung bieten die Chance, Gruppen nach lernrelevanten Merkmalen zu bilden. Zugleich werden dadurch die soziale Betreuung und Kontrolle der Lernfortschritte der Teilnehmer erleichtert.

Einfluß auf die Kosten der Maßnahme: Durch ein direktes Aushandeln der Lehrgangspreise zwischen Arbeitsverwaltung und Bildungsträger können Preisvorteile erreicht werden; dazu dient unter anderem das Ausschreibungsverfahren und die Vorgabe von Richtwerten (Kosten pro Teilnehmer/Std.) für die jeweiligen Maßnahmeziele auf der Ebene der einzelnen Landesarbeitsamtsbezirke.

Einfluß auf die regionale Infrastruktur für berufliche Weiterbildung: Mit Hilfe von Auftragsmaßnahmen und eventuell zusätzlicher institutioneller Förderung können Bildungsträger zum Auf- bzw. Ausbau von Bildungseinrichtungen veranlaßt werden. Zugleich kann die Arbeitsverwaltung die plurale Träger- und Einrichtungsstruktur durch Auftragsmaßnahmen sicherstellen.

– Ambivalente Folgen für die Bildungsträger

Für die Bildungsträger, die in vielen Fällen freie Maßnahmen und Auftragsmaßnahmen nebeneinander durchführen, erschließt sich durch die Auftragsmaßnahmen ein neuer Teilnehmerkreis, den sie durch ihr freies Angebot nicht erreicht hätten. Indem die Teilnehmergewinnung durch die Arbeitsverwaltung abgewickelt wird, sind Auftragsmaßnahmen für die Bildungsträger weniger risikofill als freie Maßnahmen, zumal auch das Risiko bei vorzeitigem Abbruch durch die Teilnehmer weitgehend zu Lasten der Arbeitsverwaltung geht. Bei einer Reihe von Maßnahmen aus dem Spektrum des freien Angebots können deshalb Wirtschaftlichkeitsüberlegungen der Bildungsträger dazu führen, diese Maßnahmen nur noch als Auftragsmaßnahmen anzubieten. Zum Teil sind neue Träger entstanden, die ausschließlich Auftragsmaßnahmen für die Arbeitsverwaltung durchführen.

Der für die Bildungsträger vorteilhafte wirtschaftliche Aspekt bei der Durchführung von Auftragsmaßnahmen bedeutet zugleich aber auch erhöhte Abhängigkeit von der öffentlichen Förderungspolitik; durch deren mangelnde Kontinuität werden für die Bildungsträger neue Risiken begründet. Insbesondere durch die Sparmaßnahmen des AFKG im Bereich der beruflichen Bildung machten sich die negativen Auswirkungen für die Träger bei den Auftragsmaßnahmen bemerkbar.

Spektrum des Auftragsmaßnahmeangebots

Grundsätzlich können alle Bildungsmaßnahmen, die im freien Angebot der Bildungsträger enthalten sind, als Auftragsmaßnahmen (Gruppen- oder Einzelmaßnahme) durchgeführt werden; in der Praxis sind jedoch Maßnahmen der beruflichen Aufstiegsfortbildung ohne Bedeutung. Im Spektrum der Auftragsmaßnahmen sind vor allem folgende Maßnahmearten zu unterscheiden:

- **Berufliche Umschulung** (sowohl in anerkannte Ausbildungsberufe als auch in andere Berufs- und Erwerbstätigkeiten);
 - **Berufliche Fortbildung** (Maßnahmen zur Feststellung, Erhaltung, Erweiterung und Anpassung von beruflichen Kenntnissen und Fertigkeiten sowie zum Nachholen einer fehlenden Abschlußprüfung in einem anerkannten Ausbildungsberuf (§ 40.2 BBiG)).
- Neben diesen bereits klassischen Maßnahmearten ist mit den Übungs- und Trainingsmaßnahmen ein differenzierter Maßnahmebereich entstanden und in den letzten Jahren sehr rasch ausgebaut worden, in dem fast ausschließlich Auftragsmaßnahmen durchgeführt werden: [4]
- **Übungs- und Trainingsmaßnahmen** umfassen insbesondere Kurse und Einrichtungen mit sozialpädagogischem Charakter für langfristig Arbeitslose.

Dazu gehören unter anderem

- Informations- und Motivationskurse nach § 41 a AFG,
- Übungsfirmen und Übungswerkstätten sowie deren Varianten, wie z. B. die Trainings- und Schulungszentren im Landesarbeitsamtsbezirk Nordbayern,
- betriebliche Trainingsmaßnahmen.

Darüber hinaus werden auch die **berufsvorbereitenden Maßnahmen für Jugendliche** als Auftragsmaßnahmen durchgeführt.

Dazu gehören insbesondere

- die Grundausbildungs- und Förderungslehrgänge für Schulentlassene zum Erwerb der Ausbildungs- und/oder Berufsreife, sowie
- die sogenannten BBH-Maßnahmen, die arbeitslosen Jugendlichen im Rahmen sehr unterschiedlicher Maßnahmen (gefördert nach dem Art. 3 des Beschäftigungsförderungsgesetzes über die Gewährung von Bildungsbeihilfen an arbeitslose Jugendliche) die Möglichkeit geben, Bildungs- und Berufsperspektiven zu entwickeln.

Quantitativer Überblick über die Teilnehmer an Auftragsmaßnahmen

Nach den Ergebnissen einer Erhebung bei den Landesarbeitsämtern haben 113.606 Personen, in der Regel Arbeitslose, an im Jahre 1982 begonnenen, laufenden oder beendeten Auftragsmaßnahmen (mit 5 und mehr Teilnehmern) teilgenommen. [5] Auf dieser Grundlage wird in der auf Seite 120 dargestellten Übersicht die Verteilung der Teilnehmer an Auftragsmaßnahmen nach ausgewählten Merkmalen dargestellt. Die Teilnehmer von Übungsfirmen und Übungswerkstätten sind in der angegebenen Gesamtteilnehmerzahl nicht enthalten, weil diese Einrichtungen ihre Kapazitäten nach Teilnehmerplätzen angeben. In Übungsfirmen standen (1982/83) 4600 Plätze und in Übungswerkstätten 7600 Plätze zur Verfügung.

Der quantitative Überblick über die Auftragsmaßnahmen des Jahres 1982 zeigt unter anderem, daß

- a) jeweils etwa ein Drittel der Teilnehmer auf Umschulung, Anpassungsfortbildung sowie auf Informations-/Übungs- und Trainingsmaßnahmen entfallen;
- b) die privaten Träger mit über einem Drittel der Teilnehmer die stärkste Trägergruppe stellen, gefolgt von den Arbeitnehmerorganisationen, die ein Viertel der Teilnehmer weiterbilden;
- c) die Maßnahmeziele vor allem im Bereich der Fertigungsberufe sowie bei den Verwaltungs- und Büroberufen liegen;
- d) für ein Viertel der Teilnehmer keine Prüfung stattfindet und über ein Drittel durch die Maßnahmeträger geprüft wird; nur für eine Minderheit sind die Kammern (IHK/HWK) Prüfende Stellen;
- e) der Schwerpunkt bei den Kurzzeitmaßnahmen liegt; nur ein gutes Fünftel der Teilnehmer nimmt an Maßnahmen teil, die über ein Jahr dauern.

Probleme der Auftragsmaßnahmen

Die Auftragsmaßnahmen haben die Arbeitsverwaltung, nicht nur in quantitativer Hinsicht, vor vielfältige Probleme gestellt. Dies wird deutlich, wenn die Aufgaben der Arbeitsverwaltung bei freien Maßnahmen denen bei Auftragsmaßnahmen gegenübergestellt werden.

Bei der Nutzung des freien Angebots der Bildungsträger durch die Arbeitsverwaltung konnte – in Zeiten eines hohen Beschäftigungsstandes – von folgender Modellvorstellung ausgegangen werden: Der potentielle Weiterbildungsteilnehmer konnte der Arbeitsverwaltung zum Zeitpunkt der Antragstellung bereits das angestrebte Weiterbildungsziel und darüber hinaus auch das zu seiner Realisierung erforderliche Bildungsangebot vorschlagen, da es sich bei den Bewerbern in der Regel um einen leistungsorientierten, aufstiegsmotivierten Personenkreis handelte. Die Tätigkeit der Arbeitsverwaltung ließ sich deshalb in der Mehrheit der Fälle im wesentlichen darauf beschränken, die Voraussetzungen der individuellen Förderung (Eignung, rechtliche Voraussetzungen) zu prüfen und die Förderungswürdigkeit des Bildungsangebots zu beurteilen. Die Aufgabe der Arbeitsverwaltung hatte dabei insgesamt den Charakter, den Weiterbildungsinteressenten

Übersicht: Teilnehmer an Auftragsmaßnahmen im Jahre 1982 (Basis: 113.606 Teilnehmer)

a) nach Art der Maßnahme						
Umschulung	Fortbildung	41a-Maßnahme	Sonstige Maßnahmen (Grundlehrgang/Dtsch/Training)			
29,8%	33,3%	13,6%	23,3%			

b) nach Trägerorganisationen						
Arbeitnehmerorganisationen	Arbeitgeberorganisationen	Kammern/Innungen	Private Träger	Private Betriebe	Sonstige Träger	
25,0%	3,7%	12,1%	36,1%	6,6%	16,5%	

c) nach Berufsbereichen						
Maßnahmen ohne BKZ ¹⁾	Fertigungsberufe	Technische Berufe	Verwaltungs-/Büroberufe	Gesundheits-/Sozialberufe	Sonstige Berufe	
19,3%	28,6%	1,8%	30,0%	1,9%	18,4%	

d) nach Prüfenden Stellen						
keine Prüfung	Staatliche Stellen	IHK	HWK/KreisH. ²⁾ Innungen	Maßnahme-träger	Sonstige Stellen	HWK/IHK
25,9%	2,2%	22,0%	7,0%	36,2%	3,9%	2,6%

e) nach Dauer der Maßnahme						
bis zu 3 Monate	4 – 6 Monate	7 – 12 Monate	13 – 18 Monate	19 – 24 Monate	mehr als 24 Monate	
22,8%	17,8%	37,8%	8,3%	9,9%	3,4%	

Wegen Rundungsdifferenzen ergeben die Zeilensummen nicht immer 100 Prozent

¹⁾ Berufskennziffer

²⁾ Kreishandwerkerschaft

im Rahmen des Rechtsanspruchs auf Förderung bei der Realisierung seiner Weiterbildungspläne zu beraten und zu unterstützen. Angesichts der positiven Beschäftigungslage konnten sich die steuernden Eingriffe der Arbeitsverwaltung auf ein Minimum reduzieren. Die Abstimmung erfolgte im wesentlichen über die Konkurrenz der Träger und die Nachfrage der Teilnehmer auf dem Weiterbildungsmarkt.

Die Ansprüche an die Steuerungsleistungen der Arbeitsverwaltung erhöhten sich, als sich Mitte der 70er Jahre für einen Teil der geförderten Aufstiegsqualifikation (z. B. Betriebswirte, Techniker) Marktsättigungstendenzen abzeichneten, zugleich aber auch Defizite in der Qualifikationsversorgung deutlich wurden (z. B. Facharbeitermangel).

Mit der oben skizzierten Verlagerung der Förderung auf die Risikogruppen des Arbeitsmarktes und der Expansion der Auftragsmaßnahmen erweiterten sich die Eingriffsmöglichkeiten der Arbeitsverwaltung gegenüber dem Personenkreis der Arbeitslosen. Auch die verstärkten Steuerungsbefugnisse, die der Arbeitsverwaltung im Bereich der beruflichen Bildung durch das AFKG eingeräumt worden sind (§ 33 AFG), können insbesondere im Rahmen von Auftragsmaßnahmen realisiert werden. [6]

In der praktischen Durchführung, so ist inzwischen deutlich geworden, können die Möglichkeiten der Auftragsmaßnahmen von der Arbeitsverwaltung nicht voll ausgeschöpft werden. Probleme und Defizite erstrecken sich vielmehr auf die folgenden zentralen Aufgaben bei der Organisation und Gestaltung dieser Maßnahmen:

1) Initiierung und Planung des regionalen Auftragsmaßnahmeangebots auf der Grundlage regionaler Daten:

Die Chancen der Arbeitsverwaltung, unter Ausnutzung von Informationen über den regionalen Arbeits- und Bildungsmarkt ein regionalspezifisches Auftragsmaßnahmeangebot zu planen, können nur realisiert werden, wenn solche Informationen tatsächlich für die Planung erhoben und aufbereitet werden können. In der Praxis treten hier erhebliche Probleme auf, da für systematische Erfassung und Auswertung weder Zeit noch Personal zur Verfügung stehen. Die Orientierungswerte für die Planung von Auftragsmaßnahmen beruhen deshalb in der Regel auf Erfahrungen und wenig systematischer Recherche der am Planungsprozeß beteiligten Mitarbeiter eines Arbeitsamtes und gegebenenfalls eines Bildungsträgers.

2) Inhaltliche Gestaltung der Auftragsmaßnahme:

Die Vergabe von Auftragsmaßnahmen setzt voraus, daß die Leistungsvorgaben für den Bildungsträger (Ziele, Inhalte, Dauer, Art des Abschlusses, Anzahl der Teilnehmer usw.) präzise formuliert sind. Zentral ist dabei die Festlegung der Inhalte. Die für die inhaltliche Gestaltung der Maßnahmen erforderlichen Curricula liegen nur für einen Teil der in Frage kommenden Maßnahmeziele vor. Dies führt teilweise zu inhaltlich und nach Dauer unterschiedlichen Lehrgängen mit demselben Maßnahmeziel, die für die Arbeitsverwaltung unter den Gesichtspunkten der Beurteilung von Kosten und Qualität kaum noch zu überblicken und angemessen zu beurteilen sind. Es stellt sich damit die Aufgabe, daß auch für bisher nicht mit anerkannten Abschlüssen ausge-

stattete Bildungsgänge inhaltliche Standards und Abschlußanforderungen verbindlich gemacht werden, um die Arbeitsmarktgängigkeit zu sichern. Zugleich läßt sich damit die Vergleichbarkeit der Maßnahmen im Hinblick auf die Kostenkalkulation und -prüfung erleichtern.

3) Aktualisierung von Inhalten und regionaler Aspekt:

Auch bei Maßnahmen mit anerkanntem Abschluß ist die Arbeitsmarktgängigkeit der erworbenen Qualifikationen in den Fällen nicht gewährleistet, in denen die Bildungsträger sich primär am Prüfungserfolg ihrer Teilnehmer orientieren, ohne die Praxisrelevanz der Qualifikation für die in Frage kommenden Arbeitsplätze ausreichend zu berücksichtigen. Dieses insbesondere bei außerbetrieblichen Auftragsmaßnahmen zu beobachtende Verhalten bedeutet, daß auch bereits standardisierte Bildungsgänge (z. B. Umschulungen) durch neue curriculare Elemente und/oder Praxisphasen unter Berücksichtigung des regionalen Qualifikationsbedarfs laufend zu ergänzen sind.

4) Auf- und Ausbau der Infrastruktur für die Durchführung von Weiterbildung:

Für die Realisierung von Bildungsgängen, die zu marktgängigen Qualifikationen führen, benötigt die Arbeitsverwaltung kompetente Bildungsträger als Kooperationspartner.

Außerhalb der städtischen Ballungsräume stößt die Gewinnung von geeigneten Trägern, insbesondere für die Durchführung von gewerblich-technischen Maßnahmen, nicht selten auf erhebliche Schwierigkeiten, so daß die Durchführung von dringend erforderlichen Auftragsmaßnahmen nicht möglich ist. Es stellt sich deshalb die Aufgabe, Träger (insbesondere z. B. Betriebe) zum Auf- bzw. Ausbau ihrer Kapazitäten für die Durchführung von Auftragsmaßnahmen zu bewegen.

5) Beratung, Motivierung und Auswahl von Teilnehmern:

Die Gewinnung von Teilnehmern für Auftragsmaßnahmen ist für die Mitarbeiter der Arbeitsverwaltung mit hohem Zeitaufwand verbunden, da, neben der Prüfung der individuellen Förderungsvoraussetzungen, die ökonomische, soziale und psychische Gesamtsituation des potentiellen Teilnehmers berücksichtigt werden muß. In diesem Zusammenhang werden die Mitarbeiter der Arbeitsverwaltung häufig mit Aufgaben konfrontiert, auf die sie nicht vorbereitet wurden. Konflikte ergeben sich unter anderem aus dem begrenzten Maßnahmenangebot, das den potentiellen Weiterbildungsteilnehmern nur geringe Wahlmöglichkeiten einräumt. Die Beratung durch die Arbeitsverwaltung gerät damit in Gefahr, zur „Lenkung“ zu werden.

6) Begleitende fachliche Kontrolle:

Im Rahmen der Kooperation zwischen Maßnahmeträger und dem Kostenträger Arbeitsverwaltung ist eine laufende fachliche Kontrolle durch die Arbeitsverwaltung erforderlich, die sich auf die fachlichen Lernfortschritte der Teilnehmer und die Abwicklung des Programms (z. B. Einhaltung der Leistungsstandards) durch den Träger erstreckt. Neben berufskundlichem Wissen sind für diese Funktion erhebliche fachtheoretische und fachdidaktische Kenntnisse über den jeweiligen Bildungsgang erforderlich, über die die Mitarbeiter der Arbeitsverwaltung in der Regel nicht verfügen.

7) Betreuung der Teilnehmer während der Maßnahme:

Um die Gesamtbelastung der Teilnehmer zu verringern und vorzeitige Abbrüche der Maßnahme durch die Teilnehmer zu vermeiden bzw. zu reduzieren, ist eine laufende Betreuung und Beratung der Teilnehmer erforderlich, die sich unter anderem auf Fragen des Leistungsbezugs und der künftigen Arbeitsvermittlung erstreckt. Eine solche laufende Betreuung erfüllt sozialpädagogische Funktionen in den Fällen, in denen keine gesonderte sozialpädagogische Begleitung durchgeführt wird.

8) Systematische Auswertung der Ergebnisse und Erfahrungen einer Maßnahme:

Ergebnisse und Erfahrungen einer Bildungsmaßnahme sind z. B. unter den Aspekten der Kosten, der Arbeitsmarktrelevanz der erzeugten Qualifikationen, der didaktischen Qualität, der Zufrie-

denheit der Teilnehmer und des Vermittlungserfolges der Teilnehmer auszuwerten, um sie für die systematische Revision der Maßnahme zu nutzen. Auch diese Aufgaben einer systematischen Evaluation stellen die Arbeitsverwaltung vor Aufgaben, die in ihren Arbeitsvollzügen im Bereich der Nutzung des freien Bildungsangebots nicht enthalten sind.

Resümee

Mit Hilfe der Auftragsmaßnahmen können die Arbeitsämter initiativ werden, um in Zusammenarbeit mit den Bildungsträgern adressatengerechte Bildungsangebote für die differenzierte Zielgruppe der Arbeitslosen zu entwickeln und durchzuführen. Dabei wird die Arbeitsverwaltung immer stärker mit Aufgaben der Bildungsförderung und der Organisation von Lernprozessen für die Problemgruppen des Arbeitsmarktes konfrontiert, wie z. B. Bildungsmaßnahmen zu planen, Teilnehmer zu motivieren, auszuwählen und zu betreuen oder die curriculare Qualität von Lehrgängen zu beurteilen. Diese Aufgaben gehen jedoch weit über die Arbeitsanforderungen hinaus, die sich der Arbeitsverwaltung bei der Nutzung des freien Angebots auf dem Weiterbildungsmarkt stellen. Die skizzierten Defizite bei der Planung, Organisation und Durchführung von Auftragsmaßnahmen lassen sich deshalb nur abbauen, wenn ein Mehr an Zeit, Personal, Fachkompetenz und Informationen von den Beteiligten (Arbeitsverwaltung, Maßnahmeträger, Bildungseinrichtung, Lehrkräfte) eingesetzt wird. [7]

Anmerkungen

- [1] Die Untersuchung wurde im Rahmen des BIBB-Forschungsprojekts „Qualität und Wirtschaftlichkeit beruflicher Weiterbildung“ durchgeführt.
Siehe Sauter, E., u. a.; Berlin 1984, vgl.: **BIBLIOGRAPHIE** – Literatur zum Thema –
- [2] Ebenda, S. 15 ff.
- [3] Vgl. Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.): Förderung der beruflichen Bildung. Ergebnisse der Teilnehmerstatistik über berufliche Fortbildung, Umschulung und Einarbeitung im Jahre 1974, Nürnberg 1975, S. 13.
- [4] Es ist hier ein Trend zur Aufspaltung der Auftragsmaßnahmen nach berufsfachlichen und sozialen Zielsetzungen zu beobachten, der zu einer Hierarchisierung der Maßnahmentypen und der Teilnehmerkreise führen kann; siehe dazu im einzelnen Weitzel, R., unter Mitarbeit von Kasperek, P., und Riemer, H.; Berlin Juni 1984, vgl.: **BIBLIOGRAPHIE** – Literatur zum Thema –
- [5] Zu den Einzelheiten der Erhebung sowie zu der Vergleichbarkeit ihrer Ergebnisse mit der FuU-Statistik vgl. Sauter, E., u. a.: a.a.O., S. 47 ff.
- [6] In der Literatur wird darauf hingewiesen, daß die starken administrativen Rechte bei der Festlegung von Bildungsmaßnahmen sogar so weit gehen könnten, daß die realen Chancen des einzelnen für eine freie Berufswahl berührt werden, da der auf Förderung Angewiesene in der Regel den Vorschlägen der Arbeitsverwaltung Folge leisten muß. Vgl. Gagel, A.: Einführung. In: Arbeitsförderungsgesetz, 9. neu bearbeitete Auflage, München 1983, S. 24.
- [7] Hier liegt auch der Ansatzpunkt des o. g. BIBB-Projekts. Es gehört zu seinen Zielsetzungen, in Zusammenarbeit mit der Bundesanstalt für Arbeit, Arbeitshilfen für die Mitarbeiter der Arbeitsverwaltung zu entwickeln, um die Weiterbildungspraxis zu verbessern.

BIBLIOGRAPHIE – Literatur zum Thema –

SAUTER, E./WALDEN, G./v. BARDELEBEN, R., u. a.: Berufliche Weiterbildung und Arbeitslosigkeit. Bildungsmaßnahmen im Auftrag der Arbeitsämter. Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.): Berlin 1984 (Materialien und statistische Analysen zur beruflichen Bildung. Heft 47)
WEITZEL, R., unter Mitarbeit von KASPEREK, P., und RIEMER, H.: Auftragsmaßnahmen der Arbeitsverwaltung. Von der Ausnahme zur Regel. IIM/LMP 84 – 14, discussion papers, Wissenschaftszentrum Berlin, Juni 1984