

Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales

Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der beruflichen Weiterbildung im Strukturwandel und zur Weiterentwicklung der Ausbildungsförderung

Vorbemerkung:

Der Paritätische begrüßt die Zielsetzung des Gesetzes, die berufliche Weiterbildung für Arbeitnehmer*innen und Arbeitslose auszubauen und die Ausbildungsförderung für junge Menschen weiterzuentwickeln. Der Paritätische unterstützt die geplante Schaffung eines Rechtsanspruchs auf abschlussbezogene Nachqualifizierung für Arbeitslose und Arbeitnehmer*innen ohne Berufsabschluss, denn gerade unter Arbeitslosen gibt es einen erheblichen ungedeckten Bedarf an abschlussbezogener Qualifizierung. Allerdings sind die Fördervoraussetzungen zu eng gefasst, um die Rechtsposition der Weiterbildungsinteressierten tatsächlich zu stärken und den notwendigen Ausbau abschlussbezogener Qualifizierungen voranzubringen. Der Paritätische unterbreitet konkrete Vorschläge für eine praxistaugliche Öffnung der Fördervoraussetzungen. Es fehlen flankierende gesetzliche Regelungen, die zur Realisierung des Rechtsanspruchs auf abschlussbezogene Nachqualifizierung unbedingt notwendig wären; darunter vor allem eine Abschwächung des Vermittlungsvorrangs in der Grundsicherung für Arbeitsuchende und eine verbesserte Lebensunterhaltssicherung in beiden Rechtskreisen einhergehend mit einer Schutzgarantie in der Arbeitslosenversicherung, die dafür sorgt, dass die Absicherung der Arbeitslosenversicherung mindestens bis zum Ende der (abschlussbezogenen) Fort- und Weiterbildung greift. Angesichts des bedrückenden Umstandes, dass es vielen Jugendlichen nach wie vor nicht gelingt, eine Berufsausbildung zu erlangen und deshalb insgesamt rund 2 Millionen junge Menschen oder 14 Prozent der jungen Menschen in der Altersgruppe von 20 bis 34 Jahren ohne beruflichen Abschluss sind, begrüßt der Paritätische die dauerhafte gesetzliche Verankerung der Assistierten Ausbildung. Der Verband würde es sehr begrüßen, wenn die Assistierte Ausbildung auch zur Absicherung von schulischen Ausbildungen greifen würde und er sieht in der konkreten gesetzlichen Ausgestaltung noch Anpassungsbedarf. Mit den Neuregelungen bei der Maßnahmenezulassung gem. AZAV wird das Nötigste dafür getan, dass der gewünschte Ausbau der Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen in Gang gesetzt werden kann. Weitergehende Verbesserungen sind wünschenswert. Der Paritätische ist nicht einverstanden mit den geplanten Neuregelungen bei der Zulassung von Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung. Gegenüber der bestehenden Praxis würde es zu Verschlechterungen bei zielgruppenspezifischen und hochwertigen Maßnahmen für arbeitsmarktfernere Zielgruppen kommen.

Der Paritätische macht darauf aufmerksam, dass bessere finanzielle Rahmenbedingungen in der Arbeitslosenversicherung und in der Grundsicherung für

Arbeitsuchende geschaffen werden müssen, (hinsichtlich Mittelausstattung und der Zuteilung von Verpflichtungsermächtigungen) damit Arbeitsagenturen und Jobcenter den notwendigen Ausbau der längerfristigen Maßnahmen zur abschlussbezogenen Nachqualifizierung und Ausbildungsförderung vorantreiben können.

Der Paritätische nimmt zu ausgewählten Aspekten des Gesetzentwurfs wie folgt Stellung:

Neue Fahrkostenregelung bei Einstiegsqualifizierung (§ 54a SGB III-E):

Die Neuregelung des Referentenentwurfs sieht vor, dass Fahrtkosten zur Ausbildungsstätte und Berufsschule gefördert werden können, sowie dies bereits für eine Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahme möglich ist. Der Paritätische würde es begrüßen, wenn auch Fahrtkosten auf dem Weg zwischen Bildungsträger und Betrieb bzw. Unterkunft abgedeckt würden. Die neue Fahrkostenregelung greift nur für Personen, die keine Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende erhalten. Begründet wird dies mit dem Grundfreibetrag in Höhe von 100 Euro, der bei der Berechnung des Arbeitslosengeldes II berücksichtigt wird und in dem unter anderem Fahrtkosten enthalten sind. Nach Auffassung des Paritätischen kann es dabei aber im Einzelnen zu einer Schlechterstellung von Leistungsberechtigten im SGB II kommen, wenn mit dem Grundfreibetrag in Höhe von 100 Euro die tatsächlich anfallenden Fahrtkosten nicht abgedeckt sein sollten. Während Nichtleistungsberechtigte nach den gültigen Fachlichen Weisungen der Bundesagentur für Arbeit (BA) für Fahrten mit dem PKW bis zu 130 Euro monatlich geltend machen können, würden Leistungsberechtigte im SGB II diesen Betrag keinesfalls erhalten können. Der Paritätische fordert, eine Regelung zu schaffen, mit der Leistungsberechtigte im Einzelfall höhere Fahrtkosten als die mit dem Grundfreibetrag abgedeckten Kosten geltend machen können. Es muss zudem Sorge für den Fall getroffen werden, dass die Hilfebedürftigkeit der Teilnehmenden entfällt, sodass auch in diesen Konstellationen Fahrtkosten übernommen werden können.

Assistierte Ausbildung (§§ 74 ff. SGB III-E):

Der Gesetzentwurf sieht vor, die Assistierte Ausbildung zu entfristen, als dauerhaftes Instrumentarium im SGB III zu verankern und inhaltlich weiterzuentwickeln. Die Zielgruppe der Assistierten Ausbildung wird dabei ausgeweitet, indem die bisherige Beschränkung auf lernbeeinträchtigte und sozial benachteiligte Jugendliche entfällt und im Schwerpunkt all jene Jugendliche ein ausbildungsvorbereitendes und ausbildungsbegleitendes Unterstützungsangebot erhalten können, die eine Berufsausbildung ohne Unterstützung nicht aufnehmen und/oder erfolgreich absolvieren können.

Diese Entwicklung berücksichtigt ein Kernanliegen des Paritätischen und wird daher begrüßt. Indem die Assistierte Ausbildung für alle Jugendlichen bzw. jungen Erwachsenen mit Unterstützungsbedarf geöffnet wird, kann ihr Potential zur Förderung der Berufsausbildung junger Menschen besser entfaltet und ein Beitrag zur Inklusion in der Berufsausbildung geleistet werden. Begrüßt wird auch, dass junge Menschen, die als Grenzgänger*innen zwar nicht in der Bundesrepublik wohnen, aber in Deutschland eine Berufsausbildung absolvieren, von der begleitenden Phase des Förderinstrumentes zukünftig profitieren können. Als kritisch sieht es der Verband allerdings an, dass die ausbildungsvorbereitende Phase der

Assistierten Ausbildung für Asylbewerber*innen und Geduldete i.d.R. erst nach längeren Voraufenthaltszeiten zugänglich ist. So müssen die nach dem 01.08.2019 eingereisten Jugendlichen einen mindestens 15-monatigen Voraufenthalt erfüllen und zusätzlich sowohl schulische als auch Sprachkenntnisse nachweisen können, die einen erfolgreichen Übergang in die Ausbildung erwarten lassen. Der Paritätische fordert erneut, die Förderung im Rahmen einer Assistierten Ausbildung vollständig von ausländerrechtlichen Sonderregelungen zu befreien, damit diese jungen Menschen einen gleichberechtigten Zugang zur Ausbildungsförderung erhalten. Daneben hält der Paritätische die kumulative Voraussetzung von Sprachkenntnissen und schulischen Kenntnissen für problematisch: So können einige Betroffene mit Fluchthintergrund keine Nachweise über ihre bisherige Schullaufbahn erbringen. Sprachkenntnisse dürfen im Vorfeld nicht zu hoch und pauschal angesetzt werden, sodass Chancen auf eine positive Entwicklung im Verlauf der Förderung verbaut werden. Gleichzeitig ist es nach vielfältigen Praxiserfahrungen dringend notwendig, Sprachförderangebote während der Assistierten Ausbildung auszubauen und besser zugänglich zu machen.

Der Paritätische begrüßt den Einbezug von beruflichen Zweitausbildungen in den Gesetzentwurf. So besteht die Möglichkeit, auch eine Zweitausbildung mit der Assistierten Ausbildung zu fördern, wenn mit der ersten Berufsausbildung eine berufliche Eingliederung dauerhaft nicht erreicht werden kann, dies aber eine zweite Berufsausbildung erwarten lässt (§ 57 Absatz 2 SGB III). Positiv bewertet der Paritätische, dass junge Menschen mit der Assistierten Ausbildung zukünftig auch bis zur nachhaltigen Begründung eines Arbeitsverhältnisses gefördert werden können (§ 74 Abs. 3 SGB III-E). Mit dieser Regelung wird es zukünftig möglich sein, die Schwelle zwischen erfolgreich beendeter Ausbildung und Einmündung in den allgemeinen Arbeitsmarkt überwinden zu helfen.

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass die Bundesagentur für Arbeit mit den Ländern zusammenarbeiten soll, um die Assistierte Ausbildung mit Fördermaßnahmen der Länder oder ihren schulischen Berufsausbildungen zu koordinieren. Damit obliegt es ausschließlich den Ländern, ein ergänzendes Angebot der Assistierten Ausbildung für schulische Ausbildungen vorzuhalten. Das hält der Paritätische für ungenügend. Die Assistierte Ausbildung sollte grundsätzlich für alle Ausbildungsberufe - auch die schulischen Ausbildungen – offenstehen, um Jugendlichen mit Unterstützungsbedarf in allen unterschiedlichen Ausbildungen Rechnung zu tragen und um Benachteiligungen von jungen Frauen zu vermeiden, die in schulischen Ausbildungsgängen überrepräsentiert sind. § 74 Absatz 7 SGB III-E sollte so ausgestaltet werden, dass es der BA, Jobcentern und Ländern ermöglicht wird, Angebote der Assistierten Ausbildung unter Berücksichtigung der besonderen regionalen Arbeitsmarktbedingungen gemeinsam auszugestalten und zu finanzieren.

In das Angebot der Assistierten Ausbildung als Instrument im SGB III sind die Erfahrungen aus Länderprogrammen und Modellprojekten eingeflossen, in denen junge Menschen ohne Ausbildungsverhältnis vor und während einer Berufsausbildung intensiv und individuell begleitet wurden. Dabei erfolgte in der auf die Aufnahme einer Ausbildung vorbereitenden Zeit die Unterstützung einer nachhaltigen Berufswahl, das intensive Begleiten der Ausbildungsplatzsuche und die Verhandlung um die unterstützenden Leistungen während der Ausbildungsphase für den Betrieb und den Jugendlichen. Die beiden Zeitabschnitte der Assistierten

Ausbildung (vorbereitende Phase nach § 75a SGB III-E und begleitende Phase § 75 SGB III-E) gehören folglich zusammen und in eine Hand und sollten nicht von unterschiedlichen Trägern durchgeführt werden. Diese Tatsache wird zwar im Begründungsteil erläutert, der Gesetzestext lässt eine klare Formulierung aber vermissen. Vor dem Hintergrund der breit diskutierten Passungsprobleme auf dem Ausbildungsmarkt kommt der Vorphase mit ihrer Chance auf ein individuell begleitetes Matching eine hohe Bedeutung zu. Im Gesetzentwurf erscheint der § 75a SGB III-E eher wie ein fakultatives Zusatzelement. Nach Einschätzung des Paritätischen ist für das Ausschöpfen des Potenzials der Assistierten Ausbildung die gleichzeitige Nutzung der Vorphase und begleitenden Phase der Assistierten Ausbildung von fundamentaler Bedeutung.

Der Paritätische regt an, die Begleitung und Unterstützung der Betriebe für die Absicherung des Ausbildungsverhältnisses (z. B. Konfliktmoderation) stärker als Aufgabe zu betonen und hierbei auch die Berufsschulen zu adressieren. Zudem sollte im Gesetzestext deutlich werden, dass zu den Aufgaben der Ausbildungsbegleitung sowohl die lebensweltorientierte sozialpädagogische Unterstützung der Jugendlichen als auch die Stabilisierung des Ausbildungsverhältnisses bzw. der Einstiegsqualifizierung gehören.

Der gesetzlich formulierte Anspruch, ein individualisiertes Unterstützungsangebot zu schaffen, entspricht einer langjährigen Forderung des Paritätischen, ist jedoch in dem Gesetzentwurf nicht hinreichend konkretisiert. Ausweislich der Gesetzesbegründung ist die Ausbildungsvorbereitungsphase eine Vollzeitnahme, was aber nach bisherigen Erfahrungen in vielen Fällen nicht den Bedarf der einzelnen Jugendlichen trifft und zu maßnahmebedingten Abbrüchen führt. Der Paritätische plädiert dafür, stärker individualisierte Angebote vorzusehen, etwa indem zusätzlich Angebote in Teilzeit oder auch nur stundenweise Hilfen möglich sind.

Für ein individualisiertes Angebot ist es unbedingt notwendig, auch die Jugendlichen selbst an der Abstimmung über die bereitzustellenden Hilfestellungen zu beteiligen. Der Erfolg der Maßnahme hängt letztlich davon ab, dass die Jugendlichen hierdurch so gut unterstützt werden, dass sie die Berufsausbildung bewältigen. Der Gesetzentwurf sieht für die Festlegung der Unterstützungselemente lediglich eine Beratung der Jugendlichen durch die Arbeitsagentur vor; im Anschluss entscheidet die Arbeitsagentur (in Abstimmung mit dem Träger) alleine. Der Gesetzeswortlaut (§ 75 Abs. 3 SGB III-E) bildet die Intention der Gesetzesbegründung nicht hinreichend genau ab, wonach die Arbeitsagentur die Teilnehmer*innen in die Entscheidung mit einbezieht. Die Festlegung der betrieblichen Unterstützungsleistungen soll nach dem vorliegenden Gesetzentwurf alleinige Sache der Maßnahmenträger und Ausbildungsbetriebe sein. Der Paritätische fordert die gesetzlichen Neuregelungen so zu fassen, dass Entscheidungen über die zu erbringenden Leistungen unter Einbeziehung der Jugendlichen erfolgen. Zudem muss sichergestellt sein, dass auf kurzfristig entstehende Hilfebedarfe – wie z. B. der Verlust der Wohnung - zügig mit einer Erhöhung der Intensität von Unterstützungselementen (hier sozialpädagogische Begleitung) bzw. mit einer Verringerung anderer Unterstützungselemente (hier z. B. Förder- und Stützunterricht) reagiert werden kann.

Fraglich ist, wie die Zielsetzung einer individualisierten Hilfestellung unter den Bedingungen der Vergabe eingelöst werden kann, denn hierbei werden vorab definierte

Leistungen in Form von (überwiegend) standardisierten Maßnahmen beschafft. Nach bisherigen Erfahrungen ist beim Übergang des erfolgreichen Landesprogramms „Carpo“ in die Vergabemaßnahmen der Assistierten Ausbildung der individuelle, hoch flexible Unterstützungscharakter der Assistierten Ausbildung ein großes Stück weit verloren gegangen. Auch die Kontinuität der Förderstruktur und stabile Vernetzung der Assistierten Ausbildung mit weiteren Hilfeinstanzen in der Region konnten im Zuge der Vergabe der Maßnahmen nicht beibehalten werden. Vor diesem Hintergrund bewertet es der Paritätische kritisch, dass die Anwendung des Vergaberechts zur Durchführung der Assistierten Ausbildung gesetzlich vorgeschrieben werden soll. Vielmehr sollte den örtlichen Arbeitsagenturen und Jobcentern ein Gestaltungsspielraum belassen bleiben, um den Weg der Leistungserbringung für die Umsetzung der Assistierten Ausbildung selbst zu wählen und so Besonderheiten des regionalen Ausbildungs- und Arbeitsmarkts und gewünschte Maßnahmenbesonderheiten berücksichtigen zu können. Der Verband plädiert dafür, neben der Anwendung des Vergaberechtes – analog zu den Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 45 SGB III bzw. den Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen nach §§ 81 ff. SGB III – ein Gutscheilverfahren offen zu halten. Dies würde den Jugendlichen in Absprache mit den Betrieben ein Wunsch- und Wahlrecht eröffnen, das für sie passende Trägerangebot auszuwählen.

Es sollte auch bei der Assistierten Ausbildung eine Fördermöglichkeit zur Erstattung von Fahrtkosten aufgenommen werden. Eine Berufsausbildung – und dazu zählen auch die unterstützenden Elemente zur Sicherung des Zugangs und Erfolgs einer Berufsausbildung - darf gerade bei Jugendlichen nicht daran scheitern, dass benötigtes Geld für Fahrtkosten fehlt.

Rechtsanspruch auf Förderung einer berufsabschlussbezogenen Weiterbildung (§ 81 SGB III-E):

Entsprechend der Vereinbarung aus der Nationalen Weiterbildungsstrategie sollen Geringqualifizierte einen grundsätzlichen Rechtsanspruch auf Förderung einer berufsabschlussbezogenen Weiterbildung im SGB II und III erhalten. Das begrüßt der Paritätische im Grundsatz sehr. Der Rechtsanspruch wird allerdings an diverse Fördervoraussetzungen geknüpft, zu denen insbesondere die körperliche und geistige Eignung der betreffenden Person für den angestrebten Beruf, eine prognostizierte erfolgreiche Maßnahmenteilnahme, die individuelle Verbesserung der Beschäftigungschancen in dem angestrebten Beruf und die Erfüllung von Vorbeschäftigungszeiten gehören. In der Gesamtschau der eng gefassten Fördervoraussetzungen wird entgegen der Gesetzesbegründung die Chance vertan, die Rechtsposition der Antragstellenden im Zugang zu einer abschlussbezogenen Weiterbildungsförderung tatsächlich zu stärken. Die Sachbearbeiter*innen in den Arbeitsagenturen und Jobcentern werden mit detailreichen Prognoseentscheidungen konfrontiert werden, die im Vorfeld zumal einer längeren Qualifizierung nur schwer zu treffen sind.

Der Paritätische hat sich bereits im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens dafür ausgesprochen, bei der konkreten Ausgestaltung des Rechtsanspruchs darauf zu verzichten, persönliche Voraussetzungen und die Aufnahmebereitschaft des (lokalen) Arbeitsmarkts zu einschränkenden Fördervoraussetzungen zu machen und dafür geworben, dass vielmehr bei der konkreten Auswahl der jeweiligen Fort- und Weiterbildungsmaßnahme die beruflichen Wünsche, die Kompetenzen der jeweiligen Per-

sonen ebenso wie die Aufnahmefähigkeit des (nicht nur regionalen) Arbeitsmarkts berücksichtigt werden.

Der Paritätische schlägt konkret vor, § 81 Abs. 2-SGB III-E in Anlehnung an die Regelung gem. § 112 SGB III wie folgt zu fassen:

„(2) Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer werden durch Übernahme der Weiterbildungskosten zum nachträglichen Erwerb eines Berufsabschlusses gefördert, wenn sie nicht über einen am Arbeitsmarkt verwertbaren Berufsabschluss verfügen, für den nach bundes- oder landesrechtlichen Vorschriften eine Ausbildungsdauer von mindestens zwei Jahren festgelegt ist.

Bei der Auswahl der Maßnahme sind Eignung, Neigung, bisherige Tätigkeit sowie Lage und Entwicklung des Arbeitsmarkts angemessen zu berücksichtigen. Soweit erforderlich, ist auch die berufliche Eignung abzuklären oder eine Arbeitserprobung durchzuführen.“

Mit dieser Regelung würden die Wünsche und Neigungen der Weiterbildungsinteressenten mit berücksichtigt. Das fehlt in der vorgesehenen Regelung. Die Wünsche und Neigungen der potentiellen Teilnehmenden zu berücksichtigen, ist aber eine zwingende Erfolgsbedingung für die erfolgreiche Nachqualifizierung und anschließende Arbeitsmarktintegration. Der Rechtsanspruch auf Nachqualifizierung zum Berufsabschluss darf nicht an zu eng ausgelegten einzelnen Fördervoraussetzungen scheitern. Mit der vorgeschlagenen Neuregelung würde vielmehr ein sinnvoller Handlungsspielraum eröffnet, um bei der Auswahl alternativer Qualifizierungsmöglichkeiten Gelingens- und Erfolgsbedingungen umfassend zu berücksichtigen und eher Chancen zu eröffnen als diese zu vermeiden. Bislang fehlen in dem Gesetz Hinweise darauf, mit welchen Verfahrensschritten bzw. Instrumenten der Nachweis zur Erfüllung der genannten Kriterien erbracht werden soll. Gesetzliche Regelungen und Förderpraxis legen nach, dass etwa der psychologische oder ärztliche Dienst der BA (§ 62 SGB I) maßgeblich zur Beurteilung der Berufseignung zum Einsatz kommen wird. Die Praxiserfahrungen sind hierzu teils kritisch, insofern etwa Praktika oder Arbeitserprobungen teils positivere Ergebnisse als die ärztlichen Gutachten liefern. Bereits in der heutigen Förderpraxis führt die Überprüfung von gesundheitlicher Eignung und Durchhaltewillen etwa mittels Einschaltung von (ärztlichen) Fachdiensten zudem dazu, dass Personenkreise von einer Qualifizierung ausgeschlossen werden, die ihr Potenzial erst im Förderverlauf entfalten. Wenig praxistauglich ist die Vorgabe, nur solche Weiterbildungen zu fördern, „die unter Berücksichtigung der Arbeitsmarktsituation in angemessener Zeit nach Abschluss mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einer Aufnahme oder Fortführung einer Beschäftigung führen“. Integrationswahrscheinlichkeiten im Vorhinein einer zwei- oder dreijährigen Umschulung hinlänglich exakt für den Einzelfall zu bestimmen, ist kaum verlässlich möglich. Es muss zudem verhindert werden, dass es in der Verwaltungspraxis zu einem wirtschaftlich motivierten Förderausschluss für bestimmte Berufsfelder kommt, weil Nachqualifizierungen vorab festgelegte Integrationsquoten unterschreiten. Zudem erhöhen weitgehend unabhängig vom konkreten Berufsziel die Personen mit einem Berufsabschluss ihre Arbeitsmarktchancen gegenüber Geringqualifizierten signifikant.

Zu stark reglementiert ist auch das Erfordernis einer vierjährigen An- bzw. Ungelerntentätigkeit (bzw. entsprechenden Zeit der Arbeitslosigkeit, Kindererziehung oder Pflege) für Personen ohne verwertbaren Berufsabschluss (§ 81 Abs. 2 S. 1, S. 4 SGB III-E). Der Paritätische plädiert dafür, dass auch Menschen, die schon über eine Berufsausbildung verfügen, mit dieser aber nicht mehr beruflich tätig werden können, weil z. B. eine Behinderung eingetreten ist, zeitnah in

eine abschlussbezogene Qualifizierung eintreten können. Auch der große Fachkräftebedarf am Arbeitsmarkt und demographische Wandel machen deutlich, dass die Regelung jahrelanger Wartezeiten vor einer abschlussbezogenen Weiterbildung nicht mehr zeitgemäß ist.

Der Paritätische weist daraufhin, dass weitere gesetzliche Regelungen getroffen werden müssen, damit der Rechtsanspruch in der Praxis greifen kann:

Der grundsätzliche Vermittlungsvorrang im SGB II zugunsten der Aufnahme (jedweder) Arbeit vor einer Qualifizierung muss eingeschränkt werden, damit der Rechtsanspruch auch im SGB II zum Tragen kommen kann. (§ 3 SGB II). Denkbar wäre es, die Regelungen des SGB II denen des SGB III anzugleichen: Gem. § 4 Abs. 2 SGB III ist grundsätzlich die Vermittlung in Ausbildung und Arbeit vorrangig (§ 4 Abs. 1 SGB III), es sei denn, Leistungen der aktiven Arbeitsförderung sind für eine dauerhafte Eingliederung erforderlich (§ 4 Abs. 2 Satz 1 SGB III). Der Vermittlungsvorrang gilt somit im SGB III nicht, wenn eine nachhaltige Erwerbsintegration voraussichtlich erst nach Absolvierung einer beruflichen Weiterbildung erreicht werden kann.

Finanzielle Sorgen halten viele Arbeitslose von einer längerfristigen Qualifizierung ab. Deshalb muss zukünftig der Lebensunterhalt während einer längeren Fort- und Weiterbildung verlässlicher als heute gesichert sein. Ein Ansatzpunkt wäre die Zahlung einer monatlichen (anrechnungsfreien) Aufwandsentschädigung für Leistungsberechtigte im SGB II bzw. III. Die im Gesetzentwurf vorgesehene Verlängerung der Weiterbildungsprämie stellt hierfür keinen adäquaten Ersatz dar.

Wer als Versicherte*r in der Arbeitslosenversicherung in Zeiten der Arbeitslosigkeit eine abschlussbezogene Weiterbildung absolviert, soll zukünftig während dieser Zeit in der Arbeitslosenversicherung verlässlich abgesichert bleiben und nicht ins Hartz IV-System abrutschen oder sich als Nichtleistungsempfänger selbst behelfen müssen. Eine Restanspruchsdauer von mindestens sechs Monaten nach Abschluss der Weiterbildung sollte es immer geben, sodass auch genügend Zeit für eine qualifikationsadäquate Jobsuche besteht. Derzeit werden Arbeitslosengeldansprüche während einer Qualifizierung zur Hälfte gekürzt. Im Jahr 2018 hatten mit rund 444.000 Abgängen rund 20 Prozent der „Abgänge“ von Leistungsberechtigten aus dem Arbeitslosengeldbezug das Auslaufen der entsprechenden Ansprüche zur Ursache.

Das bestehende Verkürzungsgebot bei berufsabschlussbezogenen Fort- und Weiterbildungen auf zwei Drittel der Dauer einer entsprechenden Erstausbildung (zweijährige Umschulung statt dreijährige Ausbildung, § 180 SGB III) muss gelockert werden. Die bestehende Regelung zielt auf bildungsaffine Menschen ab, die nach einigen Jahren der Berufstätigkeit in kürzerer Zeit zu einem Berufsabschluss kommen können. Das bewährt sich aber nicht für wenig bildungsaffine Personen, für die eine mehrjährige Umschulungszeit zielführender wäre, weil z. B. zeitliche Spielräume für den Spracherwerb, die Heranführung an Lern- und Arbeitsprozesse und die vertiefende Bearbeitung berufsbezogener Allgemeinbildung nötig sind.

Bei Arbeitnehmer*innen, die berufsbegleitend eine abschlussbezogene Fort- und Weiterbildung absolvieren, die zu einer höherqualifizierten Beschäftigung beim selben Arbeitgeber führt, sollte der Lohnkostenzuschuss zum Arbeitsentgelt (für Zeiten entfallener Arbeitsleistung) wie bisher bis zur Höhe eines Vollzuschusses erbracht werden können (§ 82 Abs. 3 SGB III) und ein regelhafter Anspruch des

Arbeitgebers auf volle Bezuschussung bestehen, wenn von den Arbeitnehmer*innen mit der Nachqualifizierung ein Arbeitgeberwechsel avisiert ist. Für gering qualifizierte Beschäftigte, die berufsbegleitend, aber ohne Kenntnis bzw. Zustimmung ihres Arbeitgebers eine Nachqualifizierung zu einem Berufsabschluss antreten, sollen zukünftig auch die Weiterbildungskosten und die Prüfungsgebühren in voller Höhe gefördert werden.

Personen, die ihren Berufsabschluss im Ausland erworben haben und bei denen im Rahmen eines Anerkennungsverfahrens nicht die volle Gleichwertigkeit des Berufsabschlusses festgestellt worden ist, sollten verlässlicher als bisher einen Zugang zu Anpassungslehrgängen bzw. Anpassungsqualifizierungen erhalten, um die volle berufliche Anerkennung ihres Berufsabschlusses zu erreichen. Der aktuelle Bericht der Bundesregierung zum Anerkennungsgesetz zeigt u. a., dass in der Praxis zu wenig Anpassungsqualifizierungen und Anpassungslehrgänge vorgehalten werden. Es wird angeregt, im Berufsanerkennungsgesetz entsprechende Rechtsansprüche zu schaffen und so ebenfalls einen Beitrag zu leisten zur Vermeidung unterwertiger Beschäftigung, zur Fachkräftesicherung und darüber hinaus zur gleichberechtigten gesellschaftlichen Teilhabe zugewanderter Menschen.

Erwerb von Grundkompetenzen (§ 131a SGB II-E):

Es ist vorgesehen, dass Vergabemaßnahmen zum Erwerb von Grundkompetenzen nach § 81 Absatz 3a SGB III bis 2023 fortgeführt werden können (Sonderregelung zur Weiterbildungsförderung gem. § 131a SGB III). Nach Einschätzung des Paritätischen ist die Regelung des § 81 Abs. 3a SGB III zu eng geführt, weil Grundkompetenzen nur in den Fällen gefördert werden können, in denen die Personen mit einer guten Erfolgsaussicht in naher Zukunft auch eine abschlussbezogene Weiterbildung absolvieren werden. Das zeigt auch die bisherige Umsetzung dieser gesetzlichen Regelung. Zwischen August 2017 und Juli 2018 haben in beiden Rechtskreisen lediglich 5700 Personen an einer entsprechenden Maßnahme zur Vermittlung von Grundkompetenzen teilgenommen (DRS 19/10766, Tabelle 3). Der Bedarf an der Förderung von Grundkompetenzen ist aber nach aller Erfahrung um ein Vielfaches höher. Der Erwerb von Grundkompetenzen ist in vielen Fällen ein nötiger erster Schritt auf dem Weg in den Arbeitsmarkt bzw. als Grundlage für eine weitergehende Qualifizierung. Der Paritätische plädiert dafür, die gesetzlichen Grundlagen im SGB II und III zur Förderung von Grundkompetenzen auch unabhängig von einer beruflichen Weiterbildung zu schaffen.

Neuregelungen bei der Maßnahmenzulassung (§ 179 SGB III-E und Änderung der Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung):

Der Paritätische bewertet die angestrebten Neuregelungen bei der Maßnahmenzulassung für Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen im Grundsatz positiv. Es sind überfällige, dringend notwendige erste Verbesserungen, ohne die die gesetzlichen Ziele zum Ausbau der Fort- und Weiterbildung nicht erreicht werden könnten.

Ein notwendiger erster Schritt ist insbesondere die vorgesehene einmalige Anhebung der B-DKS bei Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen ab 01.08.2020 um 20 Prozent. Die B-DKS für diese Maßnahmen sind seit 2013 kaum gestiegen, in einigen Berufen sogar gesunken, trotz der in den letzten Jahren teilweise stark gestiegenen Kosten für Löhne und Mieten, Maschinen und Sachausstattung. Nach Kostenkalkulationen

aus dem Paritätischen und anderen Wohlfahrtsverbänden, die realistisch kalkulierte Maßnahmen abbilden, müsste die Anhebung sogar deutlich höher ausfallen.

Der Gesetzentwurf sieht vor, als besondere Aufwendungen, die überdurchschnittliche Kosten rechtfertigen, einen überdurchschnittlichen Personaleinsatz, besondere räumliche bzw. technische oder barrierefreie Ausgestaltungen zu berücksichtigen (§ 3 Abs. 4 AZAV-E). Nach Auffassung des Paritätischen müssen allerdings zwingend auch die „Besonderheiten einer Maßnahme und inhaltliche Qualität“ in die Regelung aufgenommen werden, um zu verhindern, dass die entsprechende Vorgängerregelung in § 3 Abs. 4 AZAV ersatzlos wegfällt. Dort heißt es: "Bei der Prüfung, ob die Kosten einer Maßnahme nach § 45 Absatz 4 Satz 3 Nummer 1 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch die durchschnittlichen Kostensätze nach § 179 Absatz 1 Satz 2 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch nicht unverhältnismäßig übersteigen, sind die Besonderheiten der Maßnahme und ihre inhaltliche Qualität zu berücksichtigen." Gerade für die Sicherung besonderer Qualität in den Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung müssen neben dem Personaleinsatz und der technischen sowie räumlichen Ausstattung als besondere Aufwendungen auch weiterhin qualitative Besonderheiten und besondere Merkmale (z. B. zeitliche Abläufe, Maßnahmenorte) berücksichtigt werden.

Das Kostenzustimmungsverfahren, das bisher für die Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen unter Einbeziehung des Operativen Service der BA in Halle gilt, soll laut dem Gesetzentwurf auf die Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung übertragen werden. Das sieht der Verband kritisch. Das Kostenzustimmungsverfahren bei Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen gilt unter Maßnahmenträgern als aufwändig und unkalkulierbar und hat viele von ihnen davon abgehalten, hochwertige Maßnahmen für besondere Zielgruppen oder innovative Maßnahmen anzubieten. Deshalb sollten die Fachkundigen Stellen wie bisher bei Kostenüberschreitungen in den Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung abschließend entscheiden dürfen. Das geltende Kostenzustimmungsverfahren von den Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen auf Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung zu übertragen, löst zudem Folgeprobleme aus. Die BA macht in diesem Verfahren ihre Zustimmung von einem besonderen arbeitsmarktpolitischen Interesse an der Maßnahme und dem Nachweis notwendiger überdurchschnittlicher technischer, organisatorischer oder personeller Aufwendungen abhängig (§ 3 Abs. 6 AZAV-E). Das arbeitsmarktpolitische Interesse wird an zurückliegenden und zu prognostizierenden zukünftigen Integrationsquoten der Maßnahmen festgemacht. Was für die Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen noch einigermaßen greifen mag, schlägt bei den Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung fehl. Hier handelt es sich typischerweise um niederschwellige Maßnahmen, deren Zielstellung vorrangig die Einbeziehung bisher nicht erreichter Zielgruppen in die Förderung, die schrittweise Beseitigung von Vermittlungshemmnissen oder berufliche Neuorientierung ist. Die arbeitsmarktpolitische Zweckmäßigkeit lässt sich durch den Vergleich von Integrationsquoten nicht adäquat abbilden.

Zudem sollte der Korridor, innerhalb dessen die Fachkundigen Stellen über höhere Kostensätze eigenständig entscheiden dürfen, mindestens 30 Prozent und nicht nur 20 Prozent betragen (§ 179 Abs. 1 SGB III-E). Hintergrund hierfür ist, dass besondere Aufwendungen auch in Kombination auftreten können. Die Fachkundigen Stellen müssen Spielräume erhalten, um aufwändigere Maßnahmen, z. B. bei

Kombination von Weiterbildungsmaßnahmen mit erforderlichen flankierenden Elementen (z. B. fachsprachliche Förderung, Lernförderung, sozialpädagogische Begleitung, Jobcoaching), zuzulassen. Ein zu eng geführtes Verfahren unter Einschaltung des Operativen Service in Halle würde ansonsten wieder dazu führen, dass hochwertige, zielgruppenspezifische Maßnahmen kaum zustande kommen.

Der Paritätische plädiert für jährliche Anpassungen der B-DKS. Der Gesetzentwurf sieht hingegen zweijährliche Anpassungen anhand von Berechnungen der BA zu den durchschnittlichen Kostensätzen der zugelassenen Maßnahmen im zurückliegenden Zweijahreszeitraum vor. Die BA wird ermächtigt, neben den genannten Angaben auch die allgemeine Preisentwicklung oder die Lohnentwicklung im Bereich der beruflichen Erwachsenenbildung zu berücksichtigen, falls der Anstieg der durchschnittlichen Kostensätze nicht die allgemeine Preis- und Lohnentwicklung übersteigt. Nach Ansicht des Paritätischen ist der vorgesehene Korrekturmechanismus zu unbestimmt und zu wenig passgenau. Da die Löhne ca. 80 Prozent der Gesamtkosten einer Maßnahme ausmachen, muss die Lohnkostenentwicklung besonders hoch gewichtet werden, um zu sachgerechten Ergebnissen zu kommen. Als Orientierungsmaßstab für die Lohnentwicklungen ist der Bereich der Erwachsenenbildung nicht geeignet. Zwar mögen hier Daten bei der BA vorliegen, aber der Bereich der Erwachsenenbildung beinhaltet eine Vielzahl von Tätigkeitsfeldern, die keinen direkten Bezug zur Arbeitsförderung haben. Der Paritätische schlägt vor, den allgemeinverbindlich erklärten Tarifvertrag zur Regelung des Mindestlohns für pädagogisches Personal in der Aus- und Weiterbildungsbranche zu Grunde zu legen, denn alle Maßnahmenanbieter sind für die Vergütung ihres pädagogischen Personals daran gebunden. Zum Teil bestehen darüber hinausgehende tarifliche Bindungen, die schon heute deutlich über diesem spezifischen Mindestlohn liegen. Perspektivisch sollten bei der Lohnentwicklung die tatsächlich gezahlten tariflichen Personalkosten berücksichtigt werden.

Dass bei der Maßnahmenkalkulation zukünftig eine Gruppengröße von 12 (statt 15) Personen angesetzt wird, stellt eine gewisse Verbesserung dar. Die Notwendigkeit der Bildung von Kleingruppen ist dringend nötig, vor allem zur Sicherstellung von Fördermaßnahmen im ländlichen Raum, zum Start von innovativen Bildungsangeboten auf der Grundlage des Qualifizierungschancengesetzes und zur intensiven Unterstützung von Zielgruppen, die einen erhöhten individuellen Unterstützungsbedarf haben. Die derzeitige Standardgruppengröße von 15 Teilnehmenden bildet nicht mehr die Realität ab und ist nicht sachgerecht. Die Starttermine für Gruppenmaßnahmen von 15 Personen können oft erst nach einer langen Wartezeit realisiert werden oder sie kommen überhaupt nicht zustande, da sie mit zu wenig Teilnehmenden nicht wirtschaftlich zu erbringen sind. Die schnellere Realisierung einer Weiterbildung (mit wenigen Teilnehmenden) ist ein wichtiger Punkt bei der Flexibilisierung des Systems und unterstützt eine schnellere Anbahnung neuer Arbeitsverhältnisse. Eine Anpassung an realistische Gruppengrößen hätte zur Folge, diese mit 10 Teilnehmenden anzusetzen. Dies entspricht der aktuellen Situation in der Praxis und soll deshalb zum generellen Maßstab werden. Allerdings sollte die Gruppengröße nicht in der Verordnung geregelt, sondern weiterhin vom Beirat gem. § 182 SGB III bestimmt werden. Das würde für mehr Flexibilität und Praxisnähe bei der Regelung sorgen.

Nach Einschätzung des Paritätischen bietet das System der AZAV notwendige Grundvoraussetzungen zur qualitätsgerechten Leistungserbringung in der Arbeitsmarktförderung, insbesondere durch den Nachweis eines Systems der Sicherung der

Qualität (QM-System). Allerdings erfolgt dies in der Praxis unter Inkaufnahme erheblicher, teils unnötiger bürokratischer Belastungen und Doppelprüfungen. Insofern ist die Zielsetzung der AZAV, einen Beitrag zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit und Effizienz des Fördersystems in der Arbeitsförderung zu leisten, aus Sicht des Verbandes nicht vollständig erreicht worden. Der Paritätische fordert gemeinsam mit der BAGFW, das System der AZAV zu verschlanken, um bürokratische Belastungen und Ineffizienzen zu reduzieren. Doppel- und Mehrfachprüfungen, die insbesondere zwischen dem Prüfsystem der Fachkundigen Stellen und dem BA-System bestehen und teils sogar zu widersprüchlichen Anforderungen an die Träger führen, müssen abgeschafft werden (siehe auch Positionspapier der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) zur Reform des Verfahrens zur Träger- und Maßnahmenzulassung im System der Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung (AZAV)).

Berlin, den 24.02.2020

gez. Dr. Ulrich Schneider

Kontakt: Tina Hofmann