

Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales eines Gesetzes zur Förderung der beruflichen Weiterbildung im Strukturwandel und zur Weiterentwicklung der Ausbildungsförderung vom 14. Februar 2020

Stellungnahme (DV 8/20) vom 26. Februar 2020



Deutscher Verein

für öffentliche und
private Fürsorge e.V.

Inhalt

I. Zusammenfassende Bewertung	3
II. Kommentierung ausgewählter Regelungen des Referentenentwurfs	4
1. Art. 1 Nr. 11 Änderung § 81 SGB III	4
2. Art. 1 Nr. 19 Änderung § 131a SGB III	6
3. Art. 1 Nr. 20 § 179 SGB III und Art. 8 Änderung der Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung (AZAV)	7

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins begrüßt die Stärkung der beruflichen Weiterbildung, insbesondere die Einführung eines grundsätzlichen Rechtsanspruchs auf Nachholen eines Berufsabschlusses. Personen ohne Berufsabschluss sind sechsmal so häufig von Arbeitslosigkeit betroffen wie Personen mit Berufsausbildung. Zugleich herrscht in vielen Branchen Fachkräftemangel. Viele Geringqualifizierte und Erwerbslose ohne Berufsabschluss werden durch die Jobcenter betreut. Daher müssen Leistungsberechtigte der Grundsicherung für Arbeitsuchende gleichberechtigt an beruflicher Weiterbildung partizipieren, damit der Verfestigung von Langzeitarbeitslosigkeit und dauerhaftem Grundsicherungsbezug sowie Fachkräfteengpässen entgegengewirkt wird. Es bedarf eines nachhaltigen Vorgehens, um geringqualifizierte Leistungsberechtigte im Rechtskreis SGB II beim strukturellen Wandel des Arbeitsmarkts nicht zurückzulassen und ihnen neue Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu erschließen. Vor diesem Hintergrund nimmt die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins zu ausgewählten Regelungen des vorgelegten Referentenentwurfs – vorbehaltlich einer weiteren Positionierung durch das Präsidium des Deutschen Vereins – wie folgt Stellung:

I. Zusammenfassende Bewertung

- Die Einführung eines grundsätzlichen Rechtsanspruchs auf Förderung des Nachholens eines Berufsabschlusses wird begrüßt. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins empfiehlt, die Fördervoraussetzungen nicht zu restriktiv zu gestalten, damit möglichst viele Geringqualifizierte gefördert werden können. Zudem muss die konkrete Gestaltung des Rechtsanspruchs auch an den spezifischen Bedarfen und Lebenslagen der Leistungsberechtigten im SGB II ausgerichtet werden, damit auch der Personenkreis der Leistungsberechtigten der Grundsicherung für Arbeitsuchende von den neuen Fördermöglichkeiten profitieren kann. Insbesondere spricht sich die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins für eine frühzeitige Förderung von Personen mit nicht verwertbarem Berufsabschluss aus. Auf eine positive Teilnahmeproggnose beziehungsweise konkrete Integrationswahrscheinlichkeit als persönliche Zugangsvoraussetzung sollte verzichtet werden.
- Der Referentenentwurf sieht vor, die Gewährung einer Erfolgsprämie im Rahmen einer berufsabschlussbezogenen Weiterbildung bis Ende 2023 zu verlängern. Dies soll dem Umstand Rechnung tragen, dass die Teilnahme an einer mehrjährigen abschlussbezogenen Weiterbildung hohe Anforderungen an Motivation und Durchhaltevermögen der Teilnehmenden stellt. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins empfiehlt, Leistungsberechtigten nach dem SGB II eine zusätzliche pauschalierte monatliche Leistung ergänzend zum Regelbedarf für den Zeitraum der beruflichen Weiterbildung zu gewähren.
- Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins begrüßt die teilweisen Neuregelungen zur Maßnahmenzulassung, die die Ermittlung und Festsetzung der Kostenkalkulation flexibler gestalten und den Entscheidungsspielraum der zuständigen fachkundigen Stellen erweitern.

Ihre Ansprechpartnerin
im Deutschen Verein:
Rahel Schwarz.

II. Kommentierung ausgewählter Regelungen des Referentenentwurfs

1. Art. 1 Nr. 11 Änderung § 81 SGB III

Mit der Neuregelung des § 81 Abs. 2 SGB III wird ein grundsätzlicher Rechtsanspruch auf Förderung des Nachholens eines Berufsabschlusses geschaffen.

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins begrüßt ausdrücklich die Einführung eines Rechtsanspruchs, der es Geringqualifizierten ermöglicht, einen Berufsabschluss nachzuholen.

Laut Referentenentwurf soll der Rechtsanspruch die Rechtsposition der Anspruchsberechtigten stärken, mehr Geringqualifizierten ohne Berufsabschluss eine berufsabschlussbezogene Weiterbildung ermöglichen, die Berufs- und Aufstiegschancen verbessern und einen Beitrag dazu leisten, die hohe Arbeitslosigkeit von Geringqualifizierten zu senken. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins weist daraufhin, dass die Gestaltung des Rechtsanspruchs sich auch an den spezifischen Bedarfen und Lebenslagen der Leistungsberechtigten im SGB II orientieren muss, damit auch der Personenkreis der Leistungsberechtigten der Grundversicherung für Arbeitsuchende von den neuen Fördermöglichkeiten profitieren kann.

• Anspruchsberechtigter Personenkreis, § 81 Abs. 2 SGB III-E

Der anspruchsberechtigte Personenkreis umfasst Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie Arbeitslose, die nicht über einen Berufsabschluss verfügen oder aufgrund einer mehr als vier Jahre ausgeübten Beschäftigung in an- oder ungelerten Tätigkeiten eine ihrem Berufsabschluss entsprechende Beschäftigung voraussichtlich nicht mehr ausüben können.

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins weist daraufhin, dass die Entwertung von Berufsabschlüssen aufgrund des sich rasch wandelnden Arbeitsmarkts in vielen Branchen bereits in einem kürzeren Zeitraum als vier Jahren eintritt. Auch sollten Leistungsberechtigte, deren Beruf aufgrund des Strukturwandels am Arbeitsmarkt in absehbarer Zeit entfällt, frühzeitig die Möglichkeit erhalten, einen anderen Berufsabschluss zu erwerben.

• Fördervoraussetzungen des § 81 Abs. 2 SGB III-E

Der Referentenentwurf sieht vor, dass der Rechtsanspruch nicht uneingeschränkt besteht, sondern von folgenden Fördervoraussetzungen abhängt: die Geeignetheit für den angestrebten Beruf, die Verbesserung der Beschäftigungschancen sowie eine prognostizierte erfolgreiche Teilnahme an der Weiterbildung. In der Begründung des Referentenentwurfs heißt es, dass insbesondere eine ausreichende körperliche und geistige Leistungsfähigkeit zur Ausübung des angestrebten Berufs gegeben sein muss. Gefördert werden soll auch nur die Teilnahme an solchen Weiterbildungen, die unter Berücksichtigung der Arbeitsmarktsituation in angemessener Zeit nach Abschluss mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einer Aufnahme oder Fortführung einer Beschäftigung führen.

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins empfiehlt, die Fördervoraussetzungen nicht zu restriktiv zu gestalten, damit möglichst viele Geringqualifizierte gefördert werden können.

Nach Ansicht der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins müssen die spezifischen Förderbedarfe geringqualifizierter SGB II-Leistungsberechtigter bei der Gestaltung der Zugangsvoraussetzungen berücksichtigt werden. Oft haben geringqualifizierte Leistungsberechtigte negative oder geringe Lernerfahrungen. Nach längerer Zeit der Arbeitslosigkeit oder Beschäftigung in Helfertätigkeiten sind sie teilweise das Lernen nicht mehr gewöhnt und brauchen deshalb längere Lernzeiten. Diese Benachteiligung darf nicht dazu führen, dass sie als ungeeignet für einen Beruf gelten, den sie anstreben. Daher empfiehlt die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins, von Zugangsvoraussetzungen Abstand zu nehmen, die auf eine positive Teilnahmeprognose beziehungsweise konkrete Integrationswahrscheinlichkeit gerichtet sind. Die Verbesserung der Beschäftigungschancen sollte zudem anhand der Aufnahmefähigkeit des (nicht nur regionalen) Arbeitsmarkts beurteilt werden.

Nach Ansicht der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins sollte bei der Auswahl des angestrebten Berufsabschlusses neben der persönlichen Eignung die beruflichen Wünsche und Vorstellungen sowie die individuellen Bedarfe und persönlichen Lebensumstände der Leistungsberechtigten verstärkt berücksichtigt werden. Dies kann vorzeitige Maßnahmenabbrüche sowie damit gegebenenfalls einhergehende leistungsrechtliche Reaktionen vermeiden. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins empfiehlt daher, die Leistungsberechtigten vor Beginn einer abschlussbezogenen Qualifizierung in einem vorgelagerten Eingangsverfahren ausführlich zu beraten sowie ihre persönliche Eignung und Kompetenzen festzustellen. Es sind spezielle Kompetenzüberprüfungen erforderlich, um auf den bereits erworbenen beruflichen Kenntnissen aufbauen zu können und die beruflichen Vorerfahrungen beim Einstieg zu berücksichtigen. Hierbei müssen informell erworbene Kompetenzen sowie Kompetenzen aus vorherig absolvierten Qualifizierungsmaßnahmen oder abgebrochene Ausbildungen Berücksichtigung finden. Sollte eine Förderung des Nachholens eines Berufsabschlusses im vom Leistungsberechtigten angestrebten Beruf aus Sicht des Leistungsträgers nicht möglich sein, sollte im Rahmen der Beratung eine andere Förderungsmöglichkeit aufgezeigt werden.

- **Weiterführende Vorschläge zur Förderung der berufsabschlussbezogenen beruflichen Weiterbildung im Rechtskreis SGB II**

Der Deutsche Verein empfiehlt, bei Leistungsberechtigten im Rechtskreis SGB II die Möglichkeit einer längeren Lernzeit einzuräumen und von dem gesetzlichen Verkürzungsgebot nach § 180 Abs. 4 SGB III auf zwei Drittel einer entsprechenden Ausbildungsdauer abzusehen.¹ Die Förderungshöchstdauer sollte bei dem Nachholen eines Berufsabschlusses an der entsprechenden Ausbildungsdauer ausgerichtet werden. Dies gilt insbesondere, wenn die geförderten Leistungsberechtigten noch keinen Berufsabschluss erworben haben.

¹ Vgl. Eckpunkte zur Weiterentwicklung der Eingliederungsleistung im SGB II – Empfehlungen des Deutschen Vereins vom 11. Dezember 2013, in: NDV 2014, 2 ff.

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins spricht sich zudem dafür aus, das Nachholen von Berufsabschlüssen verstärkt in modularer abschlussbezogener Qualifizierung zu ermöglichen. Dabei sollen die einzelnen Module mit einem hohen Praxisanteil ausgestaltet werden. Eine modulare abschlussbezogene Qualifizierung kann durch ihren überschaubaren zeitlichen Rahmen sowie begrenzte Lerninhalte insbesondere für Menschen mit geringer und/oder negativer Bildungserfahrung ein erfolgreicher Weg zu einem Berufsabschluss sein. Sie trauen sich eine Berufsausbildung in modularer abschlussbezogener Qualifizierung eher zu. Zudem stärken und motivieren die schnell eintretenden Erfolgserlebnisse die Teilnehmenden.

Eine Nach- oder Anpassungsqualifizierung im Rahmen von modularer abschlussbezogener Qualifizierung kann auch für Arbeitnehmer/innen ohne Berufsabschluss, die nach langjähriger Berufstätigkeit über gute berufliche Kompetenzen verfügen, den zeitnahen Erwerb des Berufsabschlusses ermöglichen.

Zudem sollten die Weiterbildungsmaßnahmen mit integrativen Maßnahmen flankiert werden, etwa einem Coaching oder einer sozialpädagogischen Beratung und Begleitung während der Weiterbildung. Während der Weiterbildung sollen die Kinderbetreuung sowie die Erreichbarkeit der Weiterbildungsmaßnahmen sichergestellt sein.

2. Art. 1 Nr. 19 Änderung § 131a SGB III

Mit dem Arbeitslosenversicherungsschutz- und Weiterbildungsstärkungsgesetz (AWStG) wurde eine Erfolgsprämie im Rahmen einer abschlussbezogenen Weiterbildung befristet eingeführt, die bei erfolgreichem Bestehen der Zwischen- und Abschlussprüfung gewährt wird. Diese Regelung soll nun bis zum 31. Dezember 2023 verlängert werden.

Eine Erfolgsprämie kann zwar grundsätzlich geeignet sein, eine geförderte abschlussbezogene berufliche Weiterbildung aufzunehmen, durchzuhalten und erfolgreich abzuschließen. Diese berücksichtigt jedoch nicht die spezifischen Lebenslagen und Bedarfe von Leistungsberechtigten im Rechtskreis SGB II.² Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins empfiehlt deshalb, Leistungsberechtigten nach dem SGB II eine zusätzliche pauschalierte monatliche Leistung ergänzend zum Regelbedarf für den Zeitraum der beruflichen Weiterbildung zu gewähren. Ein monatlicher pauschalierter Qualifizierungsbonus soll den Fachkräften in den Jobcentern ein zusätzliches Instrument an die Hand geben, mit dem sie in der Beratung darauf hinwirken können, solche Hemmnisse abzubauen. Ziel ist es, dass mehr Leistungsberechtigte im Rechtskreis SGB II als bisher erfolgreich an einer beruflichen Weiterbildung teilnehmen.

Leistungsberechtigte nehmen aus unterschiedlichen Gründen keine berufliche Weiterbildung auf, wie etwa entgegenstehende familiäre Betreuungsaufgaben; oder sie trauen sich schlicht nicht zu, eine mehrjährige berufliche Weiterbildung durchzuhalten. Der häufigste Grund sind jedoch monetäre Erwägungen. Leis-

² Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins anlässlich der Anhörung am 9. Mai 2016 im Ausschuss für Arbeit und Soziales zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der beruflichen Weiterbildung und des Versicherungsschutzes in der Arbeitslosenversicherung (Arbeitslosenversicherungsschutz- und Weiterbildungsstärkungsgesetz – AWStG), BT-Drucks. 18/8042.

tungsberechtigte können nicht längere Zeit auf ein zusätzliches Einkommen aus regulärer Beschäftigung verzichten. Während der Teilnahme an einer längeren Weiterbildungsmaßnahme ist eine auch nur geringfügige Erwerbstätigkeit meist nicht möglich, sodass die Leistungsberechtigten auf zusätzliches Einkommen für eine längeren Zeitraum verzichten müssten. Möglicherweise ist der kurzfristige finanzielle Vorteil einer Beschäftigung – auch im Helferbereich – in diesem Kontext ein Anreiz, eine Weiterbildung abzulehnen oder vorzeitig zu beenden. Zudem ist unsicher, ob sich die Teilnahme langfristig auf ihre Beschäftigungs- und Einkommenssituation positiv auswirkt.³

3. Art. 1 Nr. 20 § 179 SGB III und Art. 8 Änderung der Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung (AZAV)

Der Referentenentwurf sieht vor, das Verfahren zur Ermittlung und Festsetzung der Kostenkalkulation von Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung flexibler zu gestalten und den Entscheidungsspielraum der zuständigen fachkundigen Stellen zu erweitern. Ebenfalls wird die Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung (AZAV) entsprechend angepasst und geändert.

Die Kosten einer Maßnahme nach § 45 Abs. 4 Satz 3 Nr.1 SGB III und nach den §§ 81 und 82 SGB III sollen nach dem Referentenentwurf zukünftig auch dann angemessen sein, wenn sie die durchschnittlichen Kostensätze aufgrund notwendiger besonderer Aufwendungen übersteigen. Die Zulassung einer solchen Maßnahme obliegt der zuständigen fachkundigen Stelle, sofern die Kosten einer Maßnahme den Bundesdurchschnittskostensatz um nicht mehr als 20 Prozent übersteigen. Überschreiten die Kosten einer als angemessen eingestuften Maßnahme den Bundesdurchschnittskostensatz um mehr als 20 Prozent, bedarf es der Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit. Ziel ist es, das Verfahren zu flexibilisieren und eine größere Dynamik bei der Anpassung der Durchschnittskostensätze zu erreichen.

• Flexibilisierung des Zustimmungsverfahrens über dem Bundesdurchschnittskostensatzes

Gemäß § 3 Abs. 4 AZAV-E sind besondere Aufwendungen im Sinne von § 179 Abs. 2 SGB III überdurchschnittliche Betreuung von Teilnehmenden, besondere räumliche oder technische Ausstattung, barrierefreie Ausgestaltung der Maßnahmen oder eine begründete niedrigere Teilnehmerzahl. Notwendig sind die besonderen Aufwendungen, soweit nachgewiesen werden kann, dass sie bei vernünftiger wirtschaftlicher Betrachtungsweise erforderlich sind, um die erfolgreiche Durchführung einer Maßnahme sicherzustellen.

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins begrüßt die Flexibilisierung des zeitintensiven Zustimmungsverfahrens bei Kostenüberschreitung oberhalb des Bundesdurchschnittskostensatzes. Bei Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen

³ Dietz, M./Osiander, C.: Weiterbildung bei Arbeitslosen – Finanzielle Aspekte sind nicht zu unterschätzen, IAB –Kurzbericht 14/2014.

Eingliederung dürfen die fachkundigen Stellen bereits Kosten oberhalb des Bundesdurchschnittskostensatzes genehmigen.

Insbesondere für den Personenkreis der Leistungsberechtigten nach dem SGB II sind der Einsatz innovativer, didaktisch hochwertiger Lernmethoden und digitaler Medien sowie sozialpädagogische Unterstützung und Begleitung notwendig. Hierfür brauchen die Bildungsträger ausreichende finanzielle Mittel und Planungssicherheit, um kontinuierlich qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beschäftigen und eine moderne digitale Infrastruktur anbieten zu können.

Die fachkundigen Stellen sollten ihre Spielräume auch nutzen können, um etwa bei innovativem „Mehrwert“ von Maßnahmenkonzepten, bei Kombination von Weiterbildungsmaßnahmen mit erforderlichen flankierenden Elementen (z.B. fachsprachliche Förderung, Lernförderung, sozialpädagogische Begleitung, Jobcoaching) oder tariflicher Entlohnung der Beschäftigten höhere Kostensätze zu genehmigen.

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins weist daraufhin, dass es einer Vielzahl von flexiblen und passgenau einsetzbaren Weiterbildungsmaßnahmen bedarf, um die heterogene Personengruppe der Leistungsberechtigten nach dem SGB II individuell und bedarfsgerecht zu fördern. Um die Konzipierung von Maßnahmen für Personengruppen mit komplexem Förderbedarf zu erleichtern, sollte es ermöglicht werden, innerhalb einer Maßnahme mehrere Förderziele zu verbinden, ohne dass doppelte Zertifizierung und Gutscheinausstellung erforderlich sind. Beispielsweise könnten so sozialpädagogische Begleitung in berufliche Weiterbildungsmaßnahmen integriert werden.⁴

- **Verkleinerung der standardisierten Gruppengrößen**

Die vorgegebene Gruppengröße wird von mindestens 15 auf 12 Teilnehmende gesenkt (§ 3 Abs. 2 AZAV-E). Dies soll es den Maßnahmenträgern erleichtern, Maßnahmen kostendeckend zu kalkulieren. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins begrüßt die Reduzierung der Teilnehmerzahl sowie die Möglichkeit, besondere Aufwendungen für eine begründete geringere Teilnehmerzahl gelten zu machen (§ 3 Abs. 4 Satz 2 AZAV-E). Gerade im Rechtskreis SGB II sind spezielle Maßnahmen in Kleingruppen für eine bedarfsgerechte Förderung notwendig. Auch reduziert eine standardisierte Gruppengröße das Angebot in ländlichen strukturschwachen Regionen, hier sollten vermehrt kleinere Teilnehmerzahlen zugelassen werden.

- **Kostensteuerung über Bundesdurchschnittssatz**

Nach § 3 Abs. 5 AZAV-E kann die Bundesagentur für Arbeit bei der Ermittlung des Bundesdurchschnittskostensatzes neben den Kostensätzen der zugelassenen Maßnahmen (§ 181 Abs. 8 SGB III) zusätzlich auch die allgemeine Preisentwicklung oder die Lohnentwicklung im Bereich der beruflichen Erwachsenenbildung berücksichtigen, sofern der Anstieg der durchschnittlichen Kostensätze die allgemeine Preis- und Lohnentwicklung nicht übersteigt.

⁴ 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).

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins begrüßt diese neue Möglichkeit und spricht sich für eine variabelere Kostensteuerung über den Bundesdurchschnittskostensatz aus. Der Bundesdurchschnittskostensatz ist derzeit nicht auskömmlich. Er errechnet sich aus den gegenwärtigen Maßnahmenkosten ohne sachgerechte Fortschreibung. Zukünftige Kostensteigerungen durch Mieterhöhungen oder höhere Personalkosten durch Tarifierhöhung können folglich nicht erfasst werden. Die Steuerung der Maßnahmenkosten allein über den Bundesdurchschnittskostensatz führt auch dazu, dass innovative Maßnahmen für spezielle Zielgruppen von Bildungsträgern nicht ausreichend angeboten werden können.

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. – seit 140 Jahren das Forum des Sozialen

Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. ist das gemeinsame Forum von Kommunen und Wohlfahrtsorganisationen sowie ihrer Einrichtungen, der Bundesländer, der privatgewerblichen Anbieter sozialer Dienste und von den Vertretern der Wissenschaft für alle Bereiche der Sozialen Arbeit, der Sozialpolitik und des Sozialrechts. Er begleitet und gestaltet durch seine Expertise und Erfahrung die Entwicklungen u.a. der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik, der Sozial- und Altenhilfe, der Grundsicherungssysteme, der Pflege und Rehabilitation. Der Deutsche Verein wird gefördert aus Mitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Impressum

Herausgeber:

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.

Michael Löher, Vorstand

Michaelkirchstr. 17/18

10179 Berlin

www.deutscher-verein.de

E-Mail info@deutscher-verein.de