

Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Förderung von Bildung und beruflicher Weiterbildung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende

Die Empfehlungen (DV 22/19) wurden am 30. April 2020 vom Präsidium des Deutschen Vereins verabschiedet.



Deutscher Verein

für öffentliche und
private Fürsorge e.V.

Inhalt

Einleitung – Zielstellung	3
1. Die berufliche Weiterbildung an den Bedarfen der Leistungsberechtigten im SGB II ausrichten	4
1.1 Den Vermittlungsvorrang flexibler ausgestalten	4
1.2 Eine koordinierte und transparente Weiterbildungsberatung aufbauen	5
1.3 Förderbedarfe und Lebenswelten der Leistungsberechtigten berücksichtigen	6
1.3.1 <i>Zusätzliche pauschalisierte monatliche Weiterbildungsprämie gewähren</i>	7
1.3.2 <i>Längere Lernzeiten anerkennen sowie Teilzeitangebote ausbauen</i>	9
1.3.3 <i>Entwicklung innovativer Weiterbildungsmaßnahmen durch Reform der Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung (AZAV)</i>	9
2. Den Erwerb von Grundkompetenzen stärken	11
3. Einen Anspruch auf Nachholen von Berufsabschlüssen einführen	13
3.1 Den Rechtsanspruch auf Nachholen eines Berufsabschlusses bedarfsgerecht ausgestalten	13
3.2 Den Rechtsanspruch mit integrativen Maßnahmen flankieren	14
3.3 Berufsabschlüsse über modulare abschlussbezogene Qualifizierung ermöglichen	14
3.4 Zugänge zu modularer abschlussbezogener Qualifizierung gestalten	15
3.5 Modulare abschlussbezogene Qualifizierung praxisnah gestalten	16
3.6 Regionale Netzwerke aufbauen	16
4. Berufliche Aufstiegsmobilität stärken	17
5. Beschäftigte im ergänzenden Leistungsbezug in die Förderung beruflicher Weiterbildung einbeziehen	18
6. Längerfristige Finanzierung sicherstellen	19

Einleitung – Zielstellung

Der Arbeitsmarkt steht durch den wirtschaftlichen Strukturwandel, der insbesondere durch die Digitalisierung, die demografische Entwicklung und die Erfordernisse des Klimaschutzes geprägt wird, vor großen Herausforderungen. Der vermehrte Einsatz neuer Technologien ersetzt Arbeitsplätze, schafft neue Tätigkeitsfelder und macht neue, veränderte Berufsbilder erforderlich. Eine konsistente Neuausrichtung der Beschäftigungsförderung mit bedarfsgerechten und längerfristig ausgestalteten Förderinstrumenten ist daher notwendig.

Der Gesetzgeber hat mit dem Qualifizierungschancengesetz erste wichtige Schritte zur Stärkung der beruflichen Weiterbildung eingeleitet. Im Rahmen der nationalen Weiterbildungsstrategie soll nun eine neue Weiterbildungskultur entwickelt werden. Der Deutsche Verein tritt dafür ein, dass die Leistungsberechtigten der Grundsicherung für Arbeitsuchende gleichberechtigt partizipieren, damit der Verfestigung von Langzeitarbeitslosigkeit und dauerhaftem Grundsicherungsbezug sowie Fachkräfteengpässen entgegengewirkt wird.

Geringqualifizierte Leistungsberechtigte sind einem deutlich erhöhten Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit ausgesetzt. Sie haben oftmals ungünstige Beschäftigungsperspektiven in prekären Arbeitsverhältnissen, mit kurzzeitigen Erwerbsepisoden und sehr geringe Aufstiegschancen. Zugleich sind die Jobcenter mit der Herausforderung konfrontiert, dass mehr als die Hälfte der von ihnen zu fördernden Menschen ohne (verwertbaren) Berufsabschluss ist. Aufgrund des Strukturwandels am Arbeitsmarkt werden Berufsabschlüsse bei Arbeitslosigkeit oder Beschäftigung in an- oder ungelernter Tätigkeit noch schneller als bisher entwertet. Daher müssen Leistungsberechtigte im SGB II signifikant mehr mit beruflicher Weiterbildung sowie beim Nachholen von Berufsabschlüssen gefördert werden, um eine Aufwärtsmobilität dieser Personengruppe durch Qualifizierung zu ermöglichen.¹

Mit den Empfehlungen gibt der Deutsche Verein Hinweise, wie Leistungsberechtigte im Rechtskreis des SGB II besser in die Förderung beruflicher Weiterbildung einbezogen werden können.² Die Empfehlungen richten sich je nach Handlungsbedarf und aufgezeigten Lösungsmöglichkeiten an die Leistungsträger der Grundsicherung für Arbeitsuchende und Bildungsträger sowie an den Bundesgesetzgeber. Die Empfehlungen nehmen Personen mit fehlender Grundbildung, Personen ohne Ausbildung oder mit nicht mehr verwertbaren Berufsabschlüssen sowie geringqualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im ergänzenden SGB II-Leistungsbezug verstärkt in den Blick.

Ihre Ansprechpartnerin
im Deutschen Verein:
Rahel Schwarz.

¹ Bruckmeier/Hohmeyer: IAB-Kurzbericht 2/2018: Nachhaltige Integration bleibt schwierig.

² Der Personenkreis wird weder durch starre Altersgrenzen noch durch erforderliche Vermittlungshemmnisse beschränkt. Die spezielle Fördersituation von Jugendlichen und jungen Erwachsenen im Übergang von Schule in den Beruf ist nicht Gegenstand der Empfehlung.

1. Die berufliche Weiterbildung an den Bedarfen der Leistungsberechtigten im SGB II ausrichten

Die Ausgestaltung der beruflichen Weiterbildung muss sich an den Lebenswelten und Bedarfen der Leistungsberechtigten im Rechtskreis SGB II ausrichten. Die Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) beinhaltet keine eigenen Instrumente zur Förderung der beruflichen Weiterbildung. Gemäß § 16 Abs. 1 Nr. 4 SGB II können Leistungen zur beruflichen Weiterbildung nach dem SGB III erbracht werden. Die teilweise abweichenden Förderbedarfe von SGB II-Leistungsberechtigten finden im Arbeitsförderungsrecht im Bereich der beruflichen Weiterbildung wenig Berücksichtigung.

Der Deutsche Verein weist darauf hin, dass Leistungsberechtigte im Rechtskreis SGB II häufiger einen weitergehenden, insbesondere auch sozialen Unterstützungsbedarf haben, als dies bei Arbeitslosen im Rechtskreis des SGB III der Fall ist. Im Einzelfall kann es deshalb erforderlich sein, sie erst in ihrer Bereitschaft und ihren Fähigkeiten zu stärken, eine berufliche Weiterbildung aufzunehmen und erfolgreich zu absolvieren. Der Deutsche Verein hat aufgrund dieses abweichenden Förderbedarfs der SGB II-Leistungsberechtigten in der Vergangenheit wiederholt ein eigenständiges Instrumentarium im SGB II oder entsprechende Öffnungsklauseln in den jeweiligen SGB III-Normen gefordert.³

Die Förderung durch berufliche Weiterbildung ist jedoch in den beiden Rechtskreisen signifikant unterschiedlich. Der aktuelle Vergleich der Förderausgaben zeigt, dass diese im Rechtskreis SGB III seit 2012 stetig steigen. Hingegen stagnieren die Ausgaben im Rechtskreis SGB II und sind in den letzten zwei Jahren sogar leicht rückläufig. Einher geht dies mit steigenden Zugängen in berufliche Weiterbildungsmaßnahmen im Rechtskreis SGB III und sinkenden Zugängen im Rechtskreis SGB II.⁴ Zuletzt sind die Zugänge zu Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung und abschlussorientierter beruflicher Weiterbildung im Vergleich zum Vorjahr wieder leicht gestiegen.⁵

1.1 Den Vermittlungsvorrang flexibler ausgestalten

Der Deutsche Verein empfiehlt zur Stärkung von Bildung und beruflicher Weiterbildung, den grundsätzlichen Vermittlungsvorrang zugunsten von Bildungsmaßnahmen und beruflicher Weiterbildung weiter zu öffnen und flexibler auszugestalten (§ 3 Abs. 1 Satz 3 SGB II). Hiervon erwartet der Deutsche Verein eine generelle Stärkung von Bildung und beruflicher Weiterbildung im Rechtskreis SGB II, von der alle Leistungsberechtigten profitieren können. Leistungsberechtigte mit fehlenden Grundkompetenzen sollen ebenso wie Geringqualifizierte vorrangig erforderliche Qualifizierungs- und Weiterbildungsmaßnahmen erhalten und Berufsab-

3 Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt. Die Stellungnahme (DV 22/11) wurde am 21. Juni 2011 vom Präsidium verabschiedet, NDV 2011 S.343 ff.; Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente“ (BT-Drucks. 16/10810). Die Stellungnahme (DV 22/08) wurde am 19. November 2008 vom Präsidium verabschiedet.

4 Seyda, S.: Öffentliche Weiterbildungsförderung stark gestiegen: IW-Kurzbericht 45/2019, Institut der Deutschen Wirtschaft.

5 Statistik der Bundesagentur für Arbeit: Teilnehmende an beruflicher Weiterbildung im Rechtskreis der Kostenträgerschaft SGB II; Deutschland, Zeitreihe, Datenstand: Januar 2020.

schlüsse erwerben können. Damit soll verstärkt berufliche Aufwärtsmobilität im Rechtskreis SGB II ermöglicht werden.

Insbesondere ist der Rechtsgedanke des § 4 Abs. 2 SGB III auch in die Grundsicherung für Arbeitsuchende aufzunehmen.⁶ Im Recht der Arbeitsförderung ist grundsätzlich die Vermittlung in Ausbildung und Arbeit vorrangig (§ 4 Abs. 1 SGB III), es sei denn, dass Leistungen der aktiven Arbeitsförderung für eine dauerhafte Eingliederung erforderlich sind (§ 4 Abs. 2 Satz 1 SGB III). Der Vermittlungsvorrang gilt somit im SGB III dann nicht, wenn eine nachhaltige Erwerbsintegration voraussichtlich erst nach Absolvierung einer beruflichen Weiterbildung erreicht werden kann. Dieser Gedanke muss auch in das SGB II aufgenommen werden, um eine nachhaltige Erwerbsintegration zu gewährleisten.

1.2 Eine koordinierte und transparente Weiterbildungsberatung aufbauen

Der Deutsche Verein empfiehlt, eine zwischen den verschiedenen lokal aktiven Akteuren gut koordinierte und transparente Weiterbildungsberatung aufzubauen. Beratung zur beruflichen Weiterbildung ist aufgrund der gesetzlichen, strukturellen und institutionellen Anforderungen eine höchst komplexe Aufgabe.

Eine beständige Weiterbildungsberatung muss über die strukturellen und institutionellen Fördermöglichkeiten und -bedingungen informieren und zugleich bei der individuellen beruflichen Entscheidung unter Einbeziehung der persönlichen Lebenswelt unterstützen. Zudem muss die Beratung die aktuellen und zukünftigen Anforderungen des Arbeitsmarkts stets miteinbeziehen. Eine fachgerechte und ganzheitliche Weiterbildungsberatung ist daher bei der Etablierung einer neuen Weiterbildungskultur essenziell.⁷

SGB II-Leistungsberechtigte sind nach § 14 Abs. 2 SGB II von den Jobcentern zu beraten. Art und Umfang der Beratung richten sich nach dem Beratungsbedarf der leistungsberechtigten Person. Der Beratungsauftrag der Jobcenter umfasst unter anderem die Beratung zur Auswahl der Leistungen zur Eingliederung, also auch zu den Möglichkeiten der Förderung einer beruflichen Weiterbildung (§ 16 Abs. 1 Nr. 4 SGB II).

Darüber hinaus haben die Arbeitsagenturen mit dem Qualifizierungschancengesetz die Pflicht erhalten, allen Erwerbspersonen Berufsberatung einschließlich Weiterbildungsberatung (§ 29 Abs. 1 SGB III) und Berufsorientierung (§ 33 SGB III) anzubieten. Unter Berufsberatung werden nach § 30 SGB III unter anderem Fragen zur beruflichen Entwicklung, zum Berufswechsel, zur Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Berufe, zu Möglichkeiten der beruflichen Bildung sowie zur Verbesserung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit und zur Entwicklung individueller beruflicher Perspektiven gefasst. Als Berufsorientierung haben die Arbeitsagenturen Auskunft und Rat zu Fragen der Berufswahl, über die Berufe und ihre Anforderungen und Aussichten, über die Wege und die Förderung der beruflichen Bildung sowie über beruflich bedeutsame Entwicklungen in den Be-

6 Empfehlungen des Deutschen Vereins für eine Weiterentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II). Die Empfehlung (DV10/17) wurde am 12. September 2017 vom Präsidium des Deutschen Vereins verabschiedet, NDV 2017 S. 433 ff.

7 AK Arbeitsmarktpolitik der Hans Böckler Stiftung: Solidarische und sozialinvestive Arbeitsmarktpolitik, Düsseldorf 2017, S. 105 ff.

rieben, Verwaltungen und auf dem Arbeitsmarkt zu geben (§ 33 SGB III). Diese Beratungsleistungen der Arbeitsagenturen stehen auch allen Leistungsberechtigten des SGB II sowie allen Beschäftigten offen. In der Praxis ist noch keine Flächenumsetzung erkennbar.⁸ Die Arbeitsagenturen müssen sie vorhalten, die Leistungsberechtigten können sich beraten lassen. Die Jobcenter sollen die Berufs- und Weiterbildungsberatung durch die Arbeitsagenturen in ihrer Beratung der Leistungsberechtigten berücksichtigen (§ 14 Abs. 2 Satz 4 SGB II), sie haben dabei mit den Arbeitsagenturen eng zusammenzuarbeiten (§ 14 Abs. 2 Satz 5 SGB II).

Die Gesetzesbegründung zum Qualifizierungschancengesetz verweist angesichts vielfältiger und föderal differenzierter lokaler Angebote der Weiterbildungsberatung zurecht darauf, dass die Weiterbildungs- und Qualifizierungsberatung der Arbeitsagenturen „zusätzlich auch auf Maßnahmen, Angebote und Leistungen außerhalb der Arbeitsförderung und der Grundsicherung für Arbeitsuchende verweisen“ soll. Hierbei und zur Beratung von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten nach dem SGB II können sich für die Arbeitsagenturen die Schaffung von Netzwerkstrukturen vor Ort anbieten.⁹

Aus Sicht des Deutschen Vereins sollte die Weiterbildungsberatung zwischen den Jobcentern, den Arbeitsagenturen und diesen jeweils anderen lokalen Akteuren, die Weiterbildungsberatung außerhalb des SGB II und SGB III anbieten (Betriebe, Kammern, Sozialpartner, Kommunen, Vereine usw.), enger verzahnt werden (vgl. § 9 SGB III). Den SGB II-Leistungsberechtigten ist frühzeitig eine systematische und umfassende Beratung anzubieten, hierzu sind die Beratungsleistungen der Jobcentern und der Arbeitsagenturen sinnvoll miteinander zu verzahnen.¹⁰ Insbesondere für die Etablierung von abschlussbezogener Nachqualifizierung bedarf es einer engen Abstimmung zwischen den Fachkräften der Jobcenter, der Weiterbildungsberatung der Arbeitsagenturen sowie professioneller, regionaler Beratungsstrukturen, sowohl für Betriebe als auch für geringqualifizierte Leistungsberechtigte.

1.3 Förderbedarfe und Lebenswelten der Leistungsberechtigten berücksichtigen

Der Deutsche Verein empfiehlt, ein niedrighschwellig zugängliches, flexibles und modulares Förderinstrument zu schaffen sowie lerndidaktisch innovative Weiterbildungsmaßnahmen zu etablieren, die die heterogenen Bedarfe und Lebenswelten der Leistungsberechtigten im SGB II berücksichtigen.

Forschungsergebnisse legen nahe, dass die Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen nicht als selbstverständlich erachtet werden kann. Vielmehr sehen sich Arbeitslose vor oder bei einer Maßnahme verschiedenen Schwierigkeiten gegenüber, die eine Teilnahme erschweren oder verhindern können.¹¹ So geben laut einer Studie des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) rund 29 % der Leistungsberechtigten an, das Lernen nicht mehr gewohnt zu sein. Nicht selten

8 Seit dem 1. Januar 2020 ist eine Berufsberatung im Erwerbsleben eingeführt worden, die den o.g. Vorschriften Rechnung trägt.

9 BT-Drucks. 19/4948, S. 23.

10 Die Agenturen für Arbeit haben bei Personen mit Anspruch auf Arbeitslosengeld I unverzüglich nach frühzeitiger Arbeitsuchendmeldung auch eine Berufsberatung durchzuführen (§ 38 Abs. 2 SGB III).

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

müssen zunächst persönliche oder soziale Probleme gelöst sowie Grundkompetenzen erworben werden, ehe eine fachliche Qualifizierung erfolgen kann. Eine berufliche Weiterbildung lässt sich oft zeitlich und organisatorisch nicht mit der familiären Situation vereinbaren, zum Beispiel wegen bestehender Betreuungspflichten gegenüber Kindern oder der Pflege von Angehörigen. Monetäre Erwägungen werden am häufigsten genannt, wenn es um eine mögliche Teilnahme geht: Etwa 44 % der Leistungsberechtigten geben an, dass sie nicht längere Zeit auf ein Einkommen aus regulärer Beschäftigung verzichten können. Dies wird aber faktisch bei der Teilnahme an einer längeren Weiterbildungsmaßnahme abverlangt, weil in dieser Zeit Arbeitslosengeld in bisheriger Höhe bezogen werden müsste. Möglicherweise ist der kurzfristige finanzielle Vorteil einer Beschäftigung – auch im Helferbereich – in diesem Kontext ein Anreiz, eine Weiterbildung abzulehnen oder vorzeitig zu beenden. Zudem sind über 60 % der Arbeitslosen unsicher, ob sich die Teilnahme langfristig auf ihre Beschäftigungs- und Einkommenssituation positiv auswirkt.

Aus den Befunden des IAB lassen sich konkrete Reformbedarfe ableiten, die im Folgenden näher erläutert werden.

1.3.1 Zusätzliche pauschalisierte monatliche Weiterbildungsprämie gewähren

Der Deutsche Verein empfiehlt, Leistungsberechtigten nach dem SGB II eine zusätzliche pauschalisierte monatliche Leistung ergänzend zum Regelbedarf für den Zeitraum der beruflichen Weiterbildung zu gewähren. Bislang nehmen Leistungsberechtigte zu häufig eine berufliche Weiterbildung nicht auf, da sie finanzielle Belastungen fürchten, familiäre Verpflichtungen entgegenstehen oder sie sich schlicht nicht zutrauen, eine mehrjährige Weiterbildung durchzuhalten. Eine monatliche pauschalisierte „Weiterbildungsprämie“ soll den Fachkräften in den Jobcentern ein zusätzliches Instrument an die Hand geben, mit dem sie in der Beratung darauf hinwirken können, solche Hürden abzubauen. Ziel ist es, dass mehr Leistungsberechtigte im Rechtskreis SGB II als bisher erfolgreich an einer beruflichen Weiterbildung teilnehmen.¹²

Monetäre Anreize für die Aufnahme und die erfolgreiche Absolvierung einer beruflichen Weiterbildung zu setzen, ist nicht gänzlich neu im Arbeitsförderungsrecht. So konnten Arbeitslose zu Zeiten der Arbeitslosenhilfe während einer geförderten beruflichen Weiterbildung ein Unterhaltsgeld erhalten, das vergleichbar ausgestaltet war wie die zuvor bezogene Transferleistung (damals Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe). Durch das Gesetz zur Stärkung der beruflichen Weiterbildung und des Versicherungsschutzes in der Arbeitslosenversicherung¹³ wurde 2016 eine Erfolgsprämie für das erfolgreiche Bestehen der Zwischenprüfung (1.000,- €) beziehungsweise der Abschlussprüfung (1.500,- €) befristet eingeführt (§ 131 Abs. 3 SGB III).¹⁴

12 Die Weiterbildungsprämie sollte rechtskreisübergreifend auch im SGB III eingeführt werden.

13 Art. 1 Nr. 11 Arbeitslosenversicherungsschutz- und Weiterbildungsstärkungsgesetz (AWStG) vom 18. Juli 2016, BGBl. I S. 1710, seit 1. August 2016 in Kraft.

14 Befristet für Maßnahmen, die vor Ablauf des 31. Dezember 2020 beginnen. Laut Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der beruflichen Weiterbildung im Strukturwandel und zur Weiterentwicklung der Ausbildungsförderung“ vom 10. März 2020 soll die Regelung zur Gewährung einer Erfolgsprämie bis 31. Dezember 2023 verlängert werden, S. 14, 51.

Derzeit wird die Wirkung der Verbesserung der finanziellen Rahmenbedingungen auf die Teilnahmebereitschaft an beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen erprobt. In Bremen kann seit dem 1. Juli 2019 bei Teilnahme an einer abschlussorientierten Weiterbildungsmaßnahme ein Qualifizierungsbonus in Höhe von monatlich 150,- € zusätzlich zu SGB II-Leistungen gezahlt werden. Die Teilnehmenden können sich zwischen der monatlichen Zahlung des Qualifizierungsbonus oder der Zahlung der Erfolgsprämien (§ 131 Abs. 3 SGB III) entscheiden.¹⁵

Der Deutsche Verein spricht sich für die Einführung einer monatlichen zusätzlichen pauschalierten Weiterbildungsprämie aus. Eine kontinuierliche Geldleistung ist besser als eine einmalige Erfolgsprämie am Ende einer Maßnahme dazu geeignet, Leistungsberechtigte dazu zu motivieren und zu befähigen, eine berufliche Weiterbildung über die gesamte Zeit durchzuhalten.

Aus Sicht des Deutschen Vereins berücksichtigt eine Erfolgsprämie nicht die spezifische Bedarfslage der Leistungsberechtigten im Rechtskreis SGB II.¹⁶ Den Leistungsberechtigten entstehen zusätzliche Kosten bei der Teilnahme an einer beruflichen Weiterbildung, wie etwa Fahrtkosten, Unterrichtsmaterial, (Berufs-)Kleidung, Reinigungskosten, aushäusige Ernährung. Diese zusätzlichen Kosten werden nicht vollständig durch die Leistungsträger erstattet.¹⁷ Die Leistungsberechtigten müssen diese zusätzlichen Bedarfe aus dem ihnen monatlich zur Verfügung stehenden Regelsatz decken.¹⁸ Hingegen erhalten Leistungsberechtigte, die einer Arbeitsgelegenheit zugewiesen werden, eine Entschädigung für Mehraufwendungen (§ 16d Abs. 7 SGB II). Diese kann bis zu 180,- €¹⁹ monatlich betragen und wird nicht als Einkommen auf die Regelleistung angerechnet. Die Mehraufwandsentschädigung wird für die tatsächlich zu erwartenden zusätzlichen finanziellen Belastungen (zusätzlich notwendige aushäusige Ernährung, Bekleidung, Reinigung, Körperpflege, Fahrtkosten) gewährt.²⁰ Die Bedarfssituation ist mit der Teilnahme an einer Weiterbildungsmaßnahme durchaus vergleichbar. Ebenfalls wird erwerbsfähigen behinderten Leistungsberechtigten, die Leistungen zu Teilhabe am Arbeitsleben nach § 49 SGB IX²¹, sonstige Hilfen zur Erlangung eines geeigneten Platzes am Arbeitsleben oder Eingliederungshilfen erhalten, nach § 21 Abs. 4 SGB II ein Mehrbedarf von 35 % des maßgeblichen Regelbedarfs gewährt. Auch ist zu berücksichtigen, dass sich bei Leistungsberechtigten die zusätzlichen Weiterbildungskosten meist nicht direkt als Werbungskosten steuerrechtlich auswirken.

15 Siehe: <https://www.esf-bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen113.c.30381.de>

16 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.

17 Gebrauchsgegenstände des täglichen Lebens – wie etwa Schreibgeräte, Wörterbücher, Druckzubehör, Papier – sind mangels spezifischen Bezugs zur konkreten Weiterbildungsmaßnahme keine Lernmittel im Sinne von § 84 Abs. 1 Nr. 1 SGB III. Unter § 84 Abs. 1 Nr. 1 SGB III fallen etwa Lehrgangskosten, Fahrtkosten, Kosten für auswärtige Unterbringung und Verpflegung, Kinderbetreuung, Arbeitskleidung; vgl. §§ 84 ff SGB III, siehe auch Schaumberg, in: LPK-SGB III, 3. Aufl., § 84 Rdnr. 11; siehe auch LSG Hamburg, L 5 AL 38/07 vom 29. Juli 2010.

18 Im Regelsatz ist als regelbedarfsrelevante Verbrauchsausgabe für Einpersonenhaushalten für Bildung 1,01 € und für Bekleidung und Schuhe 34,60 € vorgesehen (vgl. § 5 RBEG).

19 Ausgehend von einer üblichen Mehraufwandsentschädigung von ca. 1,20 – 1,50 € pro Stunde und etwa 30 Wochenstunden.

20 Thie, in: LPK-SGB II, 6. Aufl., § 16d Rdnr. 27.

21 Mit Ausnahme von § 49 Abs. 3 Nr. 2 und 4 SGB IX.

1.3.2 Längere Lernzeiten anerkennen sowie Teilzeitangebote ausbauen

Der Deutsche Verein fordert, längere Lernzeiten anzuerkennen, insbesondere um lernentwöhnten Leistungsberechtigten eine abschlussbezogene Weiterbildung zu ermöglichen. Bei Vollzeitmaßnahmen, die zu einem Abschluss in einem allgemein anerkannten Ausbildungsberuf führen, besteht die Pflicht, die Ausbildungsdauer um mindestens ein Drittel zu verkürzen (sogenanntes Verkürzungsgebot, § 180 Abs. 4 SGB III).²² Dies geht mit erhöhten Leistungsanforderungen einher, die Leistungsberechtigte im Rechtskreis SGB II womöglich nicht erfüllen können. Anstelle einer zwingend verkürzten Ausbildungsdauer benötigen viele Leistungsberechtigte die Option einer längeren Lernzeit, insbesondere wenn sie keinen Berufsabschluss haben. Vor diesem Hintergrund ist das gesetzliche Verkürzungsgebot im begründeten Einzelfall auszusetzen, insbesondere für geringqualifizierte und lernentwöhnte Leistungsberechtigte.

Aus Sicht des Deutschen Vereins müssen Qualifizierungs- und Weiterbildungsmaßnahmen verstärkt in Teilzeit angeboten und gefördert werden.²³ Eine Teilnahme an beruflicher Weiterbildung in Vollzeit ist für Leistungsberechtigte mit familiären Betreuungsaufgaben und/oder Erwerbstätige im ergänzenden Leistungsbezug sowie Erwerbsgeminderte oft nicht zu realisieren. Auch können Leistungsberechtigte mit weit zurückliegenden und wenig Bildungserfahrungen mit der Teilnahme an Vollzeitmaßnahmen überfordert sein. Die Kinderbetreuung muss in Abstimmung mit den kommunalen Trägern gewährleistet und gefördert werden. Im Rahmen der Beratung sollen die Leistungsträger sowohl Unterstützungsmöglichkeiten bei familiären Betreuungsaufgaben aufzeigen und anbieten, als auch sicherstellen, dass die Leistungsberechtigten die Weiterbildungsmaßnahmen erreichen können. Es gibt gute Praxisbeispiele, die Mobilität mit Hilfe organisierter Abholservices oder Taxigutscheinen sicherstellen. Der Großteil der Qualifizierungs- und Weiterbildungsmaßnahmen wird lediglich als Vollzeitmaßnahme angeboten. Das Angebot an Teilzeitmaßnahmen ist sehr gering, auch da sich die praktische Umsetzung oft schwierig gestaltet. Im ländlichen Raum ist es zum Beispiel problematisch, genügend Teilnehmende zu finden, die im angebotenen Turnus teilnehmen können. Auch verlängert sich die Dauer der beruflichen Weiterbildung, was dazu führen kann, dass die Weiterbildungsmaßnahme vorzeitig beendet wird. Es muss Alleinerziehenden und Pflegenden von Angehörigen ermöglicht werden, eine berufliche Weiterbildung zu absolvieren. Hierfür sollten auch digitale Lernformen genutzt werden, um Präsenzzeiten zu reduzieren, soweit dies für die Teilnehmenden didaktisch sinnvoll ist.

1.3.3 Entwicklung innovativer Weiterbildungsmaßnahmen durch Reform der Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung (AZAV)

Der Deutsche Verein regt an, die 2012 eingeführte Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung (AZAV) mit dem Ziel zu reformieren, mehr innovative Weiterbildungsmaßnahmen zu entwickeln und zu realisieren. Grundlage

22 Empfehlungen des Deutschen Vereins: Eckpunkte zur Weiterentwicklung der Eingliederungsleistung im SGB II – vom Präsidium verabschiedet am 11. Dezember 2013, NDV 2014, 2 ff.

23 Eine weitere Möglichkeit stellen Wochenend- und Abendkurse dar.

hierfür bildet der Evaluationsbericht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS).²⁴

Es bedarf einer Vielzahl von flexiblen und passgenau einsetzbaren Weiterbildungsmaßnahmen, um die heterogene Personengruppe der Leistungsberechtigten nach dem SGB II individuell und bedarfsgerecht zu fördern. Hierfür stellen die Anforderungen innerhalb der AZAV, vor allem der hohe bürokratische Prüfaufwand sowie die zeit-, ressourcen- und kostenaufwendige Mehrfachprüfung von Trägern und Maßnahmen durch verschiedene Prüfstellen, als auch das zeitintensive Zustimmungsverfahren für Maßnahmen oberhalb des Bundesdurchschnittskostensatzes Hemmnisse dar.

Der Deutsche Verein spricht sich deshalb dafür aus, das System der AZAV dahingehend zu überprüfen, bürokratische Belastungen und personalintensive Mehrfachprüfungen zu reduzieren. Hierdurch sollen uneinheitliche Prüfkriterien und sich widersprechende Prüfergebnisse unterschiedlicher Stellen als Folge von Mehrfachprüfungen vermieden werden. 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.²⁵ Ebenfalls können nach den derzeitigen Regelungen Weiterbildungsmaßnahmen in Kleingruppen für spezielle Zielgruppen aufgrund der standardisierten Gruppengröße von mindestens 15 Personen nicht angeboten werden. Dies reduziert auch das Angebot in ländlichen strukturschwachen Regionen. Der Deutsche Verein weist darauf hin, dass insbesondere im Rechtskreis SGB II solche speziellen Maßnahmen in Kleingruppen zur bedarfsgerechten Förderung benötigt werden.

Der Deutsche Verein regt an, das zeitintensive Zustimmungsverfahren bei Kostenüberschreitung oberhalb des Bundesdurchschnittskostensatzes zu korrigieren. Bei Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung dürfen die Fachkundigen Stellen bereits Kosten oberhalb des Bundesdurchschnittskostensatzes genehmigen.²⁶ Sie sollen auch über Kostenüberschreitungen bei Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen zukünftig entscheiden dürfen. Die Fachkundigen Stellen sollten dabei Spielräume 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.

24 BMAS (Hrsg.): Evaluation des Verfahrens zur Akkreditierung von Fachkundigen Stellen und zur Zulassung von Trägern und Maßnahmen der Arbeitsförderung nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch, Forschungsbericht 530, 2018.

25 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).

26 Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der beruflichen Weiterbildung im Strukturwandel und zur Weiterentwicklung der Ausbildungsförderung“ vom 10. März 2020, sieht eine Änderung von § 179 SGB III vor: Die Kosten von Maßnahmen nach § 45 Abs. 4 Satz 3 Nr. 1 und §§ 81, 82 SGB III sind auch dann angemessen, wenn sie die durchschnittlichen Kostensätze aufgrund notwendiger besonderer Aufwendungen übersteigen. Sofern die Kosten den für sie geltenden Bundesdurchschnittskostensatz um nicht mehr als 20 % übersteigen, obliegt die Zulassung einer solchen Maßnahme der zuständigen fachkundigen Stelle, S. 52.

Der Deutsche Verein empfiehlt, die Kostensteuerung über den Bundesdurchschnittskostensatz variabler zu gestalten. Der Bundesdurchschnittskostensatz ist 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 über den Bundesdurchschnittskostensatz führt auch dazu, dass innovative Maßnahmen für spezielle Zielgruppen von Bildungsträgern nicht ausreichend angeboten werden können. 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 Träger ausreichende finanzielle Mittel und Planungssicherheit, um kontinuierlich qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beschäftigen und eine moderne digitale Infrastruktur anbieten zu können.

2. Den Erwerb von Grundkompetenzen stärken

In Deutschland sind etwa 6,2 Mio. Menschen im erwerbsfähigen Alter funktionale Analphabeten, die nur eingeschränkt lesen und schreiben können.²⁷ Etwa 56 % dieses Personenkreises sind erwerbstätig. Im Umkehrschluss nimmt knapp die Hälfte dieser Menschen nicht am Erwerbsleben teil. Es ist somit davon auszugehen, dass die Leistungsträger der Grundsicherung für Arbeitsuchende viele funktionale Analphabeten betreuen.

Dem Deutschen Verein ist bewusst, dass der ausreichende Erwerb von Grundkompetenzen grundsätzlich Aufgabe der allgemeinbildenden Schulen ist und somit ordnungspolitisch die Bundesländer zuständig sind. Er gibt jedoch zu bedenken, dass ausreichende Kenntnisse in Lesen, Schreiben, Mathematik und digitalen Informations- und Kommunikationstechnologien sowohl die Basis für eine nachhaltige Erwerbsintegration als auch Grundlage zur selbstständigen Bewältigung alltäglicher Aufgaben bilden. Daher muss zwingend sichergestellt sein, dass nicht ausreichende Grundkompetenzen auch nach Ende der Schulpflicht nachgeholt werden können, um die berufliche und gesellschaftliche Teilhabe von Leistungsberechtigten mit unzureichenden Grundkenntnissen im Rechtskreis SGB II zu verbessern.

Der Deutsche Verein tritt deshalb dafür ein, dass Leistungsberechtigte im Rechtskreis des SGB II stärker als bisher darin gefördert werden, Grundkompetenzen zu erwerben und zu verbessern.²⁸

Mit Einführung des Arbeitslosenversicherungsschutz- und Weiterbildungsstärkungsgesetz (AWStG)²⁹ wurde erstmals die Möglichkeit geschaffen, Grundkompe-

27 Vgl. A. Grotlüschen, K. Buddeberg, G. Dutz, L. Heilmann, C. Stammer; LEO 2018 – Leben mit geringer Literalität. Pressebroschüre 2019. Online unter: <http://blogs.epb.uni-hamburg.de/leo>

28 Grundkompetenzen meint hier ausdrücklich nicht deutsche (berufsbezogene) Sprachkenntnisse i.S.v. § 3 Abs. 2a SGB II; §§ 43, 45a Aufenthaltsgesetz.

29 Gesetz zur Stärkung der beruflichen Weiterbildung und des Versicherungsschutzes in der Arbeitslosenversicherung (Arbeitslosenversicherungsschutz- und Weiterbildungsstärkungsgesetz – AWStG) vom 18. Juli 2016, BGBl. I S. 1710.

tenzen im Wege der beruflichen Weiterbildung zu fördern. Eine Förderung ist auch im Rahmen der Qualifizierung von § 16i SGB II möglich. Zudem bieten die Alphabetisierungskurse der Volkshochschulen ein gutes und niedrigschwelliges Förderangebot, welches jedoch nicht flächendeckend zur Verfügung steht. Die notwendigen Mobilitätskosten sollen im Einzelfall aus dem Vermittlungsbudget übernommen werden.

Es besteht jedoch ein darüberhinausgehender Förderbedarf, der mit den derzeitigen Fördermöglichkeiten nicht abgedeckt wird.

Der Deutsche Verein tritt dafür ein, Grundkompetenzen niedrigschwelliger zu fördern. Die Zugangsvoraussetzungen zu einer Förderung von Grundkompetenzen im Rahmen der abschlussbezogenen Weiterbildung nach § 81 Abs. 3a SGB III stellen oft zu hohe Hürden für gering qualifizierte und langzeitarbeitslose Menschen dar.³⁰ Leistungsberechtigte nach dem SGB II, die aufgrund mangelnder Grundkompetenzen nicht an einer beruflichen Weiterbildungsmaßnahme zum nachträglichen Erwerb eines Berufsabschlusses nach § 81 Abs. 2 SGB III teilnehmen können, können nach § 81 Abs. 3a SGB III gefördert werden. Hierfür müssen sowohl die grundsätzlichen Voraussetzungen der beruflichen Weiterbildung nach § 81 Abs. 1 SGB III erfüllt sein, als auch die Aussicht bestehen, dass die Leistungsberechtigten nach der Maßnahmenteilnahme eine mindestens zweijährige Berufsausbildung erfolgreich abschließen.³¹ Zudem dürfen Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 45 SGB III lediglich bis zur Hälfte auch Grundbildungsinhalte umfassen.³² Diese Möglichkeit wird jedoch kaum genutzt.

Durch die Einführung eines eigenständigen niedrigschwelligen Instruments zur Förderung von Grundkompetenzen in den Bereichen Lesen, Schreiben, Mathematik und digitaler Informations- und Kommunikationstechnologien sollen mehr Leistungsberechtigte unabhängig von einer beruflichen Weiterbildungsmaßnahme nicht ausreichend vorhandene Grundkompetenzen nachträglich erwerben können.³³ Auch erwerbstätige Leistungsberechtigte im ergänzenden SGB II-Leistungsbezug sollen berufsbegleitend Grundkompetenzen erwerben können. Dies ist insbesondere für bildungsentwöhnte Menschen didaktisch sinnvoll.

Neben der Schaffung von niedrigschwelligen flexiblen Förderinstrumenten ist es wichtig, die Mitarbeitenden der Jobcenter entsprechend zu schulen. Menschen mit fehlenden oder nicht ausreichenden Lese- und Schreibkenntnissen versuchen oft, dies aus Scham zu verbergen. Sie sind mit üblichen Informationsbroschüren und Flyern nur schwer zu erreichen. Der Deutsche Volkshochschul-Verband e.V. hat ein Konzept erstellt, mit Hilfe dessen Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der

30 Empfehlungen des Deutschen Vereins für eine Weiterentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II), S. 8. Die Empfehlung (DV10/17) wurde am 12. September 2017 vom Präsidium des Deutschen Vereins verabschiedet, NDV 2017 S. 433 ff.

31 Laut Fachlicher Weisung der Bundesagentur für Arbeit zur „Förderung der beruflichen Weiterbildung, Arbeitslose und Beschäftigte, §§ 81–87, 111a, 131a, SGB III, Zulassung von Trägern und Maßnahmen, §§ 177 Abs. 5, 180, 183 SGB III, Sonstige, § 327 SGB III“ (S. 9) muss in der Eingliederungsvereinbarung das Ziel Berufsabschluss mit Zwischenziel Erwerb von Grundkompetenzen festgelegt sein.

32 Gemeinsame Erklärung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und der für die Grundsicherung für Arbeitsuchende zuständigen Ministerien der Länder als aufsichtführende Stellen nach §§ 47, 48 SGB II zu den Leistungen zur Eingliederung in Arbeit im SGB II nach § 16 SGB II i.V.m. §§ 44, 45 SGB III und nach § 16f SGB II (Vermittlungsbudget, Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung und Freie Förderung), 4. aktualisierte Fassung vom 7. Juni 2017, S. 41.

33 Maßnahmeneintritte für die Vermittlung von Grundkompetenzen gab es im Zeitraum August 2016 bis Juli 2018 im Rechtskreis SGB II 7.621 (Rechtskreis SGB III: 4.653) laut BA-Statistik.

Jobcenter in der Lage versetzt werden, mangelnde Grundkompetenzen zu erkennen, die Personen sensibel anzusprechen und auf mögliche Hilfen hinzuweisen.³⁴

Die Personengruppe mit geringen Grundkompetenzen kann gerade innerhalb der Betreuung durch die Jobcenter gezielt angesprochen werden.³⁵ Hingegen ist sie außerhalb der Betreuung durch die Jobcenter nur schwer zu erreichen.

3. Einen Anspruch auf Nachholen von Berufsabschlüssen einführen

Der Deutsche Verein begrüßt die Vereinbarung aus der Nationalen Weiterbildungsstrategie, einen grundsätzlichen Anspruch auf Förderung einer beruflichen Nachqualifizierung durch Nachholen von Berufsabschlüssen nach dem SGB II und III für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne Berufsabschluss einzuführen.³⁶ Fehlende Berufsabschlüsse erhöhen das Risiko, dauerhaft auf Transferleistungen angewiesen zu sein. Das Nachholen von Berufsabschlüssen ist notwendig, um eine nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt zu ermöglichen und Langzeitleistungsbezug beziehungsweise Langzeitarbeitslosigkeit zu vermeiden.³⁷ Nachfolgend gibt der Deutsche Verein Hinweise zur Ausgestaltung eines Rechtsanspruchs auf das Nachholen eines Berufsabschlusses.

3.1 Den Rechtsanspruch auf Nachholen eines Berufsabschlusses bedarfsgerecht ausgestalten

Der Rechtsanspruch soll die Position der Leistungsberechtigten stärken. Um vorzeitige Maßnahmenabbrüche sowie damit gegebenenfalls einhergehende leistungsrechtliche Reaktionen zu vermeiden, müssen bei der Auswahl des angestrebten Berufsabschlusses die beruflichen Wünsche und Vorstellungen der Leistungsberechtigten, die Art der Ausbildung (betrieblich, schulisch, Teilzeit/Vollzeit) ebenso wie die individuellen Bedarfe, die sich aus den persönlichen Lebensumständen der Leistungsberechtigten ergeben, berücksichtigt werden.

Von persönlichen Zugangsvoraussetzungen, die beispielsweise an das Lebensalter geknüpft oder auf eine positive Teilnahmeproggnose beziehungsweise konkrete Integrationswahrscheinlichkeit gerichtet sind, sollte Abstand genommen werden.³⁸ Auch sollte bei geringqualifizierten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im ergänzenden SGB II-Leistungsbezug auf das bisherige Erfordernis des Einvernehmens mit dem Arbeitgeber verzichtet werden, um ihnen die Möglichkeit zu geben, auch ohne Kenntnis beziehungsweise Zustimmung ihres Arbeitgebers zum

34 Der Deutsche Volkshochschul-Verband e.V. hat im Rahmen des Projekts „AlphaKommunal – Kommunale Strategie für Grundbildung“ ein Masterkonzept für die Fortbildung für kommunale Beschäftigte entwickelt: „Funktionale Analphabeten/-innen erkennen, ansprechen, informieren.“

35 Auch die Sensibilisierung der Fachkräfte der Bildungsträger kann dazu beitragen, dass Teilnehmende mit Grundbildungsbedarf besser erkannt werden, siehe hierzu beispielsweise Modellprojekte Grubin und Grubin-Transfer des Volkshochschul-Verbands.

36 Strategiepapier Nationale Weiterbildungsstrategie, S. 9. Der Gesetzesentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der beruflichen Weiterbildung im Strukturwandel und zur Weiterentwicklung der Ausbildungsförderung“ vom 10. März 2020 sieht durch Neufassung von § 82 Abs. 2 SGB III einen grundsätzlichen Rechtsanspruch auf Nachholen eines Berufsabschlusses vor, S. 10 f., 46.

37 Seibert, H./Wurdack, A./Bruckmeier, K./Graf, T./Lietzmann, T.: Typische Verlaufsmuster beim Grundsicherungsbezug: Für einige Dauerzustand, für andere nur eine Episode, IAB-Kurzbericht 4/2017, S. 8.

38 Wie derzeit etwa bei der Förderung von Grundkompetenzen nach § 81 Abs. 3a Nr. 3 SGB III.

(berufsbegleitenden) Berufsabschluss zu kommen. Allerdings sollte bei der konkreten Auswahl der beruflichen Weiterbildungsmaßnahme neben den beruflichen Wünschen und den Kompetenzen der jeweiligen Personen auch die Aufnahmefähigkeit des (nicht nur regionalen) Arbeitsmarkts berücksichtigt werden.

Leistungsberechtigten mit entwertetem Berufsabschluss muss frühzeitig Zugang zu einer abschlussbezogenen beruflichen Weiterbildung gewährt werden und nicht – wie nach jetziger Rechtslage – erst nach mehr als vier Jahren Beschäftigung in an- und ungelernten Tätigkeiten (vgl. § 81 Abs.2 Nr. 1 SGB III), Arbeitslosigkeit oder vier Jahre Kindererziehungszeit sowie der Pflege einer pflegebedürftigen Person mit mindestens Pflegegrad 2 (vgl. § 81 Abs. 2 Satz 2 SGB III). Dies ist aufgrund des schnell voranschreitenden Strukturwandels des Arbeitsmarktes geboten.

3.2 Den Rechtsanspruch mit integrativen Maßnahmen flankieren

Damit möglichst viele Leistungsberechtigte einen Berufsabschluss nachholen können, ist es neben der monetären Absicherung³⁹ erforderlich, die berufliche Weiterbildung durch verschiedene Maßnahmen wie etwa Kinderbetreuung, Weiterbildungscoaching beziehungsweise sozialpädagogische Begleitung individuell zu flankieren. Durch eine enge sozialpädagogische Beratung und Begleitung während der beruflichen Weiterbildung können eventuell auftretende soziale Probleme frühzeitig erkannt und geeignete Hilfen und Unterstützung geleistet werden. Zudem muss frühzeitig der Übergang von der beruflichen Weiterbildung in ein Arbeitsverhältnis gestaltet werden. Hierbei ist eine gute Zusammenarbeit mit den regionalen Arbeitgebern notwendig und eine Absolvierung von Praktika während der beruflichen Weiterbildung in Betrieben sinnvoll.

3.3 Berufsabschlüsse über modulare abschlussbezogene Qualifizierung ermöglichen

Der Deutsche Verein empfiehlt, dass mit modularer abschlussbezogener Qualifizierung zukünftig stärker ein verlässlicher Weg zum Berufsabschluss beschritten wird. 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 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne Berufsabschluss, die nach langjähriger Berufstätigkeit über gute berufliche Kompetenzen verfügen, den zeitnahen Erwerb des Berufsabschlusses ermöglichen.

Schwierig gestaltet sich jedoch mitunter ein kontinuierliches Angebot an fortlaufenden und aufeinander aufbauenden Modulen. Die Mindestteilnehmerzahl für

³⁹ Vgl. hierzu unter 1.3.1 Zusätzliche pauschalierte monatliche Aufwandsentschädigung gewähren.

die folgenden Module wird nicht immer erreicht, auch weil Teilnehmende bereits nach Absolvierung eines Moduls ohne Abschluss eine „Anlerntätigkeit“ aufnehmen.⁴⁰ Ziel der Stärkung von modularer abschlussbezogener Qualifizierung muss es sein, dass die Teilnehmenden einen vollwertigen anerkannten Berufsabschluss – möglichst durch Ablegung der sogenannten Externenprüfung⁴¹ – erwerben. Um dieses Ziel zu erreichen, gibt der Deutsche Verein im Folgenden Hinweise zur erfolgreichen Ausgestaltung und Verstetigung modularer abschlussbezogener Qualifizierung.⁴²

3.4 Zugänge zu modularer abschlussbezogener Qualifizierung gestalten

Der Deutsche Verein empfiehlt, die Leistungsberechtigten vor Beginn einer modularen abschlussbezogenen Qualifizierung in einem vorgelagerten Eingangsverfahren ausführlich zu beraten sowie ihre persönliche Eignung und Kompetenzen festzustellen.

Um auf den bereits erworbenen beruflichen Kenntnissen aufbauen zu können, sind spezielle Kompetenzüberprüfungen erforderlich, die berufliche Vorerfahrungen beim Einstieg beziehungsweise Quereinstieg in modulare abschlussbezogene Qualifizierungen berücksichtigen. Hierbei müssen informell erworbene Kompetenzen sowie Kompetenzen aus vorherig absolvierten Qualifizierungsmaßnahmen oder abgebrochenen Ausbildungen Berücksichtigung finden. Findet die modulare abschlussbezogene Qualifizierung teilweise im Betrieb statt, sollte im Vorwege ein kurzes Praktikum im jeweiligen Betrieb stattfinden. Das Eingangsverfahren und die Ergebnisse der Kompetenzüberprüfungen sollen dokumentiert werden und können auch vom Bildungsträger durchgeführt werden. Auf Grundlage dieser umfassenden Kompetenzfeststellung könnten ggf. auch andere Integrationsmaßnahmen erfolgen, sollte keine modulare abschlussbezogene Qualifizierung aufgenommen werden. Zudem ermöglicht es den Leistungsberechtigten, sich einen realistischen Eindruck über die zeitlichen und inhaltlichen Anforderungen zu verschaffen. Dies kann Maßnahmenabbrüche vermeiden.

Zur fortlaufenden Absolvierung der modularen abschlussbezogenen Qualifizierung müssen Bildungsgutscheine verlässlich ausgegeben oder es muss in Maßnahmen zugewiesen werden. Ebenfalls muss der Zugang zu weiteren Modulen nach zeitweisen – auch längeren – Unterbrechungen sichergestellt sein. Daher müssen die einzelnen Module mit einer dokumentierten Kompetenzfeststellung und einem Zertifikat abgeschlossen werden. Des Weiteren ist ein trägerübergreifendes, durchlässig gestaltetes System der Teilqualifizierung mit vergleichbaren Lerninhalten erforderlich, welches die Fortführung der abschlussbezogenen Weiterbildung auch bei einem anderen Bildungsträger ggf. nach zeitlicher Unterbrechung oder mangels ausreichender Teilnehmerzahl für die weiterführenden Module ermöglicht. Um vergleichbare Lerninhalte der einzelnen Weiterbildungsmodu-

40 Siehe hierzu unter 1.3.3 Reform der AZAV.

41 Zulassung zur Gesellen-/Abschlussprüfung in besonderen Fällen nach dem Bundesbildungsgesetz, § 45 Abs. 2 BBiG, sowie nach der Handwerksordnung, § 37 Abs. 2 HwO.

42 Ein gutes Praxisbeispiel zur Gestaltung abschlussorientierter Teilqualifizierung ist das Kölner Bildungsmodell: https://www.bildung.koeln.de/materialbibliothek/download.php/kobi_eval_summary-fin_rz_15-01-19.pdf?idx=e81d219bb84ad24442ffb30d636e0a77, Evaluation und Zusammenfassung: <https://www.koelner-bildungsmodell.de/ueber-uns/>

dule zu gewährleisten, sollen sich die Bildungsträger bei Gestaltung der einzelnen Module an den Ausbildungsrahmenplänen der Ausbildungsberufe orientieren. Zudem sollte auch ein Übergang zu Vollzeitmaßnahmen ermöglicht werden.

3.5 Modulare abschlussbezogene Qualifizierung praxisnah gestalten

Der Deutsche Verein empfiehlt, die Lerninhalte der einzelnen Module mit einem hohen Anteil praktischer Tätigkeiten auszugestalten, weitgehend auf Frontalunterricht zu verzichten und methodisch stattdessen auf handlungsorientiertes Lernen zu setzen.

Praxiserfahrungen zeigen, dass sich beim „Lernen im Arbeitsprozess“ gute Lernerfolge bei Personengruppen erreichen lassen, die zwar über Arbeitserfahrungen verfügen, jedoch auf den klassischen Bildungswegen gescheitert sind. Hierbei wechseln sich reine Arbeitsphasen im Unternehmen mit angeleiteten Arbeitsphasen oder Qualifizierungszeiten im Betrieb und reinen Qualifizierungszeiten (mit Arbeitsfreistellung) beim Bildungsträger ab. Um ein „Lernen im Arbeitsprozess“ zu ermöglichen, können die Praxisphasen in trägereigenen Betriebsstätten oder in kooperierenden Betrieben absolviert werden. Der Bildungsträger kann auch die Qualifizierung oder Anleitung im Betrieb übernehmen.

3.6 Regionale Netzwerke aufbauen

Die Etablierung regionaler Netzwerke ist ein wichtiger Erfolgsfaktor, um die Entwicklung und Umsetzung der abschlussbezogenen beruflichen Weiterbildung vor Ort erfolgreich zu gestalten und zu verstetigen. Die wichtigsten Akteure hierfür sind die Jobcenter, die Arbeitsagentur, die Kommunen, die Bildungsträger (auf der operativen Ebene), die Kammern und Sozialpartner. Die stabile Netzwerkarbeit muss eine Zusammenarbeit in operativen Belangen einerseits und in strategischen Aspekten andererseits umfassen. Auf der operativen Ebene müssen die verantwortlichen Fachkräfte wie etwa die Weiterbildungskoordinatoren in den Jobcentern und die Bereichsleitungen von Bildungsträgern den gesamten Umsetzungsprozess der beruflichen Weiterbildungen zielgerichtet und eng abstimmen sowie auf eine adressatengerechte Ansprache geeigneter Zielgruppen hinwirken.

Auf der strategischen Ebene stimmen die Leitungsverantwortlichen der beteiligten Organisationen ab, in welcher Größenordnung, nach welchen grundlegenden Konzepten und in welchen Zeiträumen abschlussbezogene Weiterbildung in der Region angeboten wird. Hierbei muss der bestehende regionale Arbeitskräftebedarf mit den arbeitsmarktlichen Profilen der Leistungsberechtigten verglichen werden, um sich auf mögliche zu erzielende Berufsabschlüsse im Rahmen der abschlussbezogenen Nach- und Anpassungsqualifizierung zu einigen. Hierfür ist gezielt unterstützende Öffentlichkeitsarbeit zu leisten. Wichtig ist die Abstimmung der Maßnahmeninhalte mit den Ausbildungsrahmenplänen nach dem Berufsbildungsgesetz (BBiG), um eine Zulassung zur Externenprüfung nach Absolvierung der beruflichen Weiterbildung sicherzustellen. Am besten sollte dies standardisiert bereits innerhalb des Akkreditierungsverfahrens nach der AZAV erfolgen.

Zudem sollten die Maßnahmeninhalte mit den Ausbildungsrahmenplänen nach dem Berufsbildungsgesetz abgestimmt werden.

4. Berufliche Aufstiegsmobilität stärken

Der Deutsche Verein empfiehlt, Leistungsberechtigte nach dem SGB II vermehrt mit beruflicher Aufstiegs- und Erweiterungsqualifizierung zu fördern. Hierzu soll ein Rechtsanspruch auf notwendige berufliche Weiterbildung geschaffen werden.

Die Förderung beruflicher Weiterbildung steht im Ermessen der Leistungsträger (§ 16 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 SGB II). Eingliederungsleistungen können erbracht werden, soweit sie zur Vermeidung oder Beseitigung, Verkürzung oder Verminderung der Hilfebedürftigkeit erforderlich sind (§ 3 Abs. 1 Satz 1 SGB II). Auch im Arbeitsförderungsrecht ist die berufliche Weiterbildung als Ermessensleistung ausgestaltet.⁴³ Neben den tatbestandlichen Voraussetzungen muss eine Ermessensentscheidung bezüglich der grundsätzlichen Förderung der Weiterbildung (Entscheidungsbefugnisse) und der näheren Ausgestaltung (Auswahlermessen) erfolgen.

Daher steht auch die Förderung mit der neu eingeführten Erweiterungsqualifizierung gemäß § 81 Abs. 1a SGB III im Ermessen der Leistungsträger. Bei arbeitslosen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern kann die Notwendigkeit der beruflichen Weiterbildung auch anerkannt werden, wenn durch den Erwerb erweiterter beruflicher Kompetenzen die individuelle Beschäftigungsfähigkeit verbessert wird und sie nach Lage und Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt zweckmäßig ist. Hierdurch sollen Leistungsberechtigte ihre beruflichen Qualifikationen ausbauen und erweitern sowie ggf. das Berufsfeld wechseln können. Die Förderung beruflicher Weiterbildung ist somit nicht mehr auf Anpassungsqualifizierung beschränkt, die nach Bildungsziel, Inhalt und Dauer lediglich die beruflichen Kompetenzen vermittelt, die zur beruflichen Eingliederung zwingend erforderlich sind.⁴⁴

Erwerbslose Leistungsberechtigte sind von innerbetrieblicher beruflicher Weiterbildung ausgeschlossen. Bei Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen sollte daher eine Förderung erfolgen, um ihre Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten und die Integrationschancen zu erhöhen. Auch sollte die Förderung beruflicher Weiterbildung für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nach § 82 SGB III verstärkt flankierend zur Arbeitsaufnahme gewährt werden. Dies ist aufgrund des Strukturwandels am Arbeitsmarkt dringend erforderlich.

Der Deutsche Verein weist darauf hin, dass es einer Neuausrichtung des Verhältnisses zwischen der Förderung beruflicher Aufstiegsfortbildung nach dem Aufstiegsfortbildungsgesetz (AFBG) und SGB II-Leistungen bedarf, die insbesondere Leistungsberechtigten nach dem SGB II eine Wahlfreiheit bei der beruflichen Weiterbildung ermöglicht. Die Förderung nach dem AFBG (sog. „Meister-Bafög“) ist vorrangig gegenüber den Leistungen nach dem SGB II. Es können ergänzende Leistungen nach dem SGB II bezogen werden. Ein Leistungsausschluss gemäß § 7 Abs. 5 SGB II besteht für Geförderte nach dem AFBG nicht.⁴⁵ Jedoch wird das

43 Ausnahme bildet § 81 Abs. 3 SGB III, Weiterbildung zum nachträglichen Erwerb eines Hauptschulabschlusses.

44 BT-Drucks. 19/4948, 25 (zu Nummer 10, Buchstabe a).

45 Arbeitshilfe des Deutschen Verein zur Existenzsicherung von Auszubildenden im SGB II vom 12. September 2017.

„Meister-Bafög“, das zum Teil als Darlehen gewährt wird, vollständig als Einkommen gemäß § 11 SGB II angerechnet.⁴⁶

5. Beschäftigte im ergänzenden Leistungsbezug in die Förderung beruflicher Weiterbildung einbeziehen

Der Deutsche Verein empfiehlt, erwerbstätige Personen im ergänzenden SGB II-Leistungsbezug in die Förderung der beruflichen Weiterbildung verstärkt miteinzubeziehen, insbesondere bei der Förderung nach § 82 SGB III.

Mit dem Qualifizierungschancengesetz⁴⁷ hat der Gesetzgeber wichtige Neuregelungen getroffen, um vom digitalen und demografischen Strukturwandel betroffene Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer besser zu unterstützen. Durch die Übernahme von Weiterbildungskosten sowie Zuschüsse an Arbeitgeber für fortgezahltes Arbeitsentgelt während der Weiterbildung sollen mehr Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer unabhängig von Qualifikation, Lebensalter und Betriebsgröße erleichterten Zugang zur beruflichen Weiterbildung erhalten.

Im Jahr 2018 gingen etwa 26,5 % aller erwerbsfähigen Leistungsberechtigten im Rechtskreis SGB II – rund 1,2 Millionen Menschen – einer (Teilzeit-) Beschäftigung nach. Mehr als die Hälfte dieser Beschäftigungsverhältnisse (56 %) ist sozialversicherungspflichtig, bei den übrigen handelt es sich zumeist um eine geringfügige Beschäftigung.⁴⁸

Sowohl Helfer- als auch Fachkraftberufe unterliegen einem hohen Substituierbarkeitspotenzial durch die Digitalisierung. Dies kann einerseits zu Zuwächsen und Verfestigungen von Arbeitslosigkeit geringqualifizierter Menschen führen. Andererseits kann das Substituierungspotenzial auf der mittleren Qualifikationsebene durch Automatisierung fachlich-abstrakter Tätigkeiten dazu führen, dass verbleibende Nicht-Routinetätigkeiten, die nur schwer automatisierbar sind, ein größeres Spektrum an Aufgaben für Geringqualifizierte eröffnen.

Geringqualifizierte können diese Aufgaben mithilfe gezielter Förderung durch berufliche Weiterbildung, einschließlich der Stärkung digitaler Kompetenzen übernehmen. Gelingt dies, wird der demografisch bedingte Rückgang des Arbeitskräfteangebots positive Effekte für den Abbau von Arbeitslosigkeit entfalten. Gelingt dies nicht, besteht die Gefahr, dass sich der Fachkräftemangel (regional oder branchenspezifisch) und strukturelle Arbeitslosigkeit aufgrund von Qualifikationsdefiziten parallel ausweiten.⁴⁹ Durch die neuen Fördermöglichkeiten des § 82 SGB II sollen insbesondere Beschäftigte gefördert werden, die vom Strukturwandel betroffen sind oder eine Weiterbildung in einem Engpassberuf anstreben (vgl. § 82 Abs. 1 Sätze 2 und 3 SGB III). Von diesen allgemeinen Förderzielen ausgenommen sind Beschäftigte in kleinen und mittelständischen Betrieben mit weniger als 250 Beschäftigten, Beschäftigte mit Vollendung des 45. Lebensjahres oder schwerbehinderte Beschäftigte i.S.d. § 2 Abs. 2 SGB IX (vgl. § 82 Abs. 1 Satz 4 SGB III).⁵⁰

46 BSG, Urteil vom 16. Februar 2012, B 4 AS 94/11 R.

47 Gesetz zur Stärkung der Chancen für Qualifizierung und für mehr Schutz in der Arbeitslosenversicherung vom 18. Dezember 2018, BGBl I S. 2651.

48 Erwerbstätigkeit und Leistungsbezug nach dem SGB II 2007–2018 – nach Art der abhängigen Beschäftigung, Institut für Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg.

49 IAB-Stellungnahme 1/2017: Veränderungen der Arbeitswelt – zu den Auswirkungen der Digitalisierung und des demografischen Wandels für Geringqualifizierte, von Britta Matthes und Enzo Weber.

50 Vgl. Schaumberg, in: LPK-SGB II, § 82 Rdnr. 12.

Die Jobcenter und Arbeitsagenturen müssen die Arbeitgeber und förderfähige Personen zu den bestehenden Fördermöglichkeiten für Geringqualifizierte (§ 82 SGB III) beraten, um die Inanspruchnahme zu erhöhen. Jobcenter und Arbeitsagenturen sollen sich dabei eng abstimmen, unter Einbezug der jeweiligen Arbeitgeberservices.

6. Längerfristige Finanzierung sicherstellen

Damit die Leistungsträger der Grundsicherung für Arbeitsuchende längerfristige abschlussbezogene berufliche Weiterbildungsmaßnahmen sinnvoll planen und kontinuierlich durchführen können, empfiehlt der Deutsche Verein dem Bundesgesetzgeber, in den Haushaltsgesetzen in ausreichendem Umfang Mittel bereitzustellen und für die Folgejahre auszuweisen (Verpflichtungsermächtigungen). Andernfalls besteht die Gefahr, dass mehrjährige Fördermaßnahmen nicht durchgeführt werden können.⁵¹

51 Vgl. Teilhabe am Arbeitsmarkt für alle! Empfehlungen des Deutschen Vereins für ein neues Regelinstrument im SGB II. Die Empfehlung (DV 1/18) wurde am 15. Mai 2018 vom Präsidium des Deutschen Vereins verabschiedet.

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