

Paritätische Positionierung zu einem Rechtsanspruch auf Nachqualifizierung zum Berufsabschluss

Der Paritätische spricht sich dafür aus, in den Sozialgesetzbüchern II und III einen Rechtsanspruch auf Förderung einer abschlussbezogenen Nachqualifizierung für geringqualifizierte Arbeitnehmer*innen und Arbeitslose zu schaffen. Der Paritätische verbindet das mit dem Anspruch, dass mit der Förderung auch Personen erreicht werden, die bislang von Qualifizierungsmaßnahmen ausgeschlossen waren und einer besonderen Unterstützung bedürfen. Damit der Rechtsanspruch in der Praxis zum Tragen kommen kann, sind veränderte Rahmenbedingungen, vor allem in der Beratung von Weiterbildungsinteressierten, bei der Maßnahmengestaltung und ihrer Finanzierung sowie in der sozialen Absicherung von Arbeitslosen zu schaffen.

Die Partner der sog. „Nationale Weiterbildungsstrategie“ – Bund, Länder, Sozialpartner und Bundesagentur für Arbeit – haben im Juni 2019 ihre Pläne für eine Stärkung der beruflichen Weiterbildung veröffentlicht. Weiterbildung wird als der entscheidende Schlüssel angesehen, um den Wandel der digitalisierten Arbeitswelt zu gestalten und den Fachkräftebedarf zu decken. Zu den Vorhaben gehört die Absicht, einen grundsätzlichen Anspruch auf Förderung der beruflichen Nachqualifizierung (Berufsabschluss) nach dem SGB II und III für Arbeitnehmer*innen ohne Berufsabschluss entsprechend der persönlichen Eignung sowie Arbeitsmarktorientierung zu schaffen. Bundesarbeitsminister Heil hat angekündigt, noch in diesem Jahr ein entsprechendes Gesetz auf den Weg zu bringen.

Nach den geltenden rechtlichen Bestimmungen ist es auch heute schon möglich, dass Arbeitnehmer*innen und Arbeitslose einen Berufsabschluss mit einer Fort- und Weiterbildung erwerben können (Förderung als Ermessensleistung gem. §§ 81 SGB III ff. bzw. § 16 Abs. 1 SGB II i. V. m. §§ 81 ff. SGB III). Einen Rechtsanspruch auf Weiterbildungsförderung gibt es aber bislang nicht. In der Förderpraxis der Arbeitsagenturen und Jobcenter werden Arbeitnehmer*innen und vor allem Arbeitslose nur äußerst selten mit einer abschlussbezogenen Fort- und Weiterbildung gefördert. Wie Auswertungen von Daten der Bundesagentur für Arbeit durch die Paritätische Forschungsstelle zeigen, erhielten im September 2017 rund 72.000 Personen eine Fort- und Weiterbildung zum Berufsabschluss. Damit profitierten allerdings lediglich 2,4 % der Arbeitslosen von einer abschlussbezogenen Weiterbildung; im Rechtskreis SGB II sogar nur 1,5 % der Arbeitslosen. Qualifizierungsbedarf und Angebot klaffen hier weit auseinander, denn rund 57 % der Arbeitslosen im SGB II verfügen über keinen Berufsabschluss und sind damit überproportional hohen Arbeitsmarktrisiken ausgesetzt. Als wesentliche Ursache für die fehlende Weiterbildungsförderung benennt die Paritätische Kurzexpertise „Kaum Bildungsaufstieg aus Arbeitslosigkeit – zur Fort- und Weiterbildung in der Arbeitsförderung“ vom 25. Juli 2018 die vorherrschende betriebswirtschaftliche Verengung der Arbeitsmarktförderung. In der Praxis geht die schnelle Vermittlung von Arbeitslosen in irgendeine Arbeit der nachhaltigen Vermittlung mit (abschlussbezogener) Qualifizierung häufig vor.

Die Verankerung eines Rechtsanspruchs auf Nachqualifizierung zum anerkannten Berufsabschluss im SGB II und III kann ein entscheidender Hebel zum notwendigen Ausbau der Förderungen sein. Es liegt im besonderen arbeitsmarktpolitischen und gesellschaftlichen Interesse, gering qualifizierten Arbeitnehmer*innen und Arbeitslose beim Nachholen eines Berufsabschlusses zu unterstützen und dabei auch Personenkreise einzubeziehen, die dabei eine besondere Unterstützung brauchen. Die Rechtsposition von Arbeitslosen würde gestärkt werden, damit sie verpasste berufliche Bildung nachholen können.

Bei dem Rechtsanspruch auf eine Nachqualifizierung zum anerkannten Berufsabschluss geht es in erster Linie um Personen, die über keinen Berufsabschluss verfügen und für die die Absolvierung einer beruflichen Erstausbildung nicht (mehr) in Frage kommt. Explizit einbezogen werden sollen zudem Menschen, die schon über eine Berufsausbildung verfügen, mit dieser aber nicht mehr beruflich tätig werden können, weil z.B. eine Behinderung eingetreten ist. Bei der konkreten Ausgestaltung des Rechtsanspruchs in den Regelungen zur Fort- und Weiterbildung des SGB II und III sollte darauf verzichtet werden, weitergehende persönliche Voraussetzungen und die Aufnahmebereitschaft des (lokalen) Arbeitsmarkts zu einschränkenden Fördervoraussetzungen zu machen. Abstand genommen werden sollte insbesondere von persönlichen Zugangsvoraussetzungen, die an das Lebensalter geknüpft oder auf eine positive Teilnahmeprognose gerichtet sind (wie z. B. bestimmte Grundkompetenzen, einen Schulabschluss, Sprachkenntnisse, zu „erwartender Maßnahmenerfolg“ und zu erwartende „Eingliederungsprognose“). Auch sollte bei gering qualifizierten Arbeitnehmer*innen auf das bisherige Erfordernis des Einvernehmens mit dem Arbeitgeber verzichtet werden, um ihnen die Möglichkeit zu geben, auch ohne Kenntnis bzw. Zustimmung ihres Arbeitgebers zum (berufsbegleitenden) Berufsabschluss zu kommen. Allerdings sollten sinnvollerweise bei der konkreten Auswahl der jeweiligen Fort- und Weiterbildungsmaßnahme die beruflichen Wünsche, die Kompetenzen der jeweiligen Personen ebenso wie die Aufnahmefähigkeit des (nicht nur regionalen) Arbeitsmarkts berücksichtigt werden.

Notwendige Rechtsfolgen wären die vollständige Übernahme der Weiterbildungskosten und der anfallenden Prüfungsgebühren, die Fortzahlung eines erhöhten Betrages des Arbeitslosengeldes I bzw. II bei Arbeitslosen bzw. die Bezuschussung der Lohnkosten bei Arbeitnehmer*innen sowie verlängerte Bezugszeiten des Arbeitslosengeldes. 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. 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. 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 rutschen. 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 % der „Abgänge“ von Leistungsberechtigten aus dem Arbeitslosengeldbezug das Auslaufen der entsprechenden Ansprüche zur Ursache.

Es werden weitere umfassende Maßnahmen zum Ausbau und zur Fortentwicklung der Fort- und Weiterbildung benötigt, soll der Rechtsanspruch nicht zur Leerformel ohne Praxisrelevanz werden. Es sind insbesondere Rahmenbedingungen für die Förderung zu schaffen, die es auch bildungsfernen Personen und gering qualifizierten Langzeitarbeitslosen erlauben, eine abschlussbezogene Weiterbildung zu absolvieren.

Dazu muss das bestehende Verkürzungsgebot bei berufsabschlussbezogenen Fort- und Weiterbildungen auf zwei Drittel der Dauer einer entsprechenden Erstausbildung (zweijährige Umschulung statt dreijährige Ausbildung, § 180 SGB III) 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.

Nötig sind neue Bildungsinstrumente. So werden z. B. geeignete Vorbereitungsmaßnahmen im Vorfeld einer Umschulung benötigt. Neben klassischen Umschulungen sind für Beschäftigte wie Arbeitslose, flexible und individuelle Bildungsmaßnahmen erforderlich, die an den Kompetenzen und Erfahrungen ansetzen, um möglichst zeitnah den Erwerb des Berufsabschlusses zu ermöglichen. Es müssen Kompetenzüberprüfungen durchgeführt werden, welche die beruflichen Vorerfahrungen und Kenntnisse feststellen, um flexible Nachqualifizierungszeiten oder Quer- und Wiedereinstiege in abschlussbezogene Bildungsmaßnahmen zu ermöglichen. Es sollten im stärkeren Umfang Nachqualifizierungen angeboten werden, die modular konzipiert sind und Interessierten die Möglichkeit geben, eine Nachqualifizierung nach Bedarf zu unterbrechen oder zu verlängern, wenn die Lebensumstände dies erfordern. Dabei sind grundsätzlich die Anschlussperspektiven und die finanzielle Förderung bis zum Erreichen des Berufsabschlusses im Vorwege und ggf. über längere Zeiten sicherzustellen. Es sind differenzierende Konzepte nötig, die die besonderen Voraussetzungen und Anforderungen auch von lernungewohnten Personen, von Menschen mit geringen Bildungsvoraussetzungen, mit im Ausland erworbenen Berufskennntnissen oder von Menschen mit Deutsch als Zweitsprache berücksichtigen. Dies erfordert verstärkt Maßnahmen mit besonderen Qualitätsmerkmalen: Kleingruppen, Lernen im Arbeitsprozess, integrierte Lern- und Sprachförderung und begleitende Beratung bzw. sozialpädagogische Betreuung. Die Möglichkeiten zur Förderung von Grundkompetenzen im Vorfeld einer abschlussbezogenen Fort- und Weiterbildung bzw. währenddessen sind gegenüber der heutigen engen Regelungen (§ 81 Abs. 3 a SGB III) zu erweitern.

Organisation und Finanzierung der Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen gemäß geltendem AZAV-System lassen es kaum zu, die Nachqualifizierung zum Berufsabschluss für diese Zielgruppen zugänglich zu machen und innovative Maßnahmenkonzepte zu realisieren. Die Steuerung der Maßnahmenkosten über Bundesdurchschnittskostensätze und Kostenzustimmungsvorbehalte bei teureren Maßnahmen führt zu einer zentralen Kostenregulierung und Kostenbremse für aufwändige, innovative Maßnahmenkonzepte. Bei der Planung und Ausgabe von Bildungsgutscheinen werden in der Praxis häufig Finanzierungsrisiken auf die Maßnahmenträger abgewälzt. Der Paritätische fordert bereits gemeinsam mit der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege, das Zustimmungsverfahren bei Kostenüberschreitung zu korrigieren, in dem die fachkundigen Stellen Kostenüberschreitungen bei Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen zukünftig ebenso genehmigen dürfen, wie sie dies bislang schon bei den Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung tun. 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 bzw. Jobcoaching) oder tariflicher Entlohnung der Beschäftigten höhere Kostensätze zu genehmigen. Die Bildung von kleineren Gruppen und auch die Durchführung von Einzelfallmaßnahmen sollten erleichtert werden, u.a. auch damit Menschen im ländlichen Raum ihren Rechtsanspruch realisieren können. Auch ggf. nötige, ergänzende Qualifizierungsmaßnahmen zur Wiederholung der Abschlussprüfung bei vorübergehendem Nichterfolg sind in die Förderung aufzunehmen. Arbeitsagenturen und Jobcenter sollten die Planung und Steuerung ihrer Gutscheinmaßnahmen verbindlicher und transparenter gegenüber den Maßnahmenträgern ihrer Region gestalten, ohne dass dabei der kundenorientierte Wettbewerb der Bildungsträger beeinträchtigt wird (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), 2019). Weiterbildungsangebote müssen zukünftig stärker in Teilzeit angeboten und mit passenden Angeboten der Kinderbetreuung verknüpft werden, damit Weiterbildungsinteressierte mit Erziehungsverantwortung ihre Chancen auf Höherqualifizierung wahrnehmen können.

Die fortschreitende Digitalisierung auf dem Arbeitsmarkt muss sich in den Förderinstrumenten niederschlagen, damit Weiterbildungsinteressierte digitale Kompetenzen erwerben können. Weder über die Vergabemaßnahmen, noch die Gutscheinmaßnahmen, noch über Förderprogramme des Bundes lassen sich für paritätische Träger in der Arbeitsförderung derzeit notwendige Finanzmittel (z. B. Investitionsmittel für technische Ausstattung oder Gelder zur Fort- und Weiterbildung des eigenen Lehrpersonals) generieren, während im wettbewerblichen System der Arbeitsförderung konkurrierende Träger, wie etwa Schulen oder überbetriebliche Bildungsstätten, Zugang zu einschlägigen Bundesförderprogrammen haben. Der Paritätische fordert den Bund dazu auf, ein Förderprogramm zur Digitalisierung der Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen flankierend zur Verankerung des Rechtsanspruchs auf abschlussbezogene Nachqualifizierung aufzulegen. Dabei ist auf eine besondere Zugänglichkeit der Förderung für gemeinnützige Träger zu achten, die in besonderem Maße in der Lage sind, Zugänge und Konzepte zur Förderung von sozial beeinträchtigten und bildungsbenachteiligten Zielgruppen zu schaffen, aber von einschlägigen Förderprogrammen des Bundes bis dato weitestgehend ausgeschlossen sind.

Rahmenbedingungen und Ressourcen für die Förderung sind auch bei den Arbeitsagenturen und Jobcentern zu stärken. Die (rechtskreisübergreifend zuständige) Weiterbildungsberatung der Arbeitsagenturen (§§ 9 ff. SGB III i. V. m. § 14 SGB II) muss so aufgestellt werden, dass sie gering qualifizierte Arbeitnehmer*innen und Arbeitslose auch aus den Jobcentern motivieren, unterstützen und begleiten kann, um einen Einstieg in die abschlussbezogene Nachqualifizierung zu schaffen. Insbesondere in den Jobcentern wird fachkundiges Personal zur Produktentwicklung und Koordinierung der Weiterbildungsförderung benötigt. Die Jobcenter benötigen eine bessere Mittelausstattung. Für Jobcenter und Arbeitsagenturen sind mehrjährige Finanzrahmen zum Ausbau abschlussbezogener Fort- und Weiterbildungen zu schaffen. Die Zielsteuerungssysteme, denen die Arbeitsagenturen und die Jobcenter unterliegen, honorieren den Abbau von Arbeitslosigkeit durch schnelle Jobvermittlung und die Reduzierung passiver Leistungen. Sie müssen so angepasst werden, dass auch die Förderung von Qualifizierungen zum Berufsabschluss als Erfolg zählt, weil damit nachhaltige Arbeitsvermittlungen erreicht 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. 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.

Berlin, 07. Oktober 2019
gez. Dr. Joachim Rock / Tina Hofmann