Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege

Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Aus- und Weiterbildungsförderung und Einführung einer Bildungszeit

Vorbemerkung

Die BAGFW begrüßt im Grundsatz den erneuten Vorstoß des Gesetzgebers zur Intensivierung der Beschäftigtenqualifizierung mit der Absicht, Arbeitnehmer/innen und Arbeitgeber vor dem Hintergrund von Transformations- und Wandlungsprozessen zu unterstützen. Die geplanten Vereinfachungen bei der Weiterbildung (§ 82 SGB III) weisen hier in die richtige Richtung. Allerdings ist es überfällig, eine funktionierende Weiterbildungsberatung bei der Bundesagentur für Arbeit und regionalen Kooperationspartnern aufzubauen. Dass dies in der Praxis flächendeckend geschieht bzw. angestoßen würde, ist jedoch nicht zu erkennen. Zudem müssten die Rahmenbedingungen für Bildungsträger verändert werden, damit es ihnen erleichtert wird, passgenaue Weiterbildungsangebote anzubieten.

Kernelement des vorliegenden Gesetzentwurfes ist die Einführung eines Qualifizierungsgeldes**,** mit dem Unternehmen in besonders von Transformationsprozessen betroffenen Sektoren (etwa Automobilindustrie) in großem Umfang aus den Finanzmitteln der Arbeitslosenversicherung unterstützt werden, um ihre Beschäftigten für notwendige Weiterbildungen freizustellen. Dabei ist zu bedenken, dass die Beschäftigtenqualifizierung der Bundesagentur für Arbeit in jüngerer Zeit im Schwerpunkt und mit nachgewiesenermaßen guter Wirkung für Fort- und Weiterbildungen in den Pflegeberufen (siehe etwa Dauth/Lang (2017): IAB-Kurzbericht, 19/2017) eingesetzt wurde. Es muss auch gerade angesichts des nach den Pandemiejahren stark belasteten Haushalts der Bundesagentur vermieden werden, dass die erfolgreiche Beschäftigtenqualifizierung in den Pflegeberufen und anderen sozialen Berufen zurückgefahren wird, um die neuen Maßnahmen des Weiterbildungsgesetzes finanzieren zu können. Die Wohlfahrtsverbände fordern, die Beschäftigtenqualifizierung auch in den vom Fachkräftemangel stark betroffenen Gesundheits-, Erziehungs- und Sozialberufen auszubauen.

Völlig unzureichend sind die Vorhaben des Gesetzentwurfs zur Realisierung einer „Ausbildungsgarantie“. Denn gemessen an der tatsächlichen Ausbildungsstellenlücke, einer Viertelmillionen junger Menschen im Übergangssystem und dem Umstand, dass 2,33 Millionen bzw. 15,5 % der 20- bis 34-Jährigen über keinen Berufsabschluss verfügen (Zahlen für 2020, Berufsbildungsbericht 2022), sorgt das

Vorhaben für nur wenig Abhilfe. Es werden einzelne, bekannte Maßnahmen zur Berufsorientierung und Praxiserprobung ausgeweitet und ab dem Jahr 2024 ein zusätzliches Angebot von lediglich 3.000 außerbetrieblichen Ausbildungsplätzen avisiert. Statt kleinteiliger Maßnahmen wäre die Zeit gekommen für einen umfassenden Lösungsansatz, mit dem Bund und Länder sich gemeinsam zur Umsetzung einer Ausbildungsgarantie verpflichten und dabei die schulischen Ausbildungen einbeziehen. Die Wohlfahrtsverbände sprechen sich zudem dafür aus, die Ausbildungsgarantie inklusiv auszugestalten. Damit würde die notwendige Zielsetzung verbunden, allen jungen Menschen – auch solchen mit Beeinträchtigung und Behinderung – einen gleichberechtigten Zugang zur regulären Berufsausbildung zu eröffnen und dafür das System der beruflichen Bildung sukzessive weiterzuentwickeln; ganzheitliche Lernkonzepte in der Berufsausbildung und der Ausbau sozialpädagogischer Begleitung / Ausbildungsassistenz wären hierfür hilfreiche Elemente.

Die Wohlfahrtsverbände kommentierten folgende Einzelregungen des Gesetzentwurfs:

Berufsorientierungspraktikum, § 48a SGB III

Grundsätzlich ist die Erweiterung der Arbeitsmarktdienstleistungen um Möglichkeiten der beruflichen Orientierung zu begrüßen – ungeachtet der Tatsache, dass Berufsorientierung grundständig in den weiterführenden Schulen verankert sein muss, um junge Menschen frühzeitig auf der Grundlage ihrer Kompetenzen und Stärken sowie ihrem Interesse im Hinblick auf eine berufliche Perspektive zu begleiten. Diese Aufgabe obliegt den Ländern, aber auch hier bedarf es der Analyse und Evaluation inwiefern die vorhandenen Maßnahmen zielführend sind. Kritisch zu bewerten ist jedoch, dass die Initiierung und Ausgestaltung der Berufspraktika und die Begleitung des gesamten Prozesses einzig bei der Berufsberatung der Agenturen für Arbeit liegen. Gerade in den zurückliegenden krisengezeichneten Monaten hat sich gezeigt, dass junge Menschen ohne Berufs- oder Schulabschluss im Übergang von der Schule in Ausbildung und Beruf eine kontinuierliche sozialpädagogische Begleitung benötigen. Aus Sicht der BAGFW fehlt daher bei den Überlegungen zur Berufsorientierung ein systematisch angelegtes Coaching, um sowohl die Jugendlichen als auch die Betriebe in diesem Prozess zu begleiten. Träger der Arbeitsförderung und Fort- und Weiterbildung können hier ihre Expertise einbringen und die Berufsberater/innen der Agenturen bei dieser anspruchsvollen Aufgabe unterstützen. Die BAGFW schlägt vor, dass die Jobcenter die Förderung gemäß § 48a SGB III in Verbindung mit § 16 Abs. 1 SGB II nutzen, um Praktika mit einem Coaching nach § 16k SGB II zu erweitern. So kann ein Coaching auf ein Berufsorientierungspraktikum hin und im Übergang in die erfolgreiche Ausbildung gewährleistet werden. Allerdings bleibt diese Möglichkeit Jugendlichen vorbehalten, die dem Rechtskreis SGB II angehören. Im Rechtskreis des SGB III fehlt ein vergleichbares Instrument und müsste dringend ergänzt werden. Auch hier müsste ein begleitetes Coaching ermöglicht werden.

Einstiegsqualifizierung, § 54a SGB III

Die flexiblere Ausgestaltung der bereits bestehenden Einstiegsqualifizierung (EQ) ist zwar zu befürworten. Jedoch stellt die BAGFW in Frage, inwieweit die im Gesetzentwurf vorgesehenen Anpassungen tatsächlich zu einer höheren Wirksamkeit und stärkeren Inanspruchnahme des Förderinstrumentes beitragen können, denn es ist bereits in der Vergangenheit hinter den Erwartungen zurückgeblieben und seitens der Ausbildungsbetriebe nicht ausgeschöpft worden. Es bedarf es der Ursachenforschung und regelmäßigen Evaluation.

Kritisch sieht die BAGFW die Öffnung der EQ für Menschen mit Behinderung allein zu dem Zweck, um sie auf die behinderungspezifischen Fachpraktikerausbildungen (Ausbildungen in besonderen Berufen nach § 66 Berufsbildungsgesetz bzw. § 42r Handwerksordnung) vorzubereiten. Nach Auffassung der BAGFW sollte die EQ nicht zusätzliche Sonderwege in der Ausbildung von Jugendlichen mit Behinderung befördern. Vielmehr sollte das Instrument dazu dienen, Ausbildungschancen für Jugendliche mit Beeinträchtigungen und Behinderung in der gesamten Bandbreite der regulären Berufsausbildungen hin zum allgemeinen Arbeitsmarkt zu eröffnen. Die Praxis zeigt, dass viele behinderungsspezifische Fachpraktikerausbildungen mit Stellenprofilen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt nicht immer kompatibel sind und die Beschäftigungschancen der Jugendlichen mit Beeinträchtigungen und Behinderung folglich sinken.

Mobilitätszuschuss, § 73a SGB III

Grundsätzlich befürwortet die BAGFW die Förderung von Mobilität junger Menschen im Rahmen der Ausbildung, die durch den Mobilitätszuschuss nach § 73a SGB III stärker unterstützt werden soll. Dadurch können junge Menschen ein Ausbildungsangebot außerhalb ihres Wohnortes nutzen und so ihre Ausbildungschancen erhöhen. Nicht nachvollziehbar ist aus Sicht der BAGFW allerdings die Beschränkung des Mobilitätszuschusses auf die Förderung einer monatlichen Familienheimfahrt lediglich im ersten Ausbildungsjahr. Das Bedürfnis junger Menschen, mit ihren Familien und ihrem Freundeskreis in Kontakt zu bleiben, besteht auch im zweiten oder dritten Ausbildungsjahr. Allerdings bewerten es die Verbände kritisch, dass der neue Mobilitätszuschuss bis auf die Pflegeausbildungen nicht für schulische Ausbildungen greift. Jugendliche, die eine schulische Ausbildung absolvieren, erhalten auch an dieser Stelle nicht dieselbe Förderung wie Jugendliche in einer betrieblichen Berufsausbildung.

Darüber hinaus empfiehlt die BAGFW, Angebote des sozialpädagogisch begleitenden Jugendwohnens flächendeckend auszubauen, denn dieses stellt ein wichtiges Angebot dar, um junge Menschen im Ausbildungsprozess zu begleiten. Entgegen der von der Bundesagentur für Arbeit beendeten Förderung von Jugendwohnheimen nach § 80a des SGB III sollte dieses Angebot nicht auslaufen, sondern vielmehr ausgebaut werden.

Berufsausbildung in einer außerbetrieblichen Einrichtung (BaE), § 76 SGB III, Einführung einer Ausbildungsgarantie

Mit der Einführung einer Ausbildungsgarantie soll möglichst allen Jugendlichen der Zugang zu einer berufsqualifizierenden Ausbildung eröffnet werden. Das Gesetz sieht dazu vor bestehende Förderinstrumente anzupassen und – als letzte Option – ein außerbetriebliches Ausbildungsangebot zu gestalten. Vorgesehen sind Möglichkeiten der beruflichen Orientierung in Form von Betriebspraktika sowie einer forcierten Nutzung der bereits bestehenden Einstiegsqualifizierung.

Die BAGFW teilt das Ziel, möglichst allen Jugendlichen den Zugang zu einer berufsqualifizierenden Ausbildung zu eröffnen, sie hält die Umsetzung der Ausbildungsgarantie durch den Referentenentwurf jedoch für unzureichend. So soll etwa die BA-Maßnahme „Berufsausbildung in einer außerbetrieblichen Einrichtung“ (BaE) auf sogenannte marktbenachteiligte Jugendliche ausgeweitet werden, die trotz nachweislicher Bewerbungs- und Vermittlungsbemühungen nicht in eine betriebliche Ausbildung gemündet sind, § 76 Abs. 2 Satz 2 SGB III-GE. Die BAGFW bewertet dies kritisch, da das Instrument BaE für sozial benachteiligte und individuell beeinträchtigte Jugendliche mit entsprechenden Förderbedarfen konzipiert ist. Lediglich marktbenachteiligte junge Menschen haben jedoch keine spezifischen Förderbedarfe. Ihnen fehlen vielmehr passende Ausbildungsplätze, weshalb es andere Maßnahmen zur bedarfsgerechten Erweiterung des Ausbildungsstellenangebots braucht.

Durch eine Ausweitung der Zielgruppe für BaE wird hingegen keiner Gruppe gedient. Vielmehr verringern sich die Chancen der sozial benachteiligten und individuell beeinträchtigten Jugendlichen auf eine adäquate Förderung, wenn sie künftig mit lediglich marktbenachteiligten Jugendlichen konkurrieren müssen. Fraglich ist auch, ob eine Bereitstellung dieses Angebotes um vorgesehene 3.000 Plätze ausreichend ist. Die BAGFW weist an dieser Stelle auch auf den Vorschlag des Kooperationsverbundes Jugendsozialarbeit zu einem zusätzlichen inklusiven Ausbildungsangebot unter dem Titel „garantierte Ausbildung“ hin.[1]

Reform der Weiterbildungsförderung Beschäftigter, § 82 SGB III

Zielsetzung der Neuregelung ist es, die Inanspruchnahme der Beschäftigtenqualifizierung zu erleichtern. In die Weiterbildungsförderung können zukünftig auch Beschäftigte einbezogen werden, deren Berufsabschluss erst zwei Jahre zurückliegt; der Zeitraum wird von vier auf zwei Jahren verkürzt. Mit festen Fördersätzen soll die Weiterbildungsförderung für alle Beteiligten übersichtlicher gestaltet werden. Die Höhe der Arbeitsentgeltzuschüsse (AEZ) und Zuschüsse zu den Lehrgangskosten wird ohne Auswahlermessen festgeschrieben und grundsätzlich pauschaliert. Die Staffelung nach Betriebsgrößen wird von vier auf drei Betriebsgrößen reduziert. Zur

[1] Beschluss des Steuerungskreises des Kooperationsverbundes Jugendsozialarbeit vom 29. November 2022 - Eckpunktpapier zur Ausbildungsgarantie, abrufbar unter Beschluss-KV-zur-Ausbildungsgarantie.pdf (jugendsozialarbeit.de)

Absenkung der Hürden wird auf die Betroffenheit der Tätigkeit vom Strukturwandel oder eine Weiterbildung in einem Engpassberuf verzichtet.

Es stellt eine sinnvolle Weiterentwicklung dar, Wartezeiten zwischen geförderten Weiterbildungen von vier auf zwei Jahre zu reduzieren, um notwendige Weiterbildungen zügiger fördern zu können. Da die Weiterbildungsförderung für Beschäftigte gem. § 82 SGB III eine Ermessensleistung darstellt, wäre aber auch ein vollständiger Verzicht auf die bestehende Wartezeit denkbar, denn missbräuchliche Effekte wären dadurch kaum zu befürchten. Ein Schwerpunkt der Beschäftigtenqualifizierung lag ausweislich der BA-Statistik zuletzt auf Engpassberufen der Altenpflege, wo die Fort- und Weiterbildungen zur Altenpflegehelfer/in bzw. zum Pflegefachmann/zur Pflegefachfrau einen wertvollen Beitrag zur Reduzierung des Fachkräftemangels darstellen.

Wenn wie vorgesehen bei den Fördervoraussetzungen zukünftig auf das Kriterium Engpassberuf verzichtet wird, so darf das in der Förderpraxis dennoch nicht dazu führen, die Fort- und Weiterbildung in diesem essenziellen Berufsfeld zurückzufahren. Es erschließt sich nicht, weshalb im Zuge der Vereinfachung der Regelung ausgerechnet Großunternehmen mit mehr als 2.500 Beschäftigten finanziell entlastet werden sollen; die bisherige Mindestbeteiligung an den Lehrgangskosten in Höhe von 85 Prozent soll auf 75 Prozent abgesenkt werden. Es sind jedoch in der Praxis gerade große Unternehmen, die die Weiterbildung ihrer Beschäftigten ohne öffentliche Förderung realisieren oder hierzu leichter imstande sind.

Einführung einer Bildungszeit, §§ 87 b ff. SGB III GE

Ein weiterer wichtiger Punkt des Gesetzentwurfs ist eine neue Bildungszeit, mit der sich Beschäftigte nach Vereinbarung mit ihrem Arbeitgeber für bis zu ein Jahr in Vollzeit sowie in Teilzeit bis zu 24 Monate, freistellen lassen können, um sich mit Arbeitsmarktbezug weiterzubilden. Es gibt eine Lohnersatzleistung in Höhe des Kurzarbeitergeldes. Im Regelfall sind es die Beschäftigten selbst, die die Weiterbildungskosten zu tragen haben. Bei Beschäftigten, die ergänzend Leistungen nach dem SGB II in Anspruch nehmen, werden die Weiterbildungskosten vollständig übernommen. Bei Geringverdienenden kann die Hälfte der Weiterbildungskosten übernommen werden. Der vorgelegte Gesetzentwurf kalkuliert infolge der Einführung der Bildungszeit anfänglich mit 15.000 zusätzlichen Weiterbildungen.

Die Wohlfahrtsverbände setzen sich dafür ein, dass Beschäftigte an den prekären Rändern des Arbeitsmarkts und gering Qualifizierte bei Weiterbildungen nicht noch zusätzlich benachteiligt werden, denn auch hier gilt seit langem das sog. „Matthäusprinzip“: wer hat, dem wird viel gegeben. Es ist fraglich, ob die Bildungszeit bestehende Benachteiligungen von Geringverdienenden und gering Qualifizierten bei der Weiterbildung abmildern kann oder nicht im Gegenteil dazu führen wird, dass sich Ungleichheiten in der Weiterbildung fortschreiben werden. Die Höhe der Lohnersatzleistung auf dem Niveau des Kurzarbeitergeldes festzulegen, wird viele Geringverdienende von der Inanspruchnahme der Bildungszeit ausschließen. Denn auch während der Pandemie hat sich die Höhe des Kurzarbeitergeldes für die vielfach in

Dienstleistungsberufen mit kleinem Einkommen betroffenen Beschäftigte als zu niedrig erwiesen, um ihren Lebensunterhalt auskömmlich zu bestreiten. Faktisch hängt der Wunsch der Beschäftigten nach einer Bildungszeit vom Wohlwollen des Arbeitgebers ab. Diese notwendige Zustimmung zur Inanspruchnahme der Bildungszeit einhergehend mit einer (teilweisen) Freistellung stellt insbesondere in solchen Betrieben, die stark von Personalmangel betroffen sind aber auch in anderen Konstellationen eine relativ große Hürde dar. Es ist zu befürchten, dass eine Bildungszeit deswegen häufig nicht genommen werden kann. Hier müssen Mechanismen gefunden werden, die die Praktikabilität des Instruments fördern, dessen Bedeutung und damit auch die Position der Beschäftigten stärken.

Weitergehende Forderungen

Aus Sicht der BAGFW sollte der Gesetzentwurf um weitere Aspekte ergänzt werden, v.a. im Hinblick auf die Weiterentwicklung bestehender Förderangebote und -instrumente. Die Auswirkungen der zurückliegenden Pandemie auf junge Menschen dürfen nicht in Vergessenheit geraten, denn sie zeigen, dass es dringend geboten ist, die jungen Menschen (wieder) an das System der Qualifizierung und Ausbildung heranzuführen. Insofern sind Angebote der **aufsuchenden Jugend(sozial)arbeit** sowie **Angebote zur Berufsvorbereitung**, wie es die Jugendwerkstätten bieten, dringend auszubauen.

Auch das Förderinstrument der **Assistierten Ausbildung, AsA flex, nach § 74 SGB III** muss bei den Überlegungen zur Umsetzung einer Ausbildungsgarantie stärker in den Fokus rücken. Denn mit dieser wichtigen Unterstützung gelingt es, sowohl junge Menschen als auch Betriebe im Ausbildungsprozess zu begleiten, Ausbildungsabbrüche zu vermeiden und Ausbildungserfolge zu erhöhen. Jedoch leidet das Instrument AsA flex derzeit durch die Einführung von Stundenkontingenten unter einer Schwerfälligkeit, von der alle Seiten (Träger, Jugendliche, Betriebe sowie Berufsberatung und Arbeitsagenturen) gleichermaßen betroffen sind. Deshalb müssen bei diesem wichtigen Stützungselement die Stundenkontingente für die sozialpädagogische Begleitung durch feste Personalschlüssel ersetzt werden.

Ein starker Hemmschuh in der Beschäftigtenqualifizierung ist das Fehlen von passenden Weiterbildungsangeboten (siehe etwa Lang/Janssen/Kruppe/Leber/Zabel IAB-Stellungnahme 09/2022). Nach Auffassung der BAGFW muss das System der **Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung (AZAV) dringend verschlankt** werden, um bürokratische Belastungen, darunter Doppel- und Mehrfachprüfungen zulasten der Arbeit der Bildungsträger, zu reduzieren. Nach immer wiederkehrenden Praxisrückmeldungen freier Träger ist der Prüfaufwand zur Zulassung von Trägern und Maßnahmen der Arbeitsförderung in der AZAV unverhältnismäßig hoch: Nachweise für Konzepte, Räume, Personal, Teilnehmerlisten, Fehlzeitenmanagement u.a. werden mehrfach und im Hinblick auf Prozesse und Ergebnisse bis ins Detail geprüft. Die Dokumentationsanforderungen sind nach Praxiserfahrungen zuletzt immer weiter gestiegen. Dies ist auch das Resultat steigender Anforderungen der Deutschen Akkreditierungsstelle GmbH (DAkkS) gegenüber den Fachkundigen Stellen (FKS). Aufwand und Kosten des Verfahrens sind insgesamt sehr hoch und im Verhältnis zum Nutzen unangemessen.

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 oder über Förderprogramme des Bundes lassen sich für gemeinnützige Bildungsträger derzeit notwendige Finanzmittel (z. B. Investitionsmittel für technische Ausstattung oder Gelder zur Fort- und Weiterbildung des eigenen Lehrpersonals) in ausreichendem Maße generieren, während im wettbewerblichen System der Arbeitsförderung konkurrierende Träger, wie etwa Schulen oder überbetriebliche Bildungsstätten, Zugang zu einschlägigen Bundesförderprogrammen haben. Die Wohlfahrtsverbände fordern die Bundesregierung dazu auf, ein **Förderprogramm zur Digitalisierung der Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen bei gemeinnützigen Trägern** aufzulegen. Die gemeinnützigen Weiterbildungsträger sind in besonderem Maße in der Lage, Zugänge und Konzepte zur Förderung von sozial beeinträchtigten und bildungsbenachteiligten Zielgruppen zu schaffen, aber von einschlägigen Förderprogrammen des Bundes bis dato weitestgehend ausgeschlossen.[2]

Berlin, 13.01.2023

Bundesarbeitsgemeinschaft
der Freien Wohlfahrtspflege e. V.

Dr. Gerhard Timm
Geschäftsführer

Kontakt:
Claire Vogt (claire.vogt@caritas.de)

[2] Siehe Positionspapier von BAGFW, GEW und verdi vom 07.06.202, „Teilhabe an Weiterbildung für alle ermöglichen - Forderungspapier zur Unterstützung der Weiterbildungseinrichtungen im Rahmen der Digitalisierung“, abrufbar unter: 2021-06-07_Forderungspapier_Digitalisierte_Weiterbildung.pdf (bagfw.de)