

Qualifizierung von arbeitslosen Personen ohne Berufsabschluss

In den letzten Jahren ist der Arbeitsmarkt von zwei gegenläufigen Entwicklungen gekennzeichnet. Einerseits ist die Zahl der erwerbstätigen Personen gestiegen und die Zahl der erwerbsfähigen Personen, die Arbeitslosengeld II erhalten, ist insgesamt rückläufig. Andererseits zeigt sich, dass insbesondere Personen ohne Berufsabschluss stark und dauerhaft von Arbeitslosigkeit betroffen sind.

Fast jede fünfte Person ohne Berufsabschluss ist arbeitslos. Im Vergleich dazu ist von den Personen mit Berufsabschluss nur etwa jeder Zwanzigste von Arbeitslosigkeit betroffen. Die amtliche Statistik, die von der Bundesagentur für Arbeit geführt wird, gibt nur den Anteil der Personen ohne Berufsabschluss innerhalb der Personengruppe der arbeitslosen Leistungsberechtigten an. Im April 2014 waren dies 1,1 Mio. Personen und damit mehr als die Hälfte aller Arbeitslosen im SGB II. Unter Berücksichtigung der nicht-arbeitslosen erwerbsfähigen Personen im SGB II dürfte sich diese Zahl deutlich erhöhen. Personen ohne beruflichen Abschluss sind zudem mit einem Anteil von 42 % die zahlenmäßig stärkste Gruppe unter den rund 3 Mio. Langzeitleistungsbeziehern¹ im SGB II.

Zugleich befanden sich – u. a. aufgrund des unzureichenden Budgets für die Eingliederung Arbeitsuchender – im Januar 2014 lediglich 59.000 Personen in einer geförderten beruflichen Weiterbildung. Dies waren noch einmal ca. 10.000 Personen weniger als ein Jahr zuvor.

Auf der anderen Seite gibt es eine starke Nachfrage nach Fachkräften, die in einigen Regionen absehbar nicht gedeckt werden kann.

Der Koalitionsvertrag für die 18. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages erwähnt geringqualifizierte und langzeitarbeitslose Personen explizit mit der Zielstellung, neue Chancen zu erschließen. Vor diesem

Hintergrund hält der Deutsche Landkreistag ein nachhaltiges Vorgehen für erforderlich, das einerseits die Zahl der Personen ohne beruflichen Abschluss deutlich reduziert und andererseits die zukünftige Fachkräftenachfrage berücksichtigt.

Personen ohne Berufsabschluss sind eine heterogene Gruppe, die eine entsprechend differenzierte Herangehensweise erfordert. Insofern sind folgende Schritte notwendig, um die Situation nachhaltig zu verbessern:

- **Präventiver Ansatz für junge Menschen während und nach der Schule**
 - Übergang zwischen Schule und Beruf durch ein kommunales Übergangsmangement erleichtern
 - Hürden im Übergang zwischen Schule und Beruf im Vorfeld der Ausbildung abbauen
- **Stärkung der betrieblichen Ausbildung**
 - Bedarfsdeckende Ausbildungsförderung
 - Ausbau der Fördermöglichkeiten für eine betriebliche Ausbildung
- **Anerkennung von Teilqualifikationen für Personen, die längere Zeit keine betriebliche Ausbildung finden oder abschließen**
- **Berufsabschlussorientierte Weiterbildungen auskömmlich finanzieren**

¹ Langzeitleistungsbezieher sind erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die innerhalb der letzten zwei Jahre mindestens 21 Monate hilfebedürftig waren.

Für die einzelnen Schritte schlägt der Deutsche Landkreistag folgende Umsetzung vor:

I. Präventiver Ansatz für junge Menschen während und nach der Schule

1. Übergang zwischen Schule und Beruf durch kommunales Übergangsmanagement erleichtern

Das Schulsystem muss seiner originären Verantwortung nachkommen, die Ausbildungsreife der Schüler zu gewährleisten. Vielen Personen ohne Berufsabschluss fehlt bereits ein Schulabschluss (2013: rd. 460.000 Personen). Ohne Schulabschluss haben die Betroffenen besondere Schwierigkeiten, einen Ausbildungsplatz zu erhalten, weil sie über keinen formalen Nachweis erworbener Kompetenzen verfügen. Der Übergang Schule – Beruf ist insbesondere mit Blick auf diese Personen, aber auch hinsichtlich der Personen mit (sehr) schlechten Schulabschlüssen neu zu strukturieren. Dazu sollten die gesetzlichen Voraussetzungen und Kompetenzen für ein kommunales Übergangsmanagement geschaffen werden, damit der Übergangsprozess besser gestaltet werden kann und langfristige soziale Folgekosten verhindert werden können. Das kommunale Übergangsmanagement beinhaltet die Moderation und Organisation eines Prozesses, in dem mehrere Akteure im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeit eigenverantwortlich tätig werden, aber gemeinsame Ziele definieren und ihr Handeln sowie ihre Angebote abstimmen und vereinbaren. Zu den wesentlichen Akteuren gehören u. a. die Schulen, die Jobcenter und die Bundesagentur für Arbeit als Träger der Arbeitslosenversicherung und die Jugendhilfe. Dabei kommt es auf die enge Zusammenarbeit mit den Ausbildungsbetrieben an. Zielgruppe eines Übergangsmanagements sind grundsätzlich alle jungen Menschen im Übergang von der Schule in den Beruf oder die Ausbildung.

Die Landkreise sind für diese Koordinierungsfunktion besonders geeignet, weil sie bereits in den wesentlichen Lebensbereichen der jungen Menschen, die sich auf dem Weg von der Schule zum Beruf befinden, verschiedene Aufgaben wahrnehmen. Sie sind für viele Schularten Schulträger und haben dadurch intensive Kontakte zum Lebensbereich Schule. Im Rahmen der Jugendhilfe nehmen sie sich insbesondere der benachteiligten Jugendlichen an. Zudem betreuen die Landkreise arbeitslose Jugendliche und junge Erwachsene in der Altersgruppe ab 15 Jahre in den kommunalen Jobcentern allein bzw. in den gemeinsamen Einrichtungen

zusammen mit der Bundesagentur für Arbeit. Schließlich sind sie auch über die kommunale Wirtschaftsförderung sowie als Arbeitgeber eng mit der regionalen Wirtschaft und damit mit den Ausbildungsmärkten verbunden.

Unabdingbare Voraussetzung für ein kommunales Übergangsmanagement ist eine ausreichende Finanzausstattung.

2. Hürden im Übergang zwischen Schule und Beruf im Vorfeld der Ausbildung abbauen

Eine zu restriktive Handhabung der berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen nach dem SGB III führt bisher häufig dazu, dass SGB II-Leistungsberechtigte auf dem Weg zur Berufsausbildung nicht ausreichend gefördert werden. Den Jobcentern müssen in diesem Bereich Gestaltungsmöglichkeiten eröffnet werden. Dadurch kann sichergestellt werden, dass z. B. die Vorbereitung eines Hauptschulabschlusses (§ 53 SGB III) für leistungsberechtigte Personen nach dem SGB II leichter zugänglich wird. Zugleich ist den Jobcentern ein Mitbestimmungsrecht bei der Entscheidung über die individuelle Förderungsbedürftigkeit in § 52 SGB III einzuräumen. Damit kann sichergestellt werden, dass die jungen Menschen nicht an den Schnittstellen zum SGB III verloren gehen. Bis dahin ist es im Bereich der Fördermöglichkeiten für Jugendliche nach §§ 48 bis 80b SGB III notwendig, enger zu kooperieren. Hierzu kommt eine gesetzliche Zusammenarbeitspflicht zwischen Agenturen für Arbeit, Schulen, Jobcentern und ggf. Jugendämtern in Betracht.

II. Stärkung der betrieblichen Ausbildung

1. Bedarfsdeckende Ausbildungsförderung durch Berufsausbildungsbeihilfe/BAföG

Beim Übergang in eine Ausbildung entstehen in einigen Fällen Finanzierungslücken. Während einer Berufsausbildung hat der Auszubildende einen Anspruch auf Berufsausbildungsbeihilfe, soweit die Voraussetzungen dafür vorliegen. Es bestehen insoweit klare gesetzliche Vorgaben, dass der Lebensunterhalt während der Ausbildung grundsätzlich durch Berufsausbildungsbeihilfe gesichert werden soll. Die Berufsausbildungsbeihilfe wird monatlich rückwirkend gezahlt, während das Arbeitslosengeld II monatlich im Voraus gewährt wird. Dadurch sowie aufgrund verspäteter Bewilligungen und Auszahlungen entstehen Übergangszeiträume, in denen die Jobcenter Darlehen gewähren müssen. Um

dies zu vermeiden, ist eine (vorläufige) Leistung von Berufsausbildungsbeihilfe sofort ab der Aufnahme der Ausbildung vorzusehen.

Zudem sind Berufsausbildungsbeihilfe und BAföG bedarfsdeckend auszugestalten. Dadurch wird die teilweise Weiterförderung oder Aufstockung durch Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende entbehrlich. Die Bedarfsdeckung muss bei der Berufsausbildungsbeihilfe neben den Unterkunftskosten insbesondere die Fahrkosten zur Berufsschule und zum Ausbildungsbetrieb erfassen. Diese sind vor allem im ländlichen Raum oftmals unvermeidbar, wenn sich Berufsschule und Ausbildungsbetrieb an verschiedenen Orten befinden.

2. Ausbau der Fördermöglichkeiten für eine betriebliche Ausbildung

Eine betriebliche Ausbildung ist der direkte Weg zu einem beruflichen Abschluss. Insofern sollten Anreize gesetzt werden, eine solche Ausbildung aufzunehmen und vor allem erfolgreich abzuschließen. Zu überlegen wäre z. B. das Einstiegsgehalt, welches bereits für die Aufnahme sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung eingesetzt werden kann, auch für die Aufnahme einer Ausbildung einzusetzen. Es hätte eine Anreizfunktion, weil es den Auszubildenden direkt zufließt. Über die längere Förderdauer wird zudem das Ausbildungsverhältnis stabilisiert, weil der Anreiz aufrechterhalten wird. Das Ziel, dass mehr junge Leistungsberechtigte einen Berufsabschluss mit guten Aussichten auf dem Arbeitsmarkt erhalten, könnte dadurch besser erreicht werden.

Weiter sollte den Jobcentern bei leistungsschwächeren Jugendlichen die Möglichkeit eröffnet werden, Zuschüsse zur Ausbildungsvergütung zu gewähren. Mitnahmeeffekten kann insoweit durch eine klare Zielgruppendifinition vorgebeugt werden. Mit dem verstärkten Einsatz von ausbildungsbegleitenden Hilfen kann das Ausbildungsverhältnis im Bedarfsfall stabilisiert und ein Abbruch verhindert werden.

III. Anerkennung von Teilqualifikationen für Personen, die längere Zeit keine betriebliche Ausbildung finden oder abschließen

Ein Teil der Personen ohne Berufsabschluss hat aufgrund kognitiver Einschränkungen bzw. aufgrund der Struktur und der Anforderungen der dualen Ausbildung kaum Chancen auf einen erfolgreichen Abschluss. Zielgruppe sind insbesondere die sog. Altbe-

werber, die über mehr als zwei Jahre keine betriebliche Ausbildungsstelle gefunden haben, sowie Personen, die Ausbildungen (trotz Ausbildungsbegleitung) mehrmals abgebrochen haben. Für diese Personen bedarf es anderer Möglichkeiten, um zu einer Qualifikation zu gelangen. Insofern bieten Teilqualifikationen, ggf. auch sog. Helferberufe mit einer unter Umständen auf zwei Jahre verkürzten Ausbildungszeit, die mehr an praktische und weniger an kognitive Fähigkeiten anknüpfen, eine geeignete Alternative. Die Teilqualifikationen müssen bei der Beschäftigung dieser Personen stärker als Entwicklungsfortschritte gewürdigt werden.

Für die Vermittlung solcher Teilqualifikationen könnten die sog. Arbeitsgelegenheiten genutzt werden, die dazu jedoch inhaltlich wieder deutlich arbeitsmarktnäher und flexibler ausgestaltet werden müssen. Dazu könnten die Kriterien „im öffentlichen Interesse liegend“ und „wettbewerbsneutral“ sowie das Kriterium der „Zusätzlichkeit“ für einen Erprobungszeitraum sinngemäß durch „vor Ort in Bezug auf den Wettbewerb als unproblematisch und dem Gemeinwohl zuträglich“ ersetzt werden, wenn gleichzeitig die öffentlich geförderte Beschäftigung für alle Arbeitgeber geöffnet wird. Die Einschätzung, was vor Ort wettbewerbsrechtlich unproblematisch und dem Gemeinwohl zuträglich ist, sollte vom Jobcenter nach Beratung mit dem örtlichen Beirat entschieden werden.

Weiter sollte die zeitliche Begrenzung von Arbeitsgelegenheiten entfallen und diese wieder als Kombinationsmaßnahmen (mit Qualifizierungsanteil) ermöglicht werden.

IV. Berufsabschlussorientierte Weiterbildungen auskömmlich finanzieren

Weiterbildungen bieten Personen ohne Berufsabschluss die Chance, eine tragfähige berufliche Qualifikation zu erwerben. Derzeit erhalten ca. 95 % der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten ohne Berufsabschluss keine Weiterbildung. Es bedarf einer deutlichen Aufstockung der Eingliederungsmittel, um diesen Personenkreis zu erreichen und eine realistische Chance auf einen beruflichen Abschluss zu eröffnen.

In einem zweiten Schritt sind Hemmnisse für die Aufnahme und den erfolgreichen Abschluss einer Weiterbildung zu beseitigen. Dazu ist es notwendig, die Förderhöchstdauer für eine Weiterbildung, die zu einem Abschluss eines anerkannten Ausbildungsberufs führt, an der entsprechenden Ausbildungsdauer auszurichten. Dies bedeutet, dass in der Regel auf die aktuell

vorgesehene Verkürzung der Dauer der Weiterbildung auf zwei Drittel der entsprechenden Ausbildungsdauer zu verzichten ist, und zwar sowohl bei Teilzeit- als auch bei Vollzeit-Weiterbildungen, wenn nach Einschätzung des Jobcenters der Abschluss nicht in einem verkürzten Zeitraum erreicht werden kann. Daneben sollte die Förderung ohne Ausnahmen über die gesamte Laufzeit der Weiterbildung erfolgen. Beides sollte als Sonderregelung im SGB II verankert werden. Schließlich sind aufgrund der Laufzeit der Weiterbildungen von über einem Jahr mehr Verpflichtungsermächtigungen für die Jobcenter für die jeweiligen Folgejahre erforderlich. Für die außerbetriebliche Berufsausbildung sind die persönlichen Fördervoraussetzungen deutlich zu vereinfachen. Dies könnte durch eine Zielgruppendefinition wie bei den o. g. Teilqualifikationen erfolgen.

V. Fazit

Die vorliegenden Vorschläge beinhalten eine zeitliche und eine inhaltliche Gewichtung. Der präventive Ansatz für junge Menschen während und nach der Schule sowie die Stärkung der betrieblichen Ausbildung sind insofern prioritär vor Teilqualifikationen und berufsabschlussorientierten Weiterbildungen einschließlich außerbetrieblichen Berufsausbildungen. Gleichwohl muss nach einer gewissen Zeit (ohne Aufnahme einer betrieblichen Ausbildung) der berufliche Abschluss im Vordergrund stehen, weil sonst immer mehr Personen ohne Berufsabschluss im SGB II-Leistungsbezug verbleiben. In Phasen guter Arbeitsmarktlage sind vor allem Fachkräfte gefragt, so dass ungelernete Personen oftmals dauerhaft arbeitslos bleiben. Die hohe Anzahl von Personen ohne Berufsabschluss, die Leistungen nach dem SGB II beziehen, zeigt zugleich, dass das Budget für die Eingliederung auskömmlich sein muss. Anderenfalls bleibt das gesetzliche Ziel, die Hilfebedürftigkeit durch eine Erwerbstätigkeit zu beseitigen, für Personen ohne Berufsabschluss regelmäßig unerreichbar.

Der Deutsche Landkreistag wird die Diskussion auf Grundlage dieses Papiers fortsetzen. Dabei werden über den fehlenden Berufsabschluss hinaus auch die damit einhergehenden unterschiedlichen Problemlagen der Zielgruppe und die konkreten Maßnahmen in den Fokus zu nehmen sein.

Beschluss des Präsidiums des
Deutschen Landkreistages vom 7./8.7.2014