

Information für den Ausschuss

Unaufgeforderte Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen zum

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD
Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der beruflichen Weiterbildung im Strukturwandel und zur Weiterentwicklung der Ausbildungsförderung
BT-Drucksache 19/17740
- b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Berufliche Weiterbildung stärken – Weiterbildungsgeld einführen
BT-Drucksache 19/17753
- c) Antrag der Abgeordneten Susanne Ferschl, Klaus Ernst, Fabio De Masi, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Arbeit in der Transformation zukunftsfest machen
BT-Drucksache 19/16456
- d) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Arbeitslosenversicherung stärken – Arbeitslosengeld verbessern
BT-Drucksache 19/15046
- e) Antrag der Abgeordneten Susanne Ferschl, Sabine Zimmermann (Zwickau), Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Arbeitslosenversicherung stärken – Arbeitslosengeld Plus einführen
BT-Drucksache 19/15047
- f) Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Beate Müller-Gemmeke, Anja Hajduk, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Arbeitslosenversicherung zur Arbeitsversicherung weiterentwickeln
BT-Drucksache 19/17522

JOBLINGE e. V.* siehe Anlage

*E-Mail vom 19. März 2020

Stellungnahme von JOBLINGE zum Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der beruflichen Weiterbildung im Strukturwandel und zur Weiterentwicklung der Ausbildungsförderung § 74, §75, §75a (BT-Drs.19/17740)

JOBLINGE ist eine bundesweit an 30 Standorten etablierte gemeinnützige Initiative gegen Jugendarbeitslosigkeit. Gemeinsam mit einem Partnernetzwerk von über 50 Institutionen der Öffentlichen Hand, über 2.400 Partnerunternehmen und 3.000 Ehrenamtlichen integrieren wir langzeitarbeitslose, geringqualifizierte Jugendliche, die durch präventive Maßnahmen nicht erreicht werden konnten, in Ausbildung.

Bisher konnten über 10.000 Jugendliche mit dem sechsmonatigen Vollzeitprogramm erreicht werden – darunter knapp 2.000 Geflüchtete.

Die Integrationsquote der von uns vermittelten Jugendlichen liegt seit Start der Initiative vor über 10 Jahren im Durchschnitt bei 74%. Dabei stand bei uns schon immer die Nachhaltigkeit dieser überdurchschnittlichen Erfolge im Fokus. Wir begleiten die Jugendlichen bis zum Ende der Ausbildung und unterstützen sie bedarfsgerecht. Mit einer **Nachhaltigkeitsquote von 88% (bei den Geflüchteten 90%) nach der Probezeit** – also den ersten, besonders von Ausbildungsabbrüchen gefährdeten sechs Monaten – sind auch hier die Quoten weit überdurchschnittlich.

Über 10.000 dieser Jugendlichen haben bei JOBLINGE bewiesen, dass sie trotz jahrelanger Arbeitslosigkeit in der Lage sind, in kürzester Zeit (im Durchschnitt 4,1 Monate), den Weg in Ausbildung zu meistern – und diese auch zu absolvieren, wenn die richtigen Voraussetzungen im Unterstützungsangebot bestehen.

Viele dieser Voraussetzungen – etwa die Durchgängigkeit in der Betreuung, die flexible und individualisierte Gestaltung der Unterstützung wie auch die explizite Einbeziehung von Teilnehmer und Ausbildungsbetrieb in die Gestaltung des Unterstützungsangebots – finden wir im Gesetzentwurf wieder und begrüßen ihre Stärkung explizit.

Gleichzeitig haben wir – auch als Pilotteilnehmer einer ASA-Förderung – die Erfahrung gemacht, dass nicht nur die Gesetzesgrundlage, sondern vor allem auch die aus ihrer Begründung abgeleiteten präzisierenden Fachkonzepte und Weisungen wesentlichen Einfluss auf die Erfolgchancen der Jugendlichen nehmen.

Wir sprechen von einer Zielgruppe, die als „schwer bis nicht vermittelbar“ gilt, von Jugendlichen, die im Durchschnitt bereits 3-4 Maßnahmen des Übergangssystems erfolglos absolviert oder auch abgebrochen haben, die nicht nur schul-, sondern auch „maßnahmenmüde“ sind, denen man sogenannte „multiple Vermittlungshemmnisse“ attestiert und häufig die Ausbildungsreife abspricht. Damit diese Zielgruppe durch die Programme der Assistierte Ausbildung auch in der Praxis erreicht werden kann, muss der Gesetzentwurf nach unserer Auffassung dringend nachgebessert werden.

In folgenden drei Punkten, die wir weiter unten in unserer Stellungnahme präzisieren, sehen wir dringenden Änderungs- bzw. Präziserungsbedarf:

1. **Präzisierung der „Ausbildungsreife“ in der Gesetzgebung auf die Zielgruppen der schwer vermittelbaren Jugendlichen**
2. **Die Vorphase der assistierten Ausbildung muss als eigenständige Maßnahme durchführbar sein**
3. **Damit die begleitende Phase, wie gefordert, die Bedürfnisse des Auszubildenden UND des Unternehmens adressiert, muss sie zwingend über das Instrument des Bildungsgutscheins abgebildet werden können.**

Werden diese Punkte nicht angepasst hat nach unserer Erfahrung das Instrument in der Praxis wenig Chancen auf Erfolg.

Werden diese Erfolgsvoraussetzungen hingegen geschaffen, begrüßen wir viele Aspekte des Gesetzesentwurfs ganz explizit

- die Etablierung des Instruments der Assistierten Ausbildung, das mit seinem dedizierten Fokus auf Vermittlung (Vorphase) und deren Verstetigung (begleitende Phase) eine wichtige Ergänzung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente darstellt
- die Weiterentwicklung und Schritte in Richtung Flexibilisierung des Instrumentes der Assistierten Ausbildung
- die explizite Verankerung erfolgskritischer Elemente wie einer festen Bezugsperson und der Einbindung von Jugendlichen und Betrieben in die Bestimmung des Unterstützungsbedarfs
- die mit Blick auf diverse Mangelberufe im sozialen Bereich wichtige – wenn auch indirekte – Öffnung für schulische Ausbildungsberufe über die Länderklausel

Die drei aus unserer Sicht wesentlichen Punkte mit Veränderungsbedarf möchten wir mit Blick auf die Gruppe der „schwer vermittelbaren“ Jugendlichen detaillierter erläutern:

Wir sehen hier weniger im Gesetzestext selbst, der einen gewissen Interpretationsspielraum gibt, als **in den Ausführungen der Begründung kritischen Anpassungsbedarf** und möchten dies **anhand von konkreten Erfahrungswerten aus der Praxis verdeutlichen.**

Eine entsprechende Anpassung und Schärfung des geäußerten, gesetzgeberischen Willens wäre aus unserer Sicht ein großer und wichtiger Schritt, um das Ziel der Assistierten Ausbildung in der Praxis zum Erfolg zu führen.

Gerne bieten wir an, an der Entwicklung des Fachkonzepts mitzuarbeiten.

1. **Präzisierung der „Ausbildungsreife“ in der Gesetzgebung auf die Zielgruppen der schwer vermittelbaren Jugendlichen**

Der Vermittlungsvorrang in ASA hat erfolgskritische Bedeutung auch für die Aktivierung und Qualifizierung „schwer vermittelbarer“ Zielgruppen:

Schwer vermittelbare Jugendliche – die oft auch als nicht ausbildungsreif klassifiziert werden – sind sowohl nach dem Wortlaut des alten § 130 SGB III wie auch dem des neuen § 74 SGB III

förderfähig. Auch sie sind „junge Menschen, die nicht ohne Unterstützung eine Berufsausbildung aufnehmen oder fortsetzen können oder voraussichtlich Schwierigkeiten haben werden, die Berufsausbildung erfolgreich abzuschließen“.

Gemäß Fachkonzept zum §130 SGB III ist die Ausbildungsreife Fördervoraussetzung für die vorbereitende Phase.

Unsere Erfahrung in der Pilotierung von ASA hat gezeigt, dass Ausbildungsreife auf operativer Ebene der Jobcenter teils abweichend vom Kriterienkatalog der BA ausgelegt wird. So wurde unsere Zielgruppe der schwer vermittelbaren Jugendlichen als nicht ausbildungsreif eingestuft und damit schien das bisherige Instrument AsA aus Sicht der Bedarfsträger für die Zielgruppe der JOBLINGE nicht geeignet. Eine Sichtweise, die die Umsetzung erheblich erschwert wenn nicht verunmöglicht hat.

Würde man jedoch in der Gesetzesbegründung präzisieren, wie Ausbildungsreife hier definiert wird, beispielsweise indem man dem Kriterienkatalog zur Ausbildungsreife der Agentur für Arbeit aufgreift, kann diese Schwierigkeit behoben werden.

Dem zufolge kann eine Person „als ausbildungsreif bezeichnet werden, wenn sie die allgemeinen Merkmale der Bildungs- und Arbeitsfähigkeit erfüllt und die Mindestvoraussetzungen für den Einstieg in die berufliche Ausbildung mitbringt.“

Nach unserem Verständnis fallen auch langzeitarbeitslose, vermeintlich schwer vermittelbare Jugendliche mit mehrfachen Maßnahmenabbrüchen, also die Zielgruppe der JOBLINGE, unter die Definition und könnten somit mit dem Instrument der Assistierten Ausbildung gefördert werden.

Die Zielgruppenöffnung im neuen Gesetzesentwurf, bei der die bisherige Begrenzung auf lernbeeinträchtigte und sozial benachteiligte Jugendliche entfällt, schließt zwar Jugendliche mit multiplen Vermittlungshemmnissen nicht aus, legt aber nahe, dass der Gesetzgeber eher Jugendliche im Blick hat, die nicht schwer vermittelbar sind.

Dies wird auch nicht klarer in der Begründung des jetzigen Entwurfs zu §75a (2): Die Vorphase der Assistierten Ausbildung ist mit ihren Inhalten „auf junge Menschen ausgerichtet, die grundsätzlich die Befähigung für eine Berufsausbildung besitzen, aber dennoch keine passende Ausbildung finden“. Dafür könnte auch eine schwache Arbeitsnachfrage ausschlaggebend sein.

Wir halten diesen Punkt für so entscheidend, da wir hier die Chance sehen, eine Lücke im Förderinstrumentarium zu schließen, die für unsere Arbeit seit Beginn eine zentrale Herausforderung darstellt: für Jugendliche, die im Fall der durchschnittlichen Joblinge-Teilnehmer bereits 3-4 Maßnahmen der Berufsvorbereitung abgebrochen haben, bevor sie zu uns kommen, werden bisher Instrumente mit Vermittlungsvorrang ausgeschlossen. Es scheint nicht vorgesehen, „direkt“ auf die Ausbildung vorzubereiten und zu vermitteln.

Stattdessen scheint konzeptionell eine „Nacheinander-Schaltung“ von Maßnahmen präferiert zu werden – von der Aktivierungshilfe über das BvB bis zu ASA.

Das verkennt, wie wichtig die „Vermittlungsperspektive“ der Teilnehmer ist, um sie aktivieren und insbesondere mit Blick auf ihre Sozialkompetenzen (oft auch mit

„Ausbildungsreife“ umschrieben) zu qualifizieren. Unsere Erfahrungswerte zeigen: 74% unserer über 10.000 vermeintlich schwer vermittelbaren, langzeitarbeitslosen Teilnehmer haben wir in weniger als 6 Monaten in duale Ausbildung vermittelt. Wesentlicher Motor für ihren Erfolg ist, dass die Jugendlichen das Ziel einer betrieblichen Ausbildung als „greifbar“ nahe

erleben und der Kontakt zu „ihrem“ Ausbildungsbetrieb – eng begleitet – bereits sehr früh hergestellt wird. Hiermit wird die Basis und Bereitschaft für ihre notwendige Entwicklung geschaffen. Eine weitere „vorgelagerte“ Maßnahme hingegen würden unsere Teilnehmer – genauso wie die vorhergegangenen – ablehnen und bei Zwangszuweisung höchstwahrscheinlich abbrechen.

Der Gesetzgeber könnte diese Lücke, die mit Blick auf die Schwächsten in der Förderkette besteht, schließen, indem §74 und §75a durch eine Konkretisierung des Ausbildungsreife-Begriffs explizit für die Zielgruppe der schwer vermittelbaren Jugendlichen geöffnet werden. **Dies bedeutet zwingend auch, dass §75a in der Vorphase neben den vermittlungsunterstützenden Leistungen auch Aktivierungs- und Qualifizierungsangebote im für die Vermittlung erforderlichen Maße zulässt und den dafür notwendigen Personalschlüssel vorsieht**, der als Basis erfolgreicher Vermittlungsprogramme mit dieser Zielgruppe unerlässlich ist (anders als im aktuellen Fachkonzept für §130 SGB III bzw. in der Begründung des Gesetzesentwurfs zu §75a (2), wo festgelegt wird, dass „eine Vorbereitung auf die Berufsausbildung nur am Rande stattfindet“). **Die Abgrenzung zu Maßnahmen wie BvBs, wie sie zur Zeit in der Begründung des Gesetzes formuliert ist, sollte daher unbedingt präzisiert werden: schulische Qualifikation sehen auch wir nicht als Gegenstand der ASA Vorphase – Qualifikation im Sinne der gezielten Stärkung jobrelevanter Sozialkompetenzen hingegen halten wir für zentral.** Sie darf nicht durch die Formulierung der Gesetzesbegründung „an den Rand“ verwiesen werden.

Nur dann erhalten besonders unterstützungsbedürftige Jugendliche Zugang zur Möglichkeit einer geförderten Unterstützung während der Ausbildung, wie sie ASA II vorsieht. Gerade für diese Zielgruppe ist der ASA-Gedanke – die Betreuung „aus einer Hand“ und das Aufrechterhalten der aufgebauten, stabilisierenden Beziehung zu dem Jugendlichen – ein wesentlicher Faktor für den erfolgreichen Ausbildungsabschluss.

2. Die Vorphase der Assistierten Ausbildung muss als eigenständige Maßnahme durchführbar sein

Wir teilen die Einschätzung des Gesetzgebers hinsichtlich der Wichtigkeit einer durchgängigen Betreuung in Phase I und II. Gleichzeitig zeigt die Erfahrung der Praxis zwingenden Bedarf, beide Phasen auch unabhängig voneinander anbieten zu können

Schon der Aufbau des Gesetzes (§75 begleitende Phase – und §75a Vorphase) legt nahe, dass primär die begleitende Phase im Fokus stand und um die Vorphase ergänzt wurde. Dies geht auch aus Satz (1) §74 hervor: “Die Maßnahme kann auch eine vorgeschaltete Phase enthalten, die die Aufnahme einer betrieblichen Berufsausbildung unterstützt (Vorphase).“

Auch wenn im Gesetz nicht steht, dass die Vorphase nach §75a nicht auch ohne die begleitende Phase nach §75 stattfinden kann, so wird genau dies im Fachkonzept zu §130 SGB III wie auch in der Begründung des neuen Gesetzesentwurfs zu § 74 (1) und §75a (7) präzisiert: „...eine Maßnahme, die nur aus der begleitenden Phase besteht, ist möglich. Dies ermöglicht wie bisher, länderspezifischen Konzeptionen und Angeboten gerecht zu werden. Hingegen kann die Vorphase nicht allein durchgeführt werden“, „... die Vorphase ist keine eigenständige Fördermaßnahme, sondern ein – wenn auch fakultativer – Teil der Maßnahme Assistierte

Ausbildung. Die Vorphase kann daher nicht isoliert als Maßnahme durchgeführt werden. Das würde dem konzeptionellen Ansatz der Assistierte Ausbildung nicht entsprechen.“

Wir teilen die Idee des konzeptionellen Ansatzes einer durchgängigen Betreuung und haben unser Programm deshalb auch seit über 10 Jahren entsprechend gestaltet: Ein Jugendlicher mit intensivem Unterstützungsbedarf sollte nicht nur in Ausbildung vermittelt werden, sondern idealerweise aus „einer Hand“ auch während der Ausbildung bedarfsgerecht begleitet werden, um das Risiko eines Ausbildungsabbruchs frühzeitig zu erkennen und gegenzusteuern.

Gleichzeitig zeigt unsere praktische Erfahrung, dass der obige Ausschluss einer „entkoppelten Umsetzung“ beider Phasen in der Praxis dem Ziel des Konzepts zuwider läuft:

Ein Jugendlicher, der eine duale Ausbildung beginnt, unterliegt keiner Mitwirkungsverpflichtung mehr. Er ist meist in Vollzeit in Betrieb bzw. Berufsschule, so dass der „Zugriff“ von Bildungsträgern auf Tagesrandzeiten beschränkt ist. Für eine verpflichtende, quasi „automatische“ Teilnahme an der begleitenden Phase, wie sie in der Instrumentenlogik angedacht zu sein scheint, fehlen die Durchsetzungsmittel. Darüber hinaus ist aus unserer Erfahrung ein wichtiger Motivationsfaktor der Jugendlichen, dass sie sich mit dem erfolgreichen „Erarbeiten“ eines Ausbildungsplatzes auch aus dem Status eines Hilfeempfängers („Teilnehmers einer Maßnahme“) emanzipiert haben. **(Zwangs-)Zuweisung und Maßnahmenlogik sind aus unserer Sicht kein adäquates Konstrukt, um im betrieblichen Kontext zielgerichtete, individuelle und bedarfsgerechte Unterstützung für Jugendlichen UND Unternehmen anbieten zu können. Jede Form von Zwang birgt hier eine sehr hohe Wahrscheinlichkeit der Verweigerung.**

Aus unserer Erfahrung ist wesentlich für eine erfolgreiche Ausbildungsbegleitung, dass der Jugendliche seinen Unterstützungsbedarf gemeinsam mit dem Betrieb identifiziert, den Unterstützungswunsch selber äußert und dessen Mehrwert für sich erkennt – aber auch dass der jeweilige Ausbildungsbetrieb dies mitträgt, was vor Start von ASA I nicht garantiert oder auch nur prognostiziert werden kann.

Beides wird zwar in der Gesetzesbegründung mehrfach gefordert – ist jedoch in der Praxis kaum mit dem oben skizzierten „konzeptionellen Ansatz“ vereinbar.

Dies leitet unmittelbar über in den letzten grundlegenden Punkt

3. Damit die begleitende Phase wie gefordert die Bedürfnisse des Auszubildenden UND des Unternehmens adressiert, muss sie zwingend über das Instrument des Bildungsgutscheins abgebildet werden können.

Wir begrüßen ausdrücklich den Fokus auf individuelle Unterstützung und Abstimmung mit dem Ausbildungsbetrieb im Gesetzestext. Auch in der Begründung zu §74 werden **„hohe Flexibilität und die gleichzeitige Unterstützung des jungen Menschen und des Betriebs“** als tragende Säulen des Instruments herausgehoben. **Diese Flexibilisierung auch tatsächlich umsetzen zu können, ist nach unserer Einschätzung die wesentlichste Voraussetzung für die Akzeptanz und damit auch für den Erfolg dieses Instruments.**

Der Einzelne soll „passgenau“ unterstützt werden und „der Teilnehmer soll nach Möglichkeit mit einbezogen werden“ (Begründung §75a (1)(2)).

Dies sind auch aus unserer Erfahrung wesentliche Voraussetzungen für eine erfolgreiche Ausbildungsbegleitung, die sich an verringerten Abbruchquoten messen lässt. Allerdings sehen wir die in §74(6) explizite Festlegung auf das Vergaberecht in einem dazu nicht auflösbaren Spannungsverhältnis und daher sehr kritisch.

Im formalisierten Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge müssen Leistungen dezidiert beschrieben werden. Das eröffnet Trägern begrenzte Möglichkeiten, sich mit notwendigen individuellen und innovativen Angeboten einzubringen, Bedarfe der Teilnehmenden oder ihrer Ausbildungsbetriebe im Verlauf der Maßnahmen ausreichend flexibel umzusetzen, während gleichzeitig starren Vorgaben aus dem Vergaberecht umgesetzt werden müssen.

Im Kontext der Ausbildungsbegleitung, einer Unterstützungsleistung, zu der weder Betriebe noch Auszubildende gezwungen werden können oder sollten, ist nicht ersichtlich, wie dies in der Praxis umgesetzt werden kann.

Ein konkretes Beispiel aus unserer Erfahrung ist die schriftliche Kooperationsvereinbarung mit den Betrieben, wie sie in der Weisung zum §130 SGB III mit den Betrieben gefordert wird. Tatsächlich war genau dies ein verbindlicher Bestandteil des JOBLINGE-Konzepts in der Pilotphase. Es hat sich aber in der Praxis gezeigt, dass es Betriebe gibt, die eine formalisierte Kooperation mit dem Maßnahmenträger nicht wünschen oder eine schriftliche Vereinbarung ablehnen, da beispielsweise die Einbindung der Rechtsabteilung eine Hürde darstellt. Nichts desto weniger handelt es sich aber hier um engagierte Ausbildungsbetriebe. Die Auflage einer schriftlichen Kooperationsvereinbarung würde bedeuten, dass man Jugendliche entweder nicht in diese Betriebe vermittelt oder sie in solchen Betrieben nicht während der Ausbildung betreuen kann. Beides wäre zum Schaden der Jugendlichen. Aus diesem Grund haben wir diese Anforderung im JOBLINGE-Konzept bereits seit 2011 nicht mehr als verbindliche Anforderung fixiert, sondern lediglich als Best-practice-Empfehlung.

Dies ist nur ein Fall der zahlreichen Leistungsspezifikationen, die im Vergabeprozess festgelegt werden. Darunter fallen auch wöchentliche Stundenvorgaben bei den abHs. Regelmäßig ist das ursprüngliche Ziel – eine möglichst hohe Qualität in der Betreuung, um die Chancen der Jugendlichen zu erhöhen – in der Praxis nahezu ins Gegenteil verdreht: Rigidität in den Vorgaben, die die Chancen der Jugendlichen einschränken.

Statt dezidierter Leistungsbeschreibungen schlagen wir vor, Zielvorgaben zu formulieren, die von Auszubildenden und Betrieb getragen werden, wie zum Beispiel das Bestehen der Zwischenprüfungen, das Erreichen spezifischer Lernziele und der erfolgreiche Ausbildungsabschluss. Dann aber sollten die handelnden Akteure Spielraum bekommen, um diese fallspezifisch bestmöglich zu erreichen

18. März 2020

JOBLINGE e.V., gezeichnet Ulrike Garanin und Kadim Tas, Vorstände