Bundesrechnungshof

Abschließende Mitteilung

an den Vorstand der Bundesagentur für Arbeit

über die Prüfung

von Maßnahmen zum Erwerb von Grundkompetenzen

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf www.bundesrechnungshof.de veröffentlicht.

Gz.: VI 4 - 2018 - 0529

Bonn, den 6. Januar 2022

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Vorbemerkung	7
1.1	Ausgangslage	7
1.2	Rechts- und Weisungslage	7
1.3	Inhalt und Ablauf der Prüfung	9
2	Abschluss in einem Ausbildungsberuf	10
2.1	Ausgangs- und Weisungslage	10
2.2	Feststellungen	11
2.3	Würdigung	11
2.4	Stellungnahme der Bundesagentur	12
2.5	Abschließende Würdigung	13
3	Eignung und schulische Fähigkeiten	13
3.1	Eignungsfeststellung und Aufnahme einer abschlussbezogenen beruflichen Weiterbildung	13
3.1.1	Ausgangslage	13
3.1.2	Feststellungen	14
3.1.3	Würdigung	14
3.1.4	Stellungnahme der Bundesagentur	15
3.1.5	Abschließende Würdigung	15
3.2	Feststellung schulischer Fähigkeiten	16
3.2.1	Ausgangslage	16
3.2.2	Feststellungen	16
3.2.3	Würdigung	17
3.2.4	Stellungnahme der Bundesagentur	17
3.2.5	Abschließende Würdigung	18
4	Förderung von Grundkompetenzen vor abschlussorientierter Weiterbildung	19

4.1	Ausgangslage	19
4.2	Feststellungen	20
4.3	Würdigung	20
4.4	Stellungnahme der Bundesagentur	21
4.5	Abschließende Würdigung	22
5	Auftragsmaßnahmen oder freie Maßnahmen?	23
5.1	Ausgangslage	23
5.2	Feststellungen	23
5.3	Würdigung	24
5.4	Stellungnahme der Bundesagentur	24
5.5	Abschließende Würdigung	24
6	Verfahren Auftragsmaßnahmen und Bildungsgutscheine	25
6.1	Ausgangslage	25
6.2	Feststellungen	25
6.3	Würdigung	26
6.4	Stellungnahme der Bundesagentur	26
6.5	Abschließende Würdigung	27
7	Erfüllung von Berichtspflichten	28
7.1	Ausgangslage	28
7.2	Feststellungen	28
7.3	Würdigung	28
7.4	Stellungnahme der Bundesagentur	29
7.5	Abschließende Würdigung	29

8	Eingliederungsvereinbarung	29
8.1	Ausgangslage	29
8.2	Feststellungen	30
8.3	Würdigung	30
9	Gesamtwürdigung	30

0 Zusammenfassung

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) kann seit dem 1. August 2016 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beim Erwerb von Grundkompetenzen (z. B. Lesen und Schreiben) fördern. Voraussetzung ist u. a., dass die Grundkompetenzen dieser Personen nicht ausreichen, um erfolgreich an einer beruflichen Weiterbildung teilzunehmen, die zu einem Abschluss in einem Ausbildungsberuf mit einer festgelegten Ausbildungsdauer von mindestens zwei Jahren führt. Der Bundesrechnungshof hat die Förderung von Grundkompetenzen geprüft. Er schließt die Prüfung unter Berücksichtigung der Stellungnahme der Bundesagentur mit folgenden Ergebnissen ab:

0.1 In mehr als der Hälfte der geprüften Fälle sahen die Agenturen für Arbeit vor der Teilnahme an den Maßnahmen keinen Abschluss in einem konkreten Ausbildungsberuf oder einem Berufsfeld (z. B. Elektro) vor. Der Ausbildungsberuf oder zumindest das Berufsfeld sollten jedoch Art und Umfang der benötigten Grundkompetenzen bestimmen, um eine wirksame Förderung sicherzustellen. Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes legten nahe, dass hierdurch die Aufnahme einer abschlussbezogenen beruflichen Weiterbildung nach der Grundkompetenzmaßnahme wahrscheinlicher wird. Der Einwand der Bundesagentur, insbesondere dem Personenkreis der Geringqualifizierten den Zugang zu dieser Maßnahme auf diese Weise zu erleichtern, rechtfertigt nicht, bei ungewissem Berufsfeld auf eine vorgelagerte Berufsorientierung zu verzichten (Tz. 2, 3.1).

0.2 Der Berufspsychologische Service (BPS) der Bundesagentur sollte die Eignung der Kunden für eine abschlussbezogene Weiterbildung vor der Förderung begutachten. Nach den Erhebungsergebnissen schien dies hilfreich zu sein, damit die Teilnehmenden später tatsächlich mit der Weiterbildung beginnen. Die Bundesagentur will es weiterhin im Ermessen der Vermittlungsfachkraft belassen, auf eine Einschaltung des BPS zu verzichten. Im Regelfall sei nach den Weisungen ohnehin der Berufspsychologische Service einzubinden. Sofern die Vermittlungsfachkräfte in den verbliebenen Ausnahmefällen eigenständig über die Eignung entscheiden, ist hiergegen nichts einzuwenden, sofern die Grundlagen für die Entscheidung den Weisungen entsprechend nachvollziehbar dokumentiert werden (Tz. 3.1).

0.3 In der überwiegenden Zahl der geprüften Fälle dokumentierten die Vermittlungsfachkräfte nicht die konkret fehlenden oder mangelhaften schulischen Grundfertigkeiten. Die Bundesagentur hat dem Bundesrechnungshof zugestimmt, dass eine solche Dokumentation notwendig ist, um die Förderung gezielter auszurichten. Der Bundesrechnungshof erwartet hier nicht, dass Defizite bei den einzelnen Grundkompetenzen detailliert herausgearbeitet werden (Tz. 3.2).

0.4 Die Bundesagentur darf Maßnahmen zum Erwerb von Grundkompetenzen nur dann fördern, wenn die sich anschließenden beruflichen (Teil-) Qualifizierungen in der Summe auf einen Abschluss in einem Ausbildungsberuf von mindestens zwei Jahren abzielen. Andernfalls widerspricht die Förderung dem Willen des Gesetzgebers und

dem Sinn und Zweck der Regelung. Die Bundesagentur hat zugestimmt, dass der Ausbildungsberuf Ziel der sich anschließenden Weiterbildung ist. Sie weist zu Recht darauf hin, dass dieser nicht immer erreicht werden kann, so dass es abhängig von den Umständen womöglich bei einer einzelnen berufsanschlussfähigen Teilqualifikation bleibt (Tz. 4).

0.5 Die Wahlmöglichkeit zwischen Auftragsmaßnahme und freier Maßnahme zum Erwerb von Grundkompetenzen ist gesetzlich befristet. Vor Ablauf der Befristung hat der Bundesrechnungshof empfohlen, die Auswirkungen dieser Wahlmöglichkeit auf dem regionalen Arbeitsmarkt sowie darüberhinausgehende positive und negative Wirkungen zu evaluieren. Die Bundesagentur hat angekündigt, bei ihrer Initiative „Zukunftsstarter“ auch die Wirkungen von Maßnahmen zum Erwerb von Grundkompetenzen näher zu untersuchen (Tz. 5).

0.6 Aus den Bildungsgutscheinen waren vielfach der angestrebte Berufsabschluss wie auch die konkret zu vermittelnden Grundkompetenzen nicht erkennbar. Je weniger oder ungenauer die Angaben in dem Bildungsgutschein sind, umso höher ist das Risiko, dass die gewählte Maßnahme nicht dem Förderbedarf der Kundin oder des Kunden entspricht und das Ziel der Weiterbildung mit Berufsabschluss womöglich nicht erreicht wird. Die Bundesagentur hat zugesagt, die Bildungsgutscheine künftig so weit wie möglich auszufüllen (Tz. 6).

0.7 Die Bildungsträger von Auftragsmaßnahmen erfüllen ihre vertraglichen Verpflichtungen gegenüber der Bundesagentur nicht, wenn sie am Ende der einzelnen Maßnahme keinen Gesamtbericht über die Durchführung der Maßnahme und deren Ergebnisse sowie ggf. aufgetretenen Problemlagen vorlegen. Die geprüften Agenturen haben die fehlenden Berichte angefordert. Zugleich ist darauf hingewiesen worden, dass künftig Berichte rechtzeitig vorzulegen sind (Tz. 7).

0.8 Nur in rund 50 % der geprüften Fälle bezogen die Agenturen die Förderung des Erwerbs von Grundkompetenzen in Eingliederungsvereinbarungen mit den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ein. Die Agenturen, die dies machten, waren auch die Agenturen mit den höchsten Übergangsquoten der Teilnehmenden in eine abschlussbezogene Weiterbildung. (Tz. 8).

1 Vorbemerkung

1.1 Ausgangslage

Der Gesetzgeber hat mit dem Gesetz zur Stärkung der beruflichen Weiterbildung und des Versicherungsschutzes in der Arbeitslosenversicherung[1] (Arbeitslosenversicherungsschutz- und Weiterbildungsstärkungsgesetz - AWStG) den Katalog der Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung erweitert. Danach kann die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) unter bestimmten Voraussetzungen den Erwerb von Grundkompetenzen fördern. Der Gesetzgeber begründet das damit, dass der wirtschaftliche, technische und qualifikationsspezifische Strukturwandel auf dem Arbeitsmarkt einerseits zu einer höheren Nachfrage an Fachkräften führe. Andererseits verschlechterten sich dadurch die Chancen für gering qualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Dieser Personenkreis verfüge häufig über zu geringe Grundkompetenzen (z. B. Lese- und Schreibkompetenzen). Das erschwere eine berufliche Nachqualifizierung.[2]

Die Bundesagentur verfolgt das Ziel, dass möglichst viele geeignete Bewerber Berufsabschlüsse erwerben. Hemmnisse, die dem Erwerb eines Berufsabschlusses entgegenstehen, sollen gemindert oder beseitigt werden. Mit der Förderung von Grundkompetenzen kann sie im Einzelfall leistungsschwächere Bewerber unterstützen.

1.2 Rechts- und Weisungslage

Maßnahmen zum Erwerb von Grundkompetenzen richten sich an Personen, deren Grundkompetenzen nicht ausreichen, um erfolgreich an einer abschlussbezogenen beruflichen Weiterbildung teilnehmen zu können (§ 81 Absatz 3a i. V. m. Absatz 1 SGB III). Voraussetzungen für die Teilnahme sind:

- Die Weiterbildung ist notwendig, um die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei Arbeitslosigkeit beruflich einzugliedern, eine ihnen drohende Arbeitslosigkeit abzuwenden oder weil wegen fehlenden Berufsabschlusses die Notwendigkeit der Weiterbildung anerkannt ist.[3]

---

[1] Gesetz zur Stärkung der beruflichen Weiterbildung und des Versicherungsschutzes in der Arbeitslosenversicherung vom 15. Juli 2016 (Arbeitslosenversicherungsschutz- und Weiterbildungsstärkungsgesetz – AWStG), BGBl. I 2016, Seite 1710.

[2] Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der beruflichen Weiterbildung und des Versicherungsschutzes in der Arbeitslosenversicherung vom 6. April 2016 (BT-Drs. 18/8042).

[3] Mit Wirkung ab 29. Mai 2020 geändert durch Artikel 1 des Gesetzes zur Förderung der beruflichen Weiterbildung im Strukturwandel und zur Weiterentwicklung der Ausbildungsförderung, BGBl. I S. 1044, 1047: Die Weiterbildung ist notwendig, um die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei Arbeitslosigkeit beruflich einzugliedern oder eine ihnen drohende Arbeitslosigkeit abzuwenden.

- Die Agentur für Arbeit (Agentur) hat diese Personen vor Beginn der Teilnahme beraten.

- Die Maßnahme und der Träger der Maßnahme sind für die Förderung zugelassen.

- Die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verfügen nicht über ausreichende Grundkompetenzen, um erfolgreich an einer beruflichen Weiterbildung teilzunehmen, die zu einem Abschluss in einem Ausbildungsberuf führt, für den nach bundes- oder landesrechtlichen Vorschriften eine Ausbildungsdauer von mindestens zwei Jahren festgelegt ist.

- Nach einer Teilnahme an der Maßnahme kann der erfolgreiche Abschluss einer o. g. beruflichen Weiterbildung erwartet werden.

Die Förderung des Erwerbs von Grundkompetenzen ist eine Ermessensentscheidung. Die Agenturen haben bei der Frage, ob eine Weiterbildung notwendig ist und der erfolgreiche Abschluss in einem Ausbildungsberuf erwartet werden kann, jeweils eine Prognoseentscheidung zu treffen, bei der sie alle Umstände des Einzelfalls berücksichtigen müssen.[4]

Die Vermittlungsfachkräfte bescheinigen die Voraussetzungen für die Förderung mit Hilfe eines Bildungsgutscheins. Mit diesem kann die Arbeitnehmerin oder der Arbeitnehmer von Trägern angebotene Weiterbildungsmöglichkeit auswählen (§ 81 Absatz 4 SGB III, sog. freie Maßnahmen). Befristet bis ursprünglich zum 31. Dezember 2020, nunmehr verlängert bis zum 31. Dezember 2023[5] können die Agenturen unter Anwendung des Vergaberechts Träger beauftragen, Maßnahmen zum Erwerb von Grundkompetenzen durchzuführen (§ 131a Absatz 2 Satz 1 SGB III, sog. Auftragsmaßnahmen). Sie können sich hierfür nach eigener Abwägung[6] entscheiden, z. B. wenn es entsprechende Bildungsangebote nicht oder nur vereinzelt gibt.

Die Bundesagentur hat Produktinformationen für die nach § 131a Absatz 2 Satz 1 SGB III ausgeschriebene Maßnahme „Grundkompetenzen“[7] formuliert. Im Mai 2018 gab die Zentrale ergänzend eine Produktbeschreibung zu der Maßnahme „Grundkompetenzen – Schwerpunkt IT-digitales“ heraus.[8]

---

4 Vgl. Reichel, in: Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB III, 1. Aufl. 2014, Stand 31. Juni 2017, § 81 Rn. 86.

5 Vgl. Artikel 1 des Gesetzes zur Förderung der beruflichen Weiterbildung im Strukturwandel und zur Weiterentwicklung der Ausbildungsförderung vom 20. Mai 2020, BGBl. Seiten 1044, 1048.

6 Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der beruflichen Weiterbildung und des Versicherungsschutzes in der Arbeitslosenversicherung vom 6. April 2016 (BT-Drs. 18/8042). Gesetzesbegründung zu Nummer 11 Absatz 2.

7 Produktinformationen der Zentrale (IF32/IF31) und der Einkaufsorganisation, Stand 17. August 2016 und 5. Oktober 2017 (Produktinformationen August 2016 oder Oktober 2017), zuletzt Stand 3. November 2020 (Produktinformation November 2020).

8 Produktbeschreibung Maßnahme „Grundkompetenzen – Schwerpunkt IT-digitales“ vom 17. Mai 2018, zuletzt Stand 22. März 2021.

Wollen die Agenturen die Teilnahme an freien Maßnahmen fördern, haben sie sich u. a. nach der Arbeitshilfe Förderung der beruflichen Weiterbildung[9] zu richten. Danach ist die Ausgabe eines Bildungsgutscheines für eine Grundkompetenzmaßnahme an die geplante Teilnahme an einer abschlussbezogenen beruflichen Weiterbildung gekoppelt.[10] Darüber hinaus regeln Fachliche Weisungen, inwieweit der Berufspsychologische Service (BPS) vor dem Besuch einer Maßnahme zum Erwerb von Grundkompetenzen und der Entscheidung über die abschlussbezogene Weiterbildung hinzugezogen werden sollte.[11]

1.3 Inhalt und Ablauf der Prüfung

Wir haben in den Jahren 2018 und 2019 geprüft, wie die Bundesagentur den Erwerb von Grundkompetenzen fördert. Zudem haben wir geprüft, wie die Agenturen das Instrument von Auftragsmaßnahmen nutzen. Dazu werteten wir Informationen der Einkaufsorganisation der Zentrale sowie Daten aus dem IT-Verfahren COSACH[12] aus. In der Zeit von August 2016 bis März 2018 gab es laut Auswertung der Daten aus COSACH 3 142 Teilnehmer in freien Maßnahmen und in Auftragsmaßnahmen zum Erwerb von Grundkompetenzen. Diese Teilnehmer verteilen sich auf 115 der 156 Agenturen.

In sechs Agenturen aus unterschiedlichen Regionaldirektionsbezirken haben wir untersucht, ob und wie die Agenturen die Förderung begründen und dabei die gesetzlichen Regelungen sowie die Vorgaben der Bundesagentur berücksichtigen. Gegenstand der Prüfung waren Maßnahme- und Teilnehmerdatensätze aus dem IT-Verfahren COSACH, Teilnehmerdatensätze aus dem IT-Verfahren VerBIS[13], maßnahme- und teilnehmerbezogene eAkten[14] sowie Unterlagen aus den Dateiablagen der Agenturen. Insgesamt untersuchten wir 91 Fälle. Wir führten örtliche Erhebungen durch. Ergänzend prüften wir Fälle über den Virtual Desktop Infrastruktur (VDI-Zugriff) vom Bundesrechnungshof aus. Unsere Beauftragten haben festgestellte Sachverhalte mit den Fach- und Führungskräften der Agenturen und mit der Zentrale der Bundesagentur erörtert.

Wir haben der Bundesagentur unsere Prüfungsergebnisse am 22. Juli 2020 mitgeteilt. Die Bundesagentur hat dazu mit Schreiben vom 23. Oktober 2020 Stellung genommen. Wir haben die Stellungnahme berücksichtigt und stellen das Ergebnis der Prüfung hiermit abschließend im Sinne von § 96 Absatz 4 Satz 1 Bundeshaushaltsordnung (BHO) fest.

---

9 Arbeitshilfe Förderung beruflicher Weiterbildung – FbW –, Stand 1. Januar 2018 sowie Stand 1. Januar 2020 (Arbeitshilfe FbW), befindet sich derzeit in Überarbeitung lt. BA-Intranet vom 28. Dezember 2021.

10 Vgl. Arbeitshilfe FbW, Nummer 1.8.

11 Vgl. Fachliche Weisungen FbW der Zentrale (IF 31), Stand: 20. April 2017, Fachliche Weisungen FbW der Zentrale (AM 41), Stand: 18. Februar 2021 (Fachliche Weisungen FbW).

12 Computerunterstützte Sachbearbeitung.

13 Vermittlungs- und Beratungsinformationssystem der Bundesagentur.

14 Elektronische Akten.

2 Abschluss in einem Ausbildungsberuf

2.1 Ausgangs- und Weisungslage

Die Bundesregierung führt in ihrer Gesetzesbegründung aus: Die berufliche Weiterbildungsförderung […] wird […] um Maßnahmen erweitert, die vorbereitend oder begleitend auf eine abschlussbezogene Qualifizierung Grundkompetenzen insbesondere in den Bereichen Lesen und Schreiben, Mathematik sowie Umgang mit Informations- und Kommunikationstechnologien vermitteln.[15]

Weisen die Vermittlungsfachkräfte die Teilnehmenden in Auftragsmaßnahmen zum Erwerb von Grundkompetenzen zu, sollen sie nach der Produktinformation der Bundesagentur den Auftragnehmern mitteilen, auf welche Umschulung die Maßnahme im Einzelfall vorbereiten soll.[16] Vorab haben sie die intellektuelle und motivationale Eignung für den in der anschließenden beruflichen Weiterbildung angestrebten Berufsabschluss festzustellen.[17] Bei der Zuweisung komme es darauf an, dass „ohne die Teilnahme an der Maßnahme Grundkompetenzen die anschließende Weiterbildung mit Abschluss mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht erfolgreich absolviert werden könnte".[18] Bildungsgutscheine für die Teilnahme an einer Maßnahme zum Erwerb von Grundkompetenzen sind nur auszugeben, wenn die Teilnahme an einer abschlussbezogenen beruflichen Weiterbildung geplant ist.[19] In der Eingliederungsvereinbarung muss das Ziel des Berufsabschlusses festgelegt sein, mit dem Zwischenziel des Erwerbs der dafür erforderlichen Grundkompetenzen.[20]

Inhalte der Maßnahmen sind nach den Produktinformationen „Schlüsselkompetenzen, Lernen lernen, Entwickeln der Grundkompetenzen im Lesen, Verstehen und Schreiben, […] im Rechnen, […] in der Informations- und Kommunikationstechnologie".[21] Hinzu kommt nach der Produktinformation vom Oktober 2017 und November 2020 die „Unterstützung bei der Findung und Festigung des Berufswunsches im Hinblick auf die angestrebte berufliche Weiterbildung mit Abschluss"[22].

---

15 Vgl. Entwurf des Arbeitslosenversicherungsschutz- und Weiterbildungsstärkungsgesetz, BT-Drs. 18/8042, B. Besonderer Teil Zu Artikel 1 (Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch) Zu Nummer 6, Seite 25.

16 Vgl. Produktinformationen August 2016, Oktober 2017 und November 2020, Leistungsgegenstand und Ziel, Seite 1.

17 Vgl. Produktinformationen August 2016, Oktober 2017 und November 2020, Identifizieren der Zielgruppe, Seite 1.

18 Produktinformationen August 2016, Oktober 2017 und November 2020, Leistungsgegenstand und Ziel, Seite 1.

19 Arbeitshilfe FbW, Nummer 1.8 Bildungsgutschein für Grundkompetenzmaßnahmen (FW § 81 Ziffer 2), Seite 6.

20 Vgl. Fachliche Weisungen FbW 2017, zu § 81 SGB III, Nummer 2, Seite 10, Fachliche Weisungen FbW 2021, zu § 81 SGB III, Nummer 3.1, Seite 10.

21 Produktinformationen August, Oktober 2017 und November 2020, Maßnahmeinhalte, Seite 2.

22 Produktinformation Oktober 2017 und November 2020, Maßnahmeinhalte, Seite 2.

2.2 Feststellungen

In 36 der in die Erhebungen einbezogenen 91 Fälle (39,6 %) war vor dem Eintritt in die Maßnahmen festgelegt, zu welchem Abschluss in einem Ausbildungsberuf die sich anschließende berufliche Weiterbildung führen soll. Hierbei sahen wir es als ausreichend an, wenn kein Abschluss in einem konkreten Ausbildungsberuf, sondern in einem Berufsfeld (z. B. Elektro) angestrebt wurde.

In 55 der geprüften 91 Fälle (rund 60 %) bewilligten die Vermittlungsfachkräfte die Teilnahmen an Grundkompetenzmaßnahmen, ohne dass ein Abschluss in einem bestimmten Ausbildungsberuf oder Berufsfeld vereinbart war. Allerdings wollten die Teilnehmenden auch in diesen Fällen nach Beratungen durch die Vermittlungsfachkräfte in der Regel einen Berufsabschluss erwerben. War dieser Wille der Teilnehmenden nicht dokumentiert, hielten die Vermittlungsfachkräfte den Erwerb eines Berufsabschlusses für möglich und wünschenswert.

In folgenden Einzelfällen strebten die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gar keinen Berufsabschluss an, sondern die Integration in den Arbeitsmarkt oder die Aufnahme eines Hochschulstudiums:

Fall 1
Die gesundheitlich eingeschränkte Teilnehmerin strebte eine Integration auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt als Helferin an. Die Agentur bewilligte die Teilnahme an einer Maßnahme zum Erwerb von Grundkompetenzen. Die Teilnehmerin war nach Feststellung des Bildungsträgers für eine Umschulung in einem Ausbildungsberuf nicht geeignet.

Fall 2
Die Teilnehmerin ist gelernte Einzelhandelskauffrau. Sie war mehrjährig im Reinigungsgewerbe beschäftigt und wollte wieder in den Verkauf vermittelt werden.

Fall 3
Die Agentur bewilligte einem Teilnehmer mit Migrationshintergrund, der die allgemeine Hochschulreife im Ausland erlangte und dort ein Studium abbrach, die Teilnahme an einer Maßnahme zum Erwerb von Grundkompetenzen. Der Teilnehmer beabsichtigte, in Deutschland zu studieren.

2.3 Würdigung

In mehr als der Hälfte der geprüften Fälle sahen die Agenturen vor der Teilnahme an den Maßnahmen keinen Abschluss in einem konkreten Ausbildungsberuf oder ein Berufsfeld (z. B. Elektro) vor. Hier hätten die Agenturen die Teilnahme zurückstellen müssen, um mit den Kunden vorab einen geeigneten Ausbildungsberuf oder ein geeignetes Berufsfeld zu erarbeiten. Die Unterstützung bei der Entscheidungsfindung ist die Aufgabe der Vermittlungsfachkräfte. Dies trifft insbesondere auf die Teilnehmenden zu, die noch nicht entschieden hatten, ob sie überhaupt einen beruflichen Abschluss erreichen wollen.

Darüber hinaus können die Agenturen für Personen, die noch kein Ausbildungsziel haben, eine Maßnahme nach § 45 SGB III vorsehen, in der gezielt anhand von Neigung und Eignung der richtige Beruf bzw. ein Berufsfeld gesucht wird. Als ein Standardprodukt kommt beispielsweise die „Heranführung an den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt – Orientierung und Aktivierung“ in Betracht.[23]

Maßnahmen zum Erwerb von Grundkompetenzen sollten nicht vorsehen, den Berufswunsch erst zu finden. Dies geht über Grundkompetenzen im Sinne der Gesetzesbegründung hinaus. Darüber hinaus entsprechen Hilfestellungen bei beruflicher Orientierung auch nicht dem vom Gesetzgeber beschriebenen Ziel dieser neuen Maßnahmenart. Hiervon geht die Bundesagentur auch selbst aus. So soll nach dem übrigen Inhalt der Fachlichen Weisungen FbW, der Arbeitshilfe FbW und o. g. Produktinformation der angestrebte Berufsabschluss vor der Teilnahme an der Maßnahme feststehen. Zudem halten wir eine vorangegangene Auswahl für zielführend, damit die Teilnehmenden die Grundkompetenzen erlernen, die sie für ihren angestrebten Abschluss benötigen. So werden z. B. für den Abschluss im Einzelhandel andere Schwerpunkte gesetzt als im Bereich Elektro, in dem das technische Verständnis eine besondere Rolle spielt.

Wir haben empfohlen, künftig die Findung des Berufswunsches bei Auftragsmaßnahmen sowie bei freien Maßnahmen nicht mehr vorzusehen. Die Produktinformation sollte entsprechend angepasst und die Agenturen informiert werden.

In Fällen, in denen die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ausdrücklich keine abschlussbezogene berufliche Weiterbildung anstreben, haben wir die Förderung des Erwerbs von Grundkompetenzen nicht vom Gesetz als gedeckt gesehen. Wir haben die Bundesagentur aufgefordert, solche Förderungen künftig auszuschließen.

2.4 Stellungnahme der Bundesagentur

Die Bundesagentur hat erklärt, Maßnahmen zur Vermittlung von Grundkompetenzen dienten der Vorbereitung auf eine abschlussbezogene berufliche Weiterbildung. Sie sollten sich an leistungsschwächere, geringqualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer richten, deren Grundkompetenzen insbesondere in den Bereichen Lesen, Schreiben, Mathematik und Informations- und Kommunikationstechnologien unzureichend sind, um erfolgreich an einer abschlussbezogenen Weiterbildung teilnehmen zu können. Sie seien damit für die Zielgruppe der Geringqualifizierten konzipiert und sollten diesem Personenkreis einen niedrigschwelligen Zugang zu einer Weiterbildung ermöglichen.

Ein konkreter Berufswunsch sei für die Teilnahme an der Maßnahme nicht erforderlich. Gerade vor dem Hintergrund, dass lebenslangem Lernen eine immer größere Bedeutung zukomme, dürften die Zugangsvoraussetzungen nicht erschwert werden. Bei zu enger Aus-

[23] Vgl. Produktinformationen § 45 SGB III der Zentrale (AM41) und der Einkaufsorganisation, Stand: 15. November 2019, Maßnahmen mit Beginn ab 1. Juli 2020.

legung würde der Instrumenteneinsatz die Intention des Gesetzgebers verfehlen. Die Bundesagentur stimme mit der Auffassung des Bundesrechnungshofes daher nicht überein und beabsichtige keine Anpassung der Produktinformation.

2.5 Abschließende Würdigung

Es besteht zwischen Bundesagentur und Bundesrechnungshof Einvernehmen, dass dem lebenslangen Lernen eine immer größere Bedeutung zukommt. Einigkeit besteht auch darüber, dass die Maßnahmen zum Erwerb von Grundkompetenzen insbesondere Geringqualifizierten zugutekommen sollen. Allerdings rechtfertigt das nach unserer Ansicht nicht, Grundkompetenzen zu vermitteln, ohne dass zumindest das gewünschte Berufsfeld (z. B. Elektro) feststeht. Anders als es die Bundesagentur darstellt, setzen wir gerade nicht einen konkreten Berufswunsch voraus. Sollte jedoch das Berufsfeld noch ungewiss sein, sollte eine Berufsorientierung vorgelagert sein, um dann darauf aufbauend Grundkompetenzen – wie der Gesetzgeber sie näher erläutert – zu vermitteln. Diese Prüfung zeigt, wie förderlich eine vorherige Auswahlentscheidung für eine spätere Aufnahme der abschlussbezogenen Weiterbildung ist (vgl. Tz. 3.1). Wir halten daher an unserer Auffassung fest, dass eine Berufsorientierung eine wirksame Förderung der Grundkompetenzen und der darauffolgenden Weiterbildung unterstützt.

3 Eignung und schulische Fähigkeiten

3.1 Eignungsfeststellung und Aufnahme einer abschlussbezogenen beruflichen Weiterbildung

3.1.1 Ausgangslage

Durch die Maßnahme zum Erwerb von Grundkompetenzen sollen die Teilnehmenden befähigt werden, eine Weiterbildung in einem Ausbildungsberuf erfolgreich abzuschließen. Demzufolge hält es die Bundesagentur für erforderlich, vor der Zuweisung zu einer Auftragsmaßnahme die intellektuelle und motivationale Eignung für den angestrebten Berufsabschluss festzustellen. Diese Eignung des potenziellen Teilnehmenden soll in der Regel der BPS begutachten.[24]

[24] Vgl. Produktinformationen August 2016 oder Oktober 2017, Identifizierung der Zielgruppe.

Bei freien Maßnahmen sollten die Vermittlungsfachkräfte bei der Entscheidung zur Auswahl der abschlussbezogenen Weiterbildung im Regelfall ebenfalls den BPS einschalten.[25]

3.1.2 Feststellungen

Der Anteil der geprüften Teilnehmenden, bei denen vor der Maßnahme der Ausbildungsberuf oder das Berufsfeld feststand und die anschließend eine abschlussbezogene berufliche Weiterbildung begannen, war bei den Agenturen unterschiedlich.

Desgleichen schalteten die Vermittlungsfachkräfte den BPS in unterschiedlichem Umfang ein, um vor Teilnahme an der Maßnahme die intellektuelle und motivationale Eignung für den angestrebten Berufsabschluss feststellen zu lassen. Dies wird aus nachfolgender Tabelle ersichtlich.

Tabelle 1
Ausbildungsberuf, Eignungsfeststellung durch BPS vor Grundkompetenzförderung, anschließende abschlussbezogene Weiterbildung der Teilnehmenden

Agenturen*	Festlegung des Ausbildungsberufs vor Grundkompetenzförderung in %	Eignungsfeststellung durch BPS vor Grundkompetenzförderung in %	Aufnahme einer abschlussbezogenen Weiterbildung in %
1	*83,3*	*75,0*	*83,3*
2	*80*	*30*	*80*
3	*55,5*	*33,3*	*44,4*
4	*47,6*	*41,2*	*17,6*
5	*35,7*	*35,7*	*21,4*
6	*0*	*0*	*10,3*

Quelle: Eigene Auswertung des BRH

*wegen der risikoorientierten Fallauswahl wird darauf verzichtet, die Agenturen zu benennen

3.1.3 Würdigung

Unsere Feststellungen haben die Annahme unterstützt, dass eine abschlussbezogene berufliche Weiterbildung eher aufgenommen wird, wenn ein Ausbildungsberuf bereits vor Beginn der Maßnahme festgelegt wurde. Dieser mögliche Zusammenhang bestärkt unsere unter Tz. 2 vertretene Sichtweise, rechtzeitig vor der Maßnahme eine Auswahlentscheidung zumindest bezogen auf das Berufsfeld herbeizuführen.

[25] Vgl. Fachliche Weisungen FbW 2017, Nummer 3 zu § 81 SGB III, Fachliche Weisungen FbW 2021, Nummer 4.1 zu § 81 SGB III.

Zwischen der Einschaltung des BPS vor der Maßnahme und der späteren Weiterbildung ist nicht bei allen Agenturen ein deutlicher Zusammenhang zu erkennen. Jedoch scheint auch die psychologische Begutachtung der Eignung vor der Maßnahme hilfreich zu sein, damit die Teilnehmenden später tatsächlich mit der Weiterbildung beginnen.

Wir haben empfohlen, den BPS vor der Förderung des Erwerbs von Grundkompetenzen regelmäßig einzuschalten, um die Eignung für den angestrebten Berufsabschluss feststellen zu lassen.

3.1.4 Stellungnahme der Bundesagentur

Die Bundesagentur hat dargelegt, Eingangsvoraussetzung für die Maßnahme zum Erwerb von Grundkompetenzen sei die grundsätzliche intellektuelle und motivationale Eignung für den im Rahmen der anschließenden beruflichen Weiterbildung angestrebten Berufsabschluss. Diese Eignung im Vorfeld festzustellen, sei für die Vermittlungsfachkraft gewiss nicht immer möglich, so dass eine Begutachtung durch den BPS erforderlich werde. Eine generelle Verpflichtung zur Einschaltung des BPS erscheine nicht sinnvoll. Im Falle ausreichender Erkenntnisse und Hinweise für die Entscheidung müsse es weiterhin im Ermessen der Vermittlungsfachkraft liegen, auf eine Einschaltung des BPS zu verzichten. Die relevanten Grundlagen für die Entscheidung seien in diesem Fall nachvollzieh bar zu dokumentieren (siehe dazu auch die Ausführungen in Tz. 3.2.4). Der bestehende Verweis auf die Einschaltung des BPS "im Regelfall" in der Produktinformation sei insoweit ausreichend.

3.1.5 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof stimmt der Bundesagentur zu, dass es Ausnahmefälle geben kann, in denen die Vermittlungsfachkräfte ausreichende Informationen haben, um eigenständig die intellektuelle und motivationale Eignung für den angestrebten Berufsabschluss einschätzen zu können. Wesentlich ist jedoch, dass die Agenturen in den übrigen Fällen den BPS tatsächlich einbinden. Dieser zusätzliche Schritt, bei dem sich psychologische Fachkräfte mit den Kundinnen und Kunden und ihren beruflichen Perspektiven auseinandersetzen, trägt dazu bei, eine berufliche Weiterbildung tatsächlich aufzunehmen und abzuschließen. Mit diesem Hinweis schließen wir den Punkt ab.

3.2 Feststellung schulischer Fähigkeiten

3.2.1 Ausgangslage

Neben der intellektuellen und motivationalen Eignung für den angestrebten Berufsabschluss sind vor der Zuweisung zu einer Auftragsmaßnahme die bestehenden schulischen Grundfertigkeiten festzustellen – in der Regel durch den BPS.[26]

Die Bundesagentur legt darüber hinaus dar, dass sich die Einschaltung des BPS zur Feststellung der vorhandenen schulischen Grundfertigkeiten auch für freie Maßnahmen anbieten könne. Wird kein BPS eingeschaltet, ist das Vorliegen z. B. notwendiger schulischer Kenntnisse in VerBIS zu dokumentieren.[27]

3.2.2 Feststellungen

In 27 der in die Erhebungen einbezogenen 91 Fälle (30 %) stellte der BPS vor der Teilnahme an den Maßnahmen die schulischen Grundfertigkeiten und damit Art und Umfang fehlender Grundkompetenzen gutachterlich fest (insbesondere Agentur E in neun von zwölf Fällen).

In den übrigen 64 der 91 Fälle (70 %) bestätigten die Vermittlungsfachkräfte die Eignung und fehlende Grundkompetenzen, ohne den BPS vorab gutachterlich zu beteiligen. Welche Grundkenntnisse sie als nicht hinreichend ansahen, dokumentierten sie im IT-Verfahren VerBIS nur im Ausnahmefall. Die Informationen an die Träger bei der Zuweisung oder die Bildungsziele in den Bildungsgutscheinen enthielten in der Regel keine Aussage, welche Grundkenntnisse fehlten. Die Agenturen merkten dazu in den Informationsgesprächen zu den örtlichen Erhebungen an, dass der Teilnehmerkreis meist Defizite in allen Grundqualifikationen habe. Defizite würden zudem in den Maßnahmen durch die Träger konkret festgestellt und individuell aufgearbeitet.

Nachfolgende Einzelfälle, in denen die Vermittlungsfachkräfte fehlende Grundkompetenzen bejahten, besprachen wir mit den Agenturen vor Ort:

Fall 4
Die Agentur bewilligte einer Teilnehmerin, die in Deutschland ihr Abitur ablegte und ein Studium in Romanistik abgeschlossen hatte, die Teilnahme an einer Maßnahme zum Erwerb von Grundkompetenzen.

Fall 5
Die Agentur bewilligte der 61-jährigen Teilnehmerin mit Studienabschluss die Teilnahme an einer Maßnahme zum Erwerb von Grundkompetenzen. Sie wünschte, nachdem sie nach 30-jähriger Tätigkeit bei einem Arbeitgeber arbeitslos wurde, Kurse zur Verbesserung ihrer Deutschkenntnisse.

---

[26] Produktinformationen August 2016 oder Oktober 2017, Identifizierung der Zielgruppe.

[27] Vgl. Fachliche Weisungen FbW 2017, Nummern 2 und 3 zu § 81 SGB III, Fachliche Weisungen FbW 2021, Nummer 4.2 zu § 81 SGB III.

Die Vermittlungsfachkräfte hielten die Förderungen zum Zeitpunkt der Entscheidung für vertretbar. Bei den Teilnehmenden sei aufgrund ihres bisherigen Werdegangs eine berufliche Neuorientierung mit dem Ziel, einen Berufsabschluss zu erlangen, angezeigt gewesen.

3.2.3 Würdigung

Wir haben anerkannt, dass die Vermittlungsfachkräfte nicht in jedem Fall ein Gutachten des BPS benötigen, um die schulischen Grundfertigkeiten festzustellen. Verzichten sie darauf, sind sie jedoch gefordert, ihre Entscheidung aussagekräftig zu dokumentieren. D. h., sie müssen die konkret fehlenden oder mangelhaften schulischen Grundfertigkeiten dokumentieren und gegenüber den Trägern benennen. Soweit die Vermittlungsfachkräfte die Defizite der Teilnehmenden nicht selbst konkret feststellten, waren diese durch den BPS zu bestimmen.

In den dargestellten Beispielfällen haben wir erhebliche Zweifel geäußert, dass die Vermittlung von Grundkompetenzen erforderlich war. Der Auffassung der Agenturen, dass bei einem Teil dieser Personen eine berufliche Neuorientierung sinnvoll erscheint, haben wir nicht widersprochen. Eine Förderung von Grundkompetenzen hielten wir jedoch nicht für erforderlich. Wir haben der Bundesagentur nahegelegt, bei Personen mit Studienabschluss wie auch im Falle einer Hoch- oder Fachhochschulreife die Förderung von Grundkompetenzen grundsätzlich auszuschließen.

3.2.4 Stellungnahme der Bundesagentur

Die Bundesagentur hat mitgeteilt, sie teile die Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass Förderentscheidungen (generell) aussagekräftig zu dokumentieren sind. Nach Aussagen der Agenturen prüften die durchführenden Bildungseinrichtungen den Schwerpunkt der notwendigen Unterstützung der Teilnehmenden bei Maßnahmeeintritt durch geeignete Verfahren. Die Träger seien dann grundsätzlich in der Lage, diese Schwerpunkte zu berücksichtigen, indem sie nach den individuellen Bedarfen der Teilnehmenden Kenntnisse vermitteln und auch auf heterogene Teilnehmergruppen eingehen. Es erscheine daher nicht erforderlich, die Träger in jedem Fall über die genauen Defizite eines Teilnehmenden zu informieren. Sofern konkrete inhaltliche Schwerpunktsetzungen für den weiteren Ausbildungsprozess wichtig erschienen, sollte dies gleichwohl im Bildungsgutschein dokumentiert werden. Die Vermittlungsfachkräfte seien gehalten, Verstöße gegen den Daten- und Vertrauensschutz zu vermeiden, so dass detaillierte Angaben zu schulischen Leistungen im Bildungsgutschein nur begrenzt möglich seien.

Die Bundesagentur hat anerkannt, dass die Notwendigkeit einer Teilnahme an beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen nicht immer umfassend dokumentiert werde. Die Dokumentation von Förderentscheidungen stehe deshalb im Fokus der Qualitätssicherung und es seien dazu auch Maßnahmen ergriffen worden.

So habe eine Regionaldirektion im Jahr 2019 mehrere Arbeitshilfen zu Ermessensentscheidungen veröffentlicht. Das Instrument „Entscheidungsnavigator" unterstütze durch gezielte Fragestellungen (u. a. zur Eignung und zur Fördernotwendigkeit des Kunden) die individuelle Begründung von Ermessensentscheidungen und deren rechtssichere Dokumentation. In einem weiteren Regionaldirektionsbezirk sei das Thema Dokumentation der Förderentscheidung Bestandteil der Qualifizierungsreihe „QualiFbW", bei der auch die Maßnahmen zum Erwerb von Grundkompetenzen behandelt werde. Die Regionaldirektion habe zudem den Agenturen empfohlen, geeignete Dokumentationsstandards in die lokalen Qualitätssicherungskonzepte aufzunehmen.

Die Bundesagentur hat der Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht zugestimmt, grundsätzlich eine Förderung bei Personen mit Studienabschluss wie auch im Fall einer Hoch- oder Fachhochschulreife auszuschließen. Trotz eines akademischen Abschlusses könnten z. B. bei lang andauernder Arbeitslosigkeit, Berufsentfremdung o. ä. Kompetenzen abnehmen wie auch digitale Grundkompetenzen fehlen. Insbesondere bei lange zurückliegenden oder im Ausland erworbenen Abschlüssen seien Defizite denkbar. Die Vermittlungsfachkräfte seien dabei angehalten zu dokumentieren, welche Grundkompetenzen erforderlich seien.

3.2.5 Abschließende Würdigung

Nach übereinstimmender Meinung von Bundesrechnungshof und Bundesagentur sind die Notwendigkeit der Förderentscheidung und mit ihr die jeweils erforderlichen Grundkompetenzen zu dokumentieren. Um dieses sicherzustellen, hat die Bundesagentur Maßnahmen einzelner Regionaldirektionen beschrieben, um Dokumentationsmängel zu beheben. Inwieweit die Maßnahmen die erhoffte Wirkung erzielen werden, bleibt abzuwarten, da diese Problematik sich auch bei andere Fördermaßnahmen immer wieder zeigt.

Darüber hinaus hält der Bundesrechnungshof es weiterhin für unerlässlich, dass die Vermittlungsfachkräfte gegenüber den Trägern die fehlenden Grundkompetenzen benennen. Hier geht es entgegen der Darstellung der Bundesagentur nicht darum, detailliert Defizite z. B. im Bereich des Lesens, Schreibens oder der Mathematik (z. B. Mängel bei Bruch- oder Prozentrechnung) aufzuführen. Der Bildungsgutschein soll vielmehr darüber Auskunft geben, in welcher Grundqualifikation konkret ein Bedarf besteht, z. B. im Schreiben oder Rechnen. Damit ist von vornherein eine noch gezieltere Unterstützung des Einzelnen möglich, unabhängig davon, dass ein Träger zusätzlich den Nachholbedarf spezifischer Kenntnisse in den jeweiligen Bereichen ausfindig macht. Inwiefern diese Angaben im Hinblick auf den Daten- oder gar Vertrauensschutz zu vermeiden sind, erschließt sich uns nicht.

Wir teilen die Ansicht der Bundesagentur, dass auch bei Personen mit Studienabschluss, Hoch- oder Fachhochschulreife Fallgestaltungen auftreten können, die den Erwerb bestimmter Grundkompetenzen erforderlich machen. Diese Fälle zählen wir jedoch im Bereich der Arbeitsförderung eher zu den Ausnahmen, weswegen wir einen grundsätzlichen Ausschluss dieses Personenkreises empfohlen haben. Die Notwendigkeit, auch diesem Personenkreis Grundkompetenzen zu vermitteln, wird nachvollziehbarer, wenn in jedem Einzelfall fehlende

Grundqualifikationen dokumentiert und erläutert werden. Wir sehen insoweit den Punkt als erledigt an.

4 Förderung von Grundkompetenzen vor abschlussorientierter Weiterbildung

4.1 Ausgangslage

Die Gesetzesbegründung des AWStG verweist auf eine Studie, nach der in Deutschland vor allem Langzeitarbeitslose, Ältere und gering Qualifizierte nur unterdurchschnittliche Kompetenzwerte erreichten. Es bedürfe daher insbesondere für leistungsschwächere Personen verstärkt an Bildungsangeboten, mit denen Erwachsene Grundkompetenzen nachträglich erwerben und verbessern können.[28] Ziel sei es, die „abschlussbezogene berufliche Weiterbildung beginnen, durchhalten und erfolgreich abschließen zu können".[29]

Die Zentrale hatte gegenüber den Regionaldirektionen im Dezember 2016 erläutert, sie lege nunmehr den Gesetzestext des § 81 Absatz 3a SGB III über den Wortlaut hinaus aus, um die abschlussorientierte Weiterbildung (weiter) zu stärken. Danach sei die Förderung von Grundkompetenzen „im Vorfeld von abschlussorientierter Weiterbildung"[30] grundsätzlich dann möglich, wenn die Teilnahme für einen erforderlichen Berufsabschluss notwendig sei. Dies gelte „für alle Arten abschlussorientierter Weiterbildungen"[31]. Sie passe damit die Strategie der Förderung beruflicher Weiterbildung an, da das Potenzial an geeigneten Teilnehmenden für abschlussorientierte Weiterbildung auf der einen Seite rückläufig sei; auf der anderen Seite sei die Fachkräftesicherung notwendig.[32]

In einer Produktbeschreibung vom Mai 2018 beschrieb die Zentrale Leistungsgegenstand und Ziel für die Maßnahme „Grundkompetenzen – Schwerpunkt IT-digitales". Diese Produktbeschreibung erweiterte die möglichen Maßnahmeziele. So sollten die Teilnehmer nach Abschluss der Qualifizierung in Grundkompetenzen „an verschiedenartigsten weiterführenden

[28] Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der beruflichen Weiterbildung und des Versicherungsschutzes in der Arbeitslosenversicherung, BT-Drs. 18/8042, Seite 25.

[29] Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der beruflichen Weiterbildung und des Versicherungsschutzes in der Arbeitslosenversicherung, BT-Drs. 18/8042, Seite 25.

[30] Mail des Geschäftsbereichs Zentrale Führungsunterstützung (FU) Weisungen/Kommunikation vom 7. Dezember 2016 an Geschäftsführung der Regionaldirektionen, Az.: 5530.2 / 1204.

[31] Mail des Geschäftsbereichs Zentrale Führungsunterstützung (FU) Weisungen/Kommunikation vom 7. Dezember 2016 an Geschäftsführung der Regionaldirektionen, Az.: 5530.2 / 1204.

[32] Vgl. Mail des Geschäftsbereichs Zentrale Führungsunterstützung (FU) Weisungen/Kommunikation vom 7. Dezember 2016 an Geschäftsführung der Regionaldirektionen, Az.: 5530.2 / 1204.

beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen, u. a. an beruflichen Weiterbildungen mit Abschluss oder Teilqualifikationen, erfolgreich teilnehmen können“.[33]

Laut Fachlicher Weisungen FbW der Bundesagentur ist eine Förderung des Erwerbs von Grundkompetenzen wegen fehlenden Berufsabschlusses auch möglich, wenn durch die Teilnahme eine berufsanschlussfähige Teilqualifikation erworben wird.[34] Berufsanschlussfähige Teilqualifikationen sind Bildungsangebote, die in systematischen, aufeinanderfolgenden Schritten auf einen Berufsabschluss vorbereiten. Die einzelnen Teilqualifikationen müssen in der Summe alle Aspekte eines Berufsbildes abdecken. Der Berufsabschluss kann über eine Externenprüfung vor der zuständigen Kammer erworben werden.[35]

4.2 Feststellungen

Keiner der geprüften Fälle betraf eine Förderung von Grundkompetenzen für die Teilnahme an einer Teilqualifikation.

Die sechs Agenturen hatten bis zu unseren Erhebungen keine Maßnahme „Grundkompetenzen – Schwerpunkt IT-digitales“ eingekauft.

4.3 Würdigung

Die Zentrale hatte selbst darauf hingewiesen, dass ihre Auslegung über den Gesetzeswortlaut hinaus geht. § 81 Absatz 3a Nummer 2 SGB III fordert eine Weiterbildung, die zu einem Abschluss in einem Ausbildungsberuf mit einer Ausbildungsdauer von mindestens zwei Jahren führt. Die Bundesagentur fördert jedoch auch Grundkompetenzen im Vorfeld von „abschlussorientierten Weiterbildungen“. Vorgaben zu einer Mindestdauer von zwei Jahren macht sie in diesem Zusammenhang nicht. Wir haben es für fraglich gehalten, inwieweit diese sog. abschlussorientierte Weiterbildung mit dem Willen des Gesetzgebers noch übereinstimmt. Danach will der Gesetzgeber Personen in ihren Grundkompetenzen fördern, damit sie eine abschlussbezogene berufliche Weiterbildung erfolgreich abschließen können. Unter einer abschlussbezogenen Weiterbildung kann auch die von der Zentrale bezeichnete abschlussorientierte Weiterbildung fallen. Entscheidend ist allerdings, dass die abschlussbezogene oder abschlussorientierte Weiterbildung auf einen Abschluss in einem Ausbildungsberuf von mindestens zwei Jahren abzielt. Ist das gewährleistet, entspricht diese Auslegung dem Willen des Gesetzgebers und letztlich auch dem Sinn und Zweck der Regelung. Auch nur so lässt sich rechtfertigen, dass die Bundesagentur oder im Rechtskreis des SGB II der Bund

[33] Produktbeschreibung Maßnahme „Grundkompetenzen – Schwerpunkt IT-digitales“ Stand 17. Mai 2018, Leistungsgegenstand und Ziel, Seite 1.

[34] Vgl. Fachliche Weisungen FbW, § 81 Grundsatz, Tz. 1.4, Seite 9.

[35] Vgl. Internetseite https://www.arbeitsagentur.de/bildungstraeger/berufsanschlussfaehige-teilqualifikationen.

Maßnahmen finanzieren, die im Wesentlichen schulische Fertigkeiten vermitteln und damit Aufgabe der Länder wären.

Dieser Abschluss kann auch durch die in der Weisung FbW genannten berufsanschlussfähigen Teilqualifikationen erworben werden. Dies gilt jedoch nur dann, wenn die einzelnen Teilqualifikationen in der Summe alle Aspekte eines Ausbildungsberufes mit einer mindestens zweijährigen Ausbildungsdauer abdecken. Können die Teilqualifikationen nicht in der Summe zu einem entsprechenden Abschluss führen, ist keine Weiterbildung im Sinne des § 81 Absatz 3a Nummer 2 SGB III gegeben und die Förderung des Erwerbs von Grundkompetenzen ausgeschlossen.

Gleiches gilt für die Maßnahme „Grundkompetenzen – Schwerpunkt IT-digitales“, der nach der Produktbeschreibung „verschiedenartigste […] weiterführende […] berufliche […] Qualifizierungsmaßnahmen“[36] folgen durften. Solche Maßnahmen erfüllen nicht die gesetzlich vorgeschriebenen Voraussetzungen nach § 81 Absatz 3a i. V. m. Absatz 1 SGB III, soweit sie auf andere Ziele als den Erwerb eines beruflichen Abschlusses mit eine Ausbildungsdauer von mindestens zwei Jahren ausgerichtet sind.

Wir haben darauf hingewiesen, dass die Förderung von Maßnahmen zum Erwerb von Grundkompetenzen für Teilqualifikationen sich auf Berufe beschränken sollte, bei denen alle für den Berufsabschluss erforderlichen Teilqualifikationen erworben werden können. In den übrigen Fällen sind sie nicht nach § 81 Absatz 3a SGB III zu fördern. Wir haben gefordert, die Produktbeschreibung für die Maßnahme „Grundkompetenzen – Schwerpunkt IT-digitales“ zu ändern.

4.4 Stellungnahme der Bundesagentur

Die Bundesagentur hat dem Bundesrechnungshof zugestimmt, dass es Ziel der Maßnahme zum Erwerb von Grundkompetenzen sei, die Teilnehmenden darauf vorzubereiten, erfolgreich an einer beruflichen Weiterbildung teilzunehmen, die zu einem Abschluss in einem Ausbildungsberuf führt, für den nach bundes- oder landesrechtlichen Vorschriften eine Ausbildungsdauer von mindestens zwei Jahren festgelegt ist. Die fachliche Weisung FbW sei dahingehend eindeutig.

Auch Teilqualifizierungen seien abschlussorientierte Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung. Zu Beginn einer Teilqualifizierung könne in der Regel nicht eingeschätzt werden, in welchem Zeitraum ein oder mehrere Module durchlaufen würden oder ob z. B. der Abschluss über die Externenprüfung erworben würden. Die Förderung von Grundkompetenzen könne daher nicht auf Fälle beschränkt werden, bei denen von vornherein feststehe, dass alle Teilqualifikationen durchlaufen werden. Dies sei nicht praktikabel. Insbesondere nicht im Hinblick auf die maßgebliche Zielgruppe (Geringqualifizierte), bei der Teilqualifizierungen

[36] Produktbeschreibung Maßnahme „Grundkompetenzen – Schwerpunkt IT-digitales“ Stand 17. Mai 2018, Leistungsgegenstand und Ziel, Seite 1.

gerade deshalb zum Einsatz kämen, weil zu Beginn der Qualifizierung nicht eingeschätzt werden könne, ob und in welchem Zeitraum das Durchlaufen aller Teilqualifizierungen gelinge.

Die Bundesagentur hat darüber hinaus ausgeführt, sie teile aber die Auffassung des Bundesrechnungshofes in der Hinsicht, dass die Ausgestaltung des Produktes "Grundkompetenzen Schwerpunkt – IT-digitales" den bestehenden gesetzlichen Regelungen entgegensteht, soweit auf die Vorbereitung auf abschlussorientierte Weiterbildung von vornherein verzichtet worden sei. Bei dem Produkt handele es sich um ein regionales Produkt zweier Regionaldirektionen, das seit 2018 insgesamt achtmal mit jeweils kurzer Laufzeit (max. 6 Monate) eingekauft worden sei. Sechs Maßnahmen seien inzwischen ausgelaufen. Eine weitere Maßnahme liefe aus. Der Einkauf werde das Produkt modifizieren.

Zwischenzeitlich hat die Bundesagentur eine neue Produktinformation herausgegeben, nach der ein Ziel der Maßnahme „Grundkompetenzen – Schwerpunkt IT-digitales“ ist, „dass die Teilnehmenden an weiterführenden abschlussorientierten Qualifizierungsmaßnahmen (auch Teilqualifizierungen), erfolgreich teilnehmen können.“[37] In der Produktinformation führt die Bundesagentur weiter aus, dass die Maßnahme auf weiterführende abschlussorientierte berufliche Qualifizierungsmaßnahmen vorbereitet, d. h. auf berufliche Weiterbildungen, die zu einem Abschluss in einem Ausbildungsberuf führen, für die nach bundes- oder landesrechtlichen Vorschriften eine Ausbildungsdauer von mindestens zwei Jahren festgelegt ist.[38]

4.5 Abschließende Würdigung

Bundesrechnungshof und Bundesagentur stimmen überein, dass die Förderung von Grundkompetenzen das Ziel eines Ausbildungsberufs mit einer Ausbildungsdauer von mindestens zwei Jahren voraussetzt. Dies schließt berufsanschlussfähige Teilqualifikationen ein, die in der Summe alle Aspekte eines entsprechenden Ausbildungsberufes abbilden. Dass es womöglich den Teilnehmenden nicht gelingt, alle Teilqualifikationen zu absolvieren, ist davon unabhängig. Wie wir bereits in unserer vorläufigen Würdigung deutlich gemacht haben, kommt es darauf an, dass die beabsichtigte Teilqualifikation zusammen mit weiteren Teilqualifikationen einen Berufsabschluss bilden kann. Besteht eine solche Möglichkeit wegen fehlenden Angebots von vornherein nicht, muss die vorgesehene Teilqualifikation ausscheiden.

Die Produktinformation „Grundkompetenzen – Schwerpunkt IT-digitales“ hat die Bundesagentur zwischenzeitlich entsprechend der Empfehlung des Bundesrechnungshofes geändert.

---

[37] Produktinformation „Grundkompetenzen – IT-digitales (GK-IT-digitales)“ Stand 22. März 2021, Leistungsgegenstand und Ziel, Seite 1.

[38] Vgl. Produktinformation „Grundkompetenzen – IT-digitales (GK-IT-digitales)“ Stand 22. März 2021, Leistungsgegenstand und Ziel, Seite 1.

5 Auftragsmaßnahmen oder freie Maßnahmen?

5.1 Ausgangslage

Die Agenturen können abweichend von § 81 Absatz 4 SGB III (freie Maßnahmen) unter Anwendung des Vergaberechts Träger mit der Durchführung von Maßnahmen zum Erwerb von Grundkompetenzen beauftragen, wenn diese vor Ablauf des 31. Dezember 2023 beginnen (§ 131a Absatz 2 SGB III). Der Gesetzgeber verlängerte diese zunächst bis Ende 2020 befristete Möglichkeit. Er begründete dies damit, dass die Agenturen die Wahlfreiheit über den im Einzelfall zweckmäßigsten Förderweg haben sollen. Damit könnten sie sich auch im Hinblick auf den neu eingeführten Rechtsanspruch auf Förderung einer berufsabschlussbezogenen Weiterbildung (§ 81 Absatz 2 SGB III) je nach den regionalen arbeitsmarktpolitischen Bedürfnissen einen möglichst breiten Zugang zu entsprechenden Weiterbildungsangeboten erschließen.[39]

5.2 Feststellungen

Nach Auswertung der Zentrale[40] traten bis Juli 2018 3 049 Personen in Auftragsmaßnahmen ein, 1 604 in Maßnahmen mit Bildungsgutschein.

Die Agenturen B, D, E und F wiesen Teilnehmende ganz oder überwiegend Auftragsmaßnahmen zu. Teilweise erklärten sie, auf diese Weise den Bedarf an gezielten Maßnahmen zum Erwerb von Grundkompetenzen besser decken zu können. Darüber hinaus ließe sich auf die Inhalte der Maßnahme besser Einfluss nehmen und eine bessere Kontrolle gewährleisten.

Die Agenturen A und C führten keine Auftragsmaßnahmen durch, sondern gaben Bildungsgutscheine aus. Die Agentur A begründete dies damit, dass nur wenige Teilnehmende die Vermittlung von Grundkompetenzen in gesonderten Maßnahmen benötigen. In überbetrieblichen Maßnahmen würden sie ohnehin von den Bildungsträgern bei schulischen Schwächen unterstützt. Die Agentur C erklärte, sie sehe ein Risiko, eine Auftragsmaßnahme ausreichend auslasten zu können.

Die Zentrale der Bundesagentur gab an, sie könne keine konkreten Gründe angeben, weshalb so viele Eintritte in Auftragsmaßnahmen festzustellen seien.

---

[39] Artikel 1 Nummer 22 des Gesetzes zur Förderung der beruflichen Weiterbildung im Strukturwandel und zur Weiterentwicklung der Ausbildungsförderung, BGBl. I, 1044 (1048).

[40] Vgl. Auswertung der Zentrale (AM41), Stand 5. Dezember 2018.

5.3 Würdigung

Wir haben unsere Erwartung deutlich gemacht, dass die Agenturen ihren Bildungsmarkt beobachten, die Bedarfe sachgerecht planen und ihre Entscheidung für Auftragsmaßnahmen oder freie Maßnahmen begründen sollten, um eine vor Ort bedarfsgerechte und wirtschaftliche Lösung zu finden. Bei einer Entscheidung gegen Auftragsmaßnahmen sollten sie auch die Möglichkeit einbeziehen, dass Agentur und Jobcenter die Maßnahme gemeinsam einkaufen und damit das Risiko einer zu geringen Besetzung mit Teilnehmenden begrenzen können. Wir haben angeregt, auf die Möglichkeit des gemeinsamen Einkaufs von Maßnahmeplätzen (erneut) hinzuweisen.

Der Gesetzgeber will mit der Wahlmöglichkeit zwischen Auftragsmaßnahme und freier Maßnahme je nach regionalem Arbeitsmarkt ein besseres Weiterbildungsangebot fördern. Rechtzeitig vor Ablauf der Befristung wird es von Interesse sein, inwieweit das Ziel erreicht werden konnte. Wir haben empfohlen, dieses und die darüber hinaus gehenden positiven wie negativen Wirkungen von Auftragsmaßnahmen und freien Maßnahmen zum Erwerb von Grundkompetenzen zu evaluieren.

5.4 Stellungnahme der Bundesagentur

Die Bundesagentur hat bestätigt, dass es von Interesse sein werde, die Auswirkungen der Wahlmöglichkeit zwischen Auftragsmaßnahmen und freien Maßnahmen auf den regionalen Arbeitsmarkt zu kennen. Eine Evaluation der Maßnahmen zum Erwerb von Grundkompetenzen sei nach Abstimmung mit dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Stärkung der beruflichen Weiterbildung und des Versicherungsschutzes in der Arbeitslosenversicherung nicht explizit vorgesehen. Entsprechende Erkenntnisse sollten bei der Initiative „Zukunftsstarter'' gewonnen werden, bei der unter anderem Maßnahmen zum Erwerb von Grundkompetenzen zur Vorbereitung junger Menschen auf eine abschlussorientierte Weiterbildung genutzt worden seien.

Die Möglichkeit des gemeinsamen Einkaufs unter anderem von Maßnahmen zum Erwerb von Grundkompetenzen durch Agenturen und gemeinsame Einrichtungen bestehe generell und werde auch bereits genutzt. Es werde darauf regelmäßig hingewiesen.

5.5 Abschließende Würdigung

Zwar wird die Bundesagentur die Maßnahmen zum Erwerb von Grundkompetenzen nicht einer gesonderten Evaluation unterziehen, jedoch hat sie zugesagt, diese als Teil der Initiative Zukunftsstarter zu untersuchen. Inwieweit dies auch Auswirkungen der Wahlmöglichkeit zwischen Auftragsmaßnahmen und freier Maßnahmen umfasst, legt die Bundesagentur nicht dar. Wir empfehlen der Bundesagentur, diesen Aspekt darin einzubeziehen.

6 Verfahren Auftragsmaßnahmen und Bildungsgutscheine

6.1 Ausgangslage

Sieht man von der Ausnahmevorschrift des § 131a Absatz 2 SGB III ab, wird den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern das Vorliegen der Voraussetzungen für die Förderung mit Hilfe eines Bildungsgutscheines bescheinigt. Der Bildungsgutschein kann zeitlich befristet sowie regional und auf bestimmte Bildungsziele beschränkt werden (§ 81 Absatz 4 SGB III). Der Arbeitnehmer oder die Arbeitnehmerin wählt selbst einen Bildungsträger aus, bei dem der Bildungsgutschein eingelöst wird. Die Agenturen tragen im Bildungsgutschein das mit den Teilnehmenden erarbeitete und vereinbarte Bildungsziel ein.

Bei Auftragsmaßnahmen haben die Kunden keine Wahlmöglichkeit zwischen verschiedenen Bildungsträgern, die Bildungsmaßnahmen mit dem festgelegten Bildungsziel anbieten. Sie werden von der Agentur per Bescheid dem Bildungsträger als Teilnehmende zugewiesen, der von der Agentur beauftragt wurde.[41] Die Agenturen informieren diesen Bildungsträger über die zugewiesenen Teilnehmenden in elektronischer Form über das IT-Verfahren VerBIS.[42]

6.2 Feststellungen

Die Agenturen stellten den Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen teilweise Bildungsgutscheine aus, wenn sie an einer Auftragsmaßnahme teilnehmen sollten. Sie informierten die Bildungsträger von Auftragsmaßnahmen nur teilweise in elektronischer Form über die Zuweisung der Teilnehmenden. Stattdessen erhielten die Bildungsträger den Bildungsgutschein.

Die Agenturen überschrieben vielfach nicht das beim Ausfüllen des Bildungsgutscheins vorgeschlagene Bildungsziel, das regelmäßig die zuletzt eingetragene berufliche Tätigkeit war.[43] Der angestrebte Berufsabschluss war für die Bildungsträger damit nicht erkennbar. Die konkret zu vermittelnden Grundkompetenzen hielten die Agenturen mit wenigen Ausnahmen nicht im Bildungsgutschein fest.

---

[41] Vgl. Fachliche Weisungen Maßnahmen bei einem Träger (MAT) nach § 45 SGB III, Stand 20. April 2018 und 1. August 2019, Tz. 45.11.2 und 45.13.4.

[42] Vgl. Produktinformationen August 2016 oder Oktober 2017, Maßnahmedurchführung, Seite 3.

[43] Wir erfassten diesen Sachverhalt nicht in allen Erhebungsstellen, so dass wir keine Häufigkeiten benennen können.

In der Region einer Agentur boten Bildungsträger bei der Maßnahme „Grundkompetenzen“ einzelne Module[44] an. Die Teilnehmenden durchliefen stets alle Module.

6.3 Würdigung

Die Agentur hat das vorgeschriebene Verfahren einzuhalten, indem sie bei Auftragsmaßnahmen die Teilnehmenden per Bescheid zuweist und den Bildungsträger elektronisch über die Zuweisung informiert.

Wir haben dargestellt, dass das Bildungsziel bei Maßnahmen nach § 81 Absatz 3a SGB III die Vermittlung konkreter Grundkompetenzen für den Abschluss in einem Ausbildungsberuf oder zumindest innerhalb eines Berufsfeldes sein sollte. So wäre z. B. als Bildungsziel „Vermittlung von Grundkompetenzen in Mathematik für einen konkret zu benennenden Berufsabschluss (z. B. Industriekaufmann)“ anzugeben. Je weniger oder ungenauer das Bildungsziel beschrieben wird, desto höher ist das Risiko, dass die gewählte Maßnahme nicht dem Förderbedarf des Kunden entspricht und der Kunde mit der geförderten Maßnahme nicht genau die Qualifikation erhält, die er benötigt. Das wird dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit nicht gerecht. Darüber hinaus könnte eine Folge sein, bei der darauffolgenden Weiterbildung zu scheitern. Wir haben die Gefahr gesehen, dass Interesse und Motivation der Teilnehmenden nachlassen, wenn sie die Lerninhalte bereits kennen und die Maßnahme länger als nötig andauert. Wenn der Bildungsträger bei der Grundkompetenzmaßnahme Module anbietet, sollte die Agentur die Möglichkeit nutzen und die tatsächlich benötigten Module festlegen.

Darüber hinaus kann die Agentur bei ungenauer oder fehlender Beschreibung des Bildungsziels kaum kontrollieren, ob die ausgewählte Maßnahme dem ausgestellten Gutschein entspricht. Das stellt die Teilnahme und die damit verbundenen Ausgaben der Bundesagentur insgesamt in Frage.

Wir haben gebeten sicherzustellen, dass die Agenturen bei Auftragsmaßnahmen das vorgeschriebene Verfahren einhalten. Darüber hinaus haben wir gebeten dafür Sorge zu tragen, dass die Vermittlungsfachkräfte künftig nur Bildungsgutscheine ausgeben, die ein konkretes und einschlägiges Bildungsziel benennen. Das schließt auch die fehlenden oder verbesserungswürdigen Grundkompetenzen mit ein. Soweit die Maßnahmen der Bildungsträger Module vorsehen, sind diese bedarfsgerecht auszuwählen.

6.4 Stellungnahme der Bundesagentur

Die Bundesagentur hat eingeräumt, dass Agenturen, die Auftragsmaßnahmen eingekauft hatten, teilweise die Kunden nicht per Bescheid zuwiesen und den Bildungsträger

[44] Z. B. EDV-Kenntnisse, Mathematik.

informierten. In den betroffenen Regionaldirektionsbezirken sei das Thema aufgegriffen und auf die Nutzung des Zuweisungsschreibens hingewiesen worden. Aufgrund des geringen Anteils an Auftragsmaßnahmen im Rechtskreis SGB III seien derzeit keine weitergehenden Maßnahmen geplant.

Die Bundesagentur hat die Auffassung vertreten, dass der Bildungsgutschein bei der Vermittlung von Grundkompetenzen nicht bereits zwingend ein konkretes Bildungsziel enthalten müsse. Die Maßnahme sei für die Zielgruppe der Geringqualifizierten konzipiert und solle diesem Personenkreis einen niedrigschwelligen Zugang zu abschlussorientierter Weiterbildung ermöglichen. Ein konkreter Berufswunsch bzw. ein Berufsfeld werde in vielen Fällen bereits vorhanden sein. Es müsse aber die Möglichkeit bleiben, bei der Feststellung und Entwicklung von Kenntnissen in der Grundkompetenzmaßnahme über das angestrebte Bildungsziel zu entscheiden.

Ungeachtet dessen hat die Bundesagentur zugestimmt, dass die zu vermittelnden Grundkompetenzen möglichst konkret aus dem Bildungsgutschein hervorgehen sollten. Allerdings müsse hierbei auch beachtet werden, dass die Bildungseinrichtungen den individuellen Kenntnisstand und Bildungsbedarf der Teilnehmenden bei Maßnahmeeintritt ohnehin prüfen. Gleichwohl werde oder sei das Thema in den betroffenen Regionaldirektionsbezirken aufgegriffen und auf die möglichst konkrete Formulierung des Förderbedarfs hingewiesen worden.

Eine Regionaldirektion habe dazu selbst Datensätze geprüft. Sie habe erklärt, dass die Vermittlungsfachkräfte offensichtlich davon ausgingen, dass die auf dem freien Markt angebotenen Maßnahmen wie die Auftragsmaßnahmen alle Elemente der Grundkompetenzen vorsähen. Konkrete Grundkompetenzen würden teilweise auch dann nicht benannt, wenn tatsächlich Defizite in allen Bereichen vorliegen. Diese Sachlage werde mit der betroffenen Agentur thematisiert und Verbesserungen durch eine erneute Datensatzsichtung nachgehalten.

Die Agentur C werde künftig bei Maßnahmen mit einer modularen Vermittlung von Grundkompetenzen im VerBIS-Datensatz des Teilnehmenden vermerken, welche Module des Bildungsträgers erforderlich seien. Die Umsetzung werde überprüft. Bei der aktuellen Stichprobenprüfung der Regionaldirektion sei nur eine Maßnahme mit Modulen ersichtlich gewesen, Bei dieser seien die Kunden tatsächlich nur in die benötigten Module zugewiesen worden.

6.5 Abschließende Würdigung

Die Bundesagentur stimmt den Mängeln im Wesentlichen zu und hat Schritte beschrieben, um diese zu beseitigen. Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass in Bildungsgutscheinen als angestrebtes Bildungsziel zumindest das gewünschte Berufsfeld (z. B. Elektro) eingetragen werden sollte. Anders als das die Bundesagentur darstellt, ist kein konkretes Bildungsziel zwingend anzugeben. Wie unter Tz. 2 dargelegt, sollte unabhängig davon, dass sich die Maßnahme zum Erwerb von Grundkompetenzen vorwiegend an Geringqualifizierte

richtet, deren berufliche Richtung vorab bekannt sein oder ermittelt werden. Das ermöglicht eine zielgerichtete Förderung mit einer guten Aussicht auf eine anschließende abgeschlossene Weiterbildung. Dies schließt nicht aus, dass sich während der Maßnahme die berufliche Richtung ändert, wenn sich andere Interessen ausbilden und Neigungen zeigen. Mit diesen Hinweisen schließen wir den Punkt ab.

7 Erfüllung von Berichtspflichten

7.1 Ausgangslage

Träger, die nach einer Ausschreibung den Auftrag erhalten, eine Maßnahme durchzuführen, haben gegenüber dem Auftraggeber Berichtspflichten.[45] So haben sie vier Wochen nach Ende der jeweiligen Maßnahme einen Gesamtbericht über die Durchführung der Maßnahme und deren Ergebnisse sowie ggf. aufgetretene Problemlagen vorzulegen. Entsprechende Berichtspflichten sind den Trägern freier Maßnahmen nicht auferlegt.

7.2 Feststellungen

Die Agenturen A und C förderten keine Teilnehmer in Auftragsmaßnahmen. Bei den anderen vier Agenturen lagen zum Zeitpunkt der Erhebungen keine Gesamtberichte zu den durchgeführten Maßnahmen vor. Die Agenturen begründeten dies damit, dass die Verträge mit den Trägern noch nicht ausgelaufen waren. Das galt auch, wenn während der Vertragslaufzeit einzelne Maßnahmen bereits beendet und mehr als vier Wochen vergangen waren.

7.3 Würdigung

Die Bildungsträger haben ihre vertraglichen Verpflichtungen gegenüber der Bundesagentur zu erfüllen. Die Berichtspflicht ist nicht an das Ende der Vertragslaufzeit, sondern an das Ende einzelner Maßnahmen gebunden. Die Agenturen können nur prüfen, ob die Träger ihre Vertragspflichten erfüllten, wenn sie sich von den Trägern die dazu erforderlichen Unterlagen vorlegen lassen. Darüber hinaus ermöglichen die Gesamtberichte den Agenturen, Probleme bei den Auftragsmaßnahmen aufzugreifen und bei weiteren einzelnen Maßnahmen ggf. zu beseitigen.

Wir haben gebeten sicherzustellen, dass fortan die Bildungsträger die Gesamtberichte der Maßnahmen rechtzeitig vorlegen und die Agenturen sich mit diesen auseinandersetzen.

[45] Mitteilungspflichten nach Nr. B.1.6 der Leistungsbeschreibung (Stand 25. August 2016).

7.4 Stellungnahme der Bundesagentur

Die Bundesagentur hat mitgeteilt, dass die vier Agenturen die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zum Anlass genommen haben, die fehlenden Berichte umgehend beim Bildungsträger anzufordern. Zugleich sei auf die rechtzeitige Vorlage künftiger Berichte hingewiesen worden. Weitergehende Maßnahmen seien nicht vorgesehen, da es im Rechtskreis SGB III aktuell sonst kaum Auftragsmaßnahmen gebe.

7.5 Abschließende Würdigung

Zwar haben die Agenturen die fehlenden Berichte angefordert. Es bleibt jedoch unklar, ob sich der Hinweis auf die rechtzeitige Vorlage künftiger Berichte nur auf diese Agenturen bezog. Es sollte generell sichergestellt sein, dass die Agenturen die Berichtspflichten der Träger nachhalten, um Probleme aufgreifen und entsprechend vor dem Beginn einer weiteren Maßnahme nachsteuern zu können.

8 Eingliederungsvereinbarung

8.1 Ausgangslage

In einer Eingliederungsvereinbarung, die die Agentur mit dem Arbeitsuchenden trifft, sind u. a. die vorgesehenen Leistungen der aktiven Arbeitsförderung (z. B. die Förderung des Erwerbs von Grundkompetenzen) festzulegen (§ 37 Absatz 2 SGB III).

Wir haben die Verwaltungspraxis zum Abschluss von Eingliederungsvereinbarungen geprüft und angeregt, das Instrument der Eingliederungsvereinbarung zu flexibilisieren. Dies würde es ermöglichen, Eingliederungsvereinbarungen nur dann abzuschließen, wenn sie einen positiven Effekt auf die Integration erwarten lassen.[46] Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) aufgefordert, einen Vorschlag für eine Gesetzesänderung zu den Eingliederungsvereinbarungen zu erarbeiten. Er hat dem BMAS aufgegeben dafür Sorge zu tragen, dass es die Neuregelung zu Beginn der 20. Legislaturperiode schnellstmöglich umsetzt. Das BMAS wird hierzu bis zum 30. September 2022 berichten.

[46] Vgl. Abschließende Mitteilung an den Vorstand der Bundesagentur für Arbeit über die Prüfung der Eingliederungsvereinbarungen im Rechtskreis SGB III vom 13. Dezember 2018, Gz.: VI 4 - 2017 - 1039.

8.2 Feststellungen

Die Agenturen führten vielfach die mit den Arbeitsuchenden besprochene Teilnahme an einer Maßnahme zum Erwerb von Grundkompetenzen nicht in der schriftlich geschlossenen Eingliederungsvereinbarung auf:

Tabelle 2
Grundkompetenzförderung in einer Eingliederungsvereinbarung (EV) festgelegt[47]

Agenturen*	Anteil TN mit EV zu Anzahl TN in %	Anteil Aufnahme einer abschlussbezogenen Weiterbildung zu Anzahl TN in %
1	*91,7*	*83,3*
2	*90*	*80*
5	*50*	*21,4*
6	*34,5*	*10,3*
4	*23,5*	*17,6*
3	*22,2*	*44,4*

Quelle: Eigene Auswertung des BRH

*wegen der risikoorientierten Fallauswahl wird darauf verzichtet, die Agenturen zu benennen

8.3 Würdigung

Die Agenturen, die eine Teilnahme an einer Maßnahme in mindestens 90 % der Fälle schriftlich in die Eingliederungsvereinbarung aufnahmen, waren auch die Agenturen mit den höchsten Übergangsquoten der Teilnehmenden von der Maßnahme in eine abschlussbezogene Weiterbildung.

Wir haben angeregt, bei der Erörterung mit dem BMAS die Prüfungserkenntnisse zu den Maßnahmen zum Erwerb von Grundkompetenzen in die Erwägungen einzubeziehen.
Auf eine Stellungnahme hierzu haben wir verzichtet.

9 Gesamtwürdigung

Wir messen einer zielgerichteten Förderung von Grundkompetenzen eine hohe Bedeutung bei. Wir bleiben dabei, dass dies voraussetzt, vorab mit den Förderberechtigten zu

[47] Die Gesamtzahl der Eingliederungsvereinbarungen haben wir bei den Erhebungen nicht erfasst.

erarbeiten und festzulegen, welcher Ausbildungsberuf oder welches Berufsfeld in Betracht kommt und angestrebt wird. Nach den Erhebungsergebnissen steigt damit die Wahrscheinlichkeit, dass die Teilnehmenden eine abschlussbezogene Weiterbildung aufnehmen. Zudem kommt es darauf an, dass die Agenturen so weit wie möglich die fehlenden bzw. verbesserungswürdigen Grundkompetenzen in den Bildungsgutscheinen konkretisieren. Andernfalls steigt das Risiko, dass die gewählte Maßnahme nicht dem Förderbedarf des Kunden entspricht und womöglich die Wahrscheinlichkeit sinkt, die anschließende Weiterbildung erfolgreich abzuschließen.

Die Bundesagentur wird die Maßnahmen zum Erwerb von Grundkompetenzen nicht einer gesonderten Evaluation unterziehen, jedoch hat sie zugesagt, diese als Teil der Initiative Zukunftsstarter zu untersuchen. In diese Evaluation sollte sie auch die bislang befristete Wahlmöglichkeit zwischen Auftragsmaßnahmen und freien Maßnahmen einbeziehen, um anhand einer ausreichenden Datenlage über den Fortbestand einer solchen Regelung entscheiden zu können.

Gemeinsam mit der Bundesagentur halten wir es zudem für entscheidend, dass die Weiterbildung auf einen Abschluss in einem Ausbildungsberuf von mindestens zwei Jahren abzielt. Sind im Anschluss an die Maßnahme zum Erwerb von Grundkompetenzen sog. abschlussorientierte Weiterbildungen vorgesehen, müssen die einzelnen Teilqualifikationen in der Summe alle Aspekte eines solchen Ausbildungsberufes abdecken.

Nach Ende der einzelnen Auftragsmaßnahme haben sich die Agenturen den vertraglich festgelegten Gesamtbericht des Trägers vorlegen lassen und werden künftig darauf achten. Das ermöglicht, Probleme bei den Auftragsmaßnahmen aufzugreifen und bei weiteren einzelnen Maßnahmen nachzusteuern.

Romers Krings

Beglaubigt: F. Kumlu, TB‘e

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.