

Prävention vor Arbeitslosigkeit: Umschulungen und (Teil-) Qualifizierungen in NRW

Eine Kommentierung der Auswertung der Daten der Agentur für Arbeit – Statistiksservice

Michael Hermund, DGB Bezirk NRW, Abt. Arbeitsmarktpolitik

Düsseldorf, den 08.02.2017

Die Lage

Insgesamt wurden im Dezember 2015 in NRW 717.000 Arbeitslose gezählt. 75 % oder 541.000 davon waren im Rechtskreis SGB II gemeldet.

Über 67 % der Arbeitslosen waren ohne Berufsausbildung und damit Geringqualifizierte. Von diesen 414.000 Geringqualifizierten waren 88 % oder 365.000 im Rechtskreise SGB II gemeldet, 49.000 im SGB III.

Allein 105.500 der Geringqualifizierten waren Jüngere zwischen 25 und 34 Jahren. 10.000 davon waren im SGB III Bezug, die große Mehrheit war in Hartz IV gemeldet. Diese Gesamtzahl ist in den letzten Jahren durch den Anstieg im Hartz IV Bereich weiter gestiegen.

Arbeitslose ohne Berufsausbildung im Alter von 25 bis 34 Jahren (jeweils September)				
	Gesamt	davon	SGB III	SGB II
2013	104.671		11.028	93.643
2014	103.761		10.124	93.637
2015	105.543		9.321	96.222

Die Initiative „Erstausbildung junger Erwachsener“ der Arbeitsagentur zeigt Erfolge. Während die Jobcenter hier keine wesentlichen Anstrengungen erkennen lassen.

Die Stabilität einer Beschäftigung hängt entscheidend vom Qualifikationsniveau ab. Je geringer die Qualifikation, desto höher die Wahrscheinlichkeit (wieder) arbeitslos zu werden.

Diese Zahlen verdeutlichen, Arbeitsmarktprogramme müssen auf Qualifizierung setzen. Aufgrund des besonderen Problemdrucks in NRW und hier im Hartz IV System, müsste der Schwerpunkt der Maßnahmen hier liegen.

Abschussorientierte Qualifizierungen

Die Zahlen der Förderung der Beruflichen Weiterbildung (FbW) speist sich aus verschiedenen Programmen. Bei der Arbeitsagentur werden neben dem Eingliederungstitel die Programme IFlaS und WeGebAU und die Initiative „Erstausbildung junger Erwachsener“ zur Finanzierung genutzt. Bei den Jobcentern werden die Maßnahmen aus den aktiven Leistungen des Eingliederungstitels finanziert.

Der Bestand an Maßnahmen hat sich wie folgt entwickelt:				
	Gesamt	davon	SGB III	SGB II
2013	17.490		10.265	7.225
2014	17.801		10.941	6.860
2015	19.142		11.677	7.465

Obwohl die Mehrzahl der Geringqualifizierten im Rechtskreis SGB II zu finden sind, führen die Jobcenter in NRW erheblich weniger Maßnahmen zur Qualifizierung durch als die Arbeitsagentur. Bei den Jobcentern waren je Maßnahme rein rechnerisch für 48 potentielle Teilnehmer gemeldet. Im Versicherungsbereich gab es 4 Teilnehmer je Maßnahme.

Unterschiedliche Maßnahmetypen

In der Statistik werden vier Maßnahmetypen unterschieden. In 2015 wurden in NRW folgende Teilnehmerzahlen erreicht:

Bestand an Maßnahmeteilnehmern insgesamt 2015

15.070	Umschulungen beim Träger
2.466	betriebliche Einzelumschulungen
764	Vorbereitung auf Externenprüfung
842	zertifizierte Teilqualifizierungen

Der Schwerpunkt lag eindeutig bei vollqualifizierenden Maßnahmen. Nur 4,4 % aller Maßnahmen waren Teilqualifizierungen.

Maßnahmen mit Arbeitslosen

Die Maßnahmen und Programme richten sich nicht nur an Arbeitslose, sondern auch an „von Arbeitslosigkeit Bedrohte“. Wird dieser Personenkreis aus der Förderstatistik herausgerechnet, ergibt sich für Maßnahmen mit Arbeitslosen für das Jahre 2015 folgendes Bild:

Bestand an teilnehmenden Arbeitslosen 2015

	Gesamt	davon SGB III	SGB II
Umschulung beim Träger	12.026	7.657	4.369
betriebliche Einzelumschulungen	1.374	558	816
Vorbereitung auf Externenprüfung	537	339	199
zertifizierte Teilqualifizierungen	738	426	312

- 2015 wurden für Arbeitslose 8.980 Maßnahmen im SGB III durchgeführt. Nur 5.696 Maßnahmen fanden im SGB II statt obwohl über 70 % der Arbeitslosen hier gemeldet sind.
- Auch bei Arbeitslosen Teilnehmern ist festzustellen, dass nur 5 % der Maßnahmen Teilqualifizierungen waren. Die Hartz-IV-Behörden führten 5,5 % der Maßnahmen in Teilqualifizierungen durch, bei der Arbeitsagentur waren es 4,7 %.

Männer und Frauen Beteiligung

	Gesamt	davon SGB III		SGB II	
		Männer	Frauen	Männer	Frauen
Umschulung beim Träger	12.026	4.708	2.950	2.453	1.916
betriebl. Einzelumschulungen	1.374	374	184	430	386
Vorbereitung auf Externenprüfung	537	143	196	61	138
zertifizierte Teilqualifizierungen	738	397	28	282	30

Ein differenziertes Bild ergibt sich beim Vergleich der Teilnahmebeteiligung von Männern und Frauen. Die Vorbereitung auf die Externenprüfung scheint bei Frauen beliebter zu sein.

Teilqualifizierungen dagegen haben bei Frauen keine Priorität. Ansonsten dominieren Maßnahmen für Männer. Ob Frauen entsprechend ihrem Anteil an Arbeitslosigkeit beteiligt sind, wäre zu prüfen.

Veränderungen bei den Maßnahmetypen zwischen 2013 und 2015

- Die größten Steigerungen bei den Teilnehmerzahlen seit 2013 gab es bei betrieblichen Einzelumschulungen + 42,7 % und der Vorbereitung auf die Externenprüfung + 41,2 %.
- Die Teilnehmerzahl insgesamt konnte um 1.652 gesteigert werden. Allerdings baute die Arbeitsagentur ihre Kapazitäten um 1.400 aus, während Teilnehmerzahl bei den Jobcentern nur um knapp 250 Plätze stieg.
- Die Zahl der Teilnehmer bei in der Altersgruppe 25 bis 35 Jahre ist um 1.195 gestiegen. Auch hier gibt es ein erhebliches Missverhältnis zwischen den Rechtskreisen. Im SGB II stieg die Teilnehmerzahl um 279 oder 6,7 %, im SGB III Bereich gab es einen Anstieg um 916 oder 21,2 %.
- Auffällig ist der Rückgang von 5,8 % bei Teilqualifizierungen insgesamt. Im Hartz IV Bereich gibt es einen Rückgang von 4,4%. Allerdings steigt die Zahl bei den arbeitslosen Teilnehmern um 8,7 %.

Beurteilungskriterien

Um die Maßnahmen beurteilen zu können sind die Abbruch- und Erfolgsquote sowie die Eingliederungs- und die Verbleibsquote zu berücksichtigen. Bei der Untersuchung nach Teilnehmeralter lassen sich keine Besonderheiten feststellen.

Die Werte beziehen sich jeweils auf das Jahr 2015.

- Mit der **Erfolgsquote** wird der Anteil der erfolgreich abgeschlossenen Maßnahmen gemessen. Hier haben natürlich „Kurzläufer“ einen Vorteil. Je länger eine Maßnahme dauert, desto höher ist die Möglichkeit des Abbruchs. Daher ist beachtlich, dass die Teilqualifizierungen nicht besser abschneiden als andere Maßnahmen.

Die Erfolgsquoten im Hartz IV Bereich sind über alle Maßnahmetypen schlechter. Besonders deutlich ist der Abstand bei betrieblichen Einzelumschulungen.

Erfolgsquoten in 2015 abgeschlossener Maßnahmen	Erfolgsquoten		
	Gesamt	SGB III	SGB II
Umschulung beim Träger	6.771	75,2 %	62,1 %
betriebliche Einzelumschulungen	922	71,4 %	33,6 %
Vorbereitung auf Externenprüfung	902	83,5 %	73,6 %
zertifizierte Teilqualifizierungen	1.254	79,2 %	76,0 %

- Mit der **Abbruchquote** wird gemessen wie hoch der Anteil der Teilnehmer ist, die eine Maßnahme vorzeitig beenden.
- Die niedrigste Abbruchquote gibt es bei der Vorbereitung auf die Externenprüfung mit 13,6 %.
- Auch hier ist feststellbar, dass über alle Maßnahmetypen hinweg der Hartz IV Bereich schlechter abschneidet.

Abbruchquoten in 2015

	Gesamt	SGB III	SGB II
Umschulung beim Träger	2.468	23,2 %	28,7 %
betriebliche Einzelumschulungen	678	27,4 %	32,5 %
Vorbereitung auf Externenprüfung	151	13,6 %	13,9 %
zertifizierte Teilqualifizierungen	344	20,2 %	23,0 %

- Mit der **Eingliederungsquote** wird gemessen wie viele Teilnehmer sechs Monate nach Ende der Maßnahme in einer sozialversicherten Tätigkeit sind.

Grundsätzlich ist festzustellen, dass sich die Eingliederungsquoten in allen Maßnahmetypen seit 2013 verbessern. Für erfolgreiche Teilnehmer im August 2015 ergibt sich Folgendes:

Eingliederungsquoten von im August 2015 erfolgreich abgeschlossenen Maßnahmen

	Gesamt	SGB III	SGB II
Umschulung beim Träger	5.055	63,0 %	37,7 %
betriebliche Einzelumschulungen	991	74,5 %	40,7 %
Vorbereitung auf Externenprüfung	620	65,0 %	32,2 %
zertifizierte Teilqualifizierungen	847	78,6 %	44,2 %

Teilqualifizierungen haben die höchsten Werte bei der Eingliederung. Dies könnte auch an der direkten „Verwertbarkeit“ des abgeschlossenen Bausteins liegen. Aber auch die anderen Typen erreichen gute Werte. Im Versicherungsbereich (SGB III) liegen die Werte mit 78,6 % bis 63 % erheblich höher als im SGB II Bereich mit 32,2 % bis 44,2 %.

- **Verbleibsquote**

Maßnahmeteilnehmende, die sich zum Stichtag in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung, in selbstständiger Erwerbstätigkeit, in Schule oder Ausbildung, in Familienphase, in Krankheit oder auch Erwerbsunfähigkeit befinden, werden gezählt. Für Teilnehmer, die die jeweiligen Maßnahmen im August 2015 erfolgreich abgeschlossen haben, ergibt sich folgendes Bild:

Verbleibsquoten von im August 2015 erfolgreich abgeschlossenen Maßnahmen

	Gesamt	SGB III	SGB II
Umschulung beim Träger	71,4 %	81,5 %	56,6 %
betriebliche Einzelumschulungen	74,0 %	89,5 %	69,0 %
Vorbereitung auf Externenprüfung	69,6 %	78,5 %	49,3 %
zertifizierte Teilqualifizierungen	75,9 %	87,1 %	60,3 %

Alle Maßnahmetypen im SGB III Bereich liegen in etwa gleich auf.

Auch hier ergeben sich erheblich Unterschiede zwischen den Rechtskreisen. Teilnehmer aus den Jobcentern schneiden z.T. um 30 % schlechter ab als Teilnehmer der Arbeitsagentur.

Situation der Altersgruppe 25 bis 35 Jahren

Die Initiative „Erstausbildung junger Erwachsener“ zielt auf diese Altersgruppe. Die Initiative wird durch die Arbeitsagentur gezielt eingesetzt, kann aber auch im Hartz IV Bereich genutzt werden. Vor dem Hintergrund der Zahl der Betroffenen (rd. 105.000 in NRW, davon 10.000 in SGB III und 95.000 in SGB II) müsste der Schwerpunkt bei den Jobcentern liegen.

Bestand an Maßnahmen der Altersgruppe 25 – 35 nach Rechtskreisen 2015

	SGB III	SGB II
Umschulung beim Träger	7.657	4.369
betriebliche Einzelumschulungen	558	816
Vorbereitung auf Externenprüfung	339	199
zertifizierte Teilqualifizierungen	426	312
Gesamt:	8.980	5.696

Im SGB II Bereich werden erheblich weniger Maßnahmen durchgeführt.

Die Chance der Betroffenen im SGB III Bereich an einer Maßnahme teilzunehmen liegen etwa 15-mal höher als im SGB II Rechtskreis.

Abbruchquote 2015 der Altersgruppe 25 bis 35 Jahre

	SGB III	SGB II
Umschulung beim Träger	23,8 %	29,8 %
betriebliche Einzelumschulungen	19,3 %	35,1 %
Vorbereitung auf Externenprüfung	11,5 %	17,3 %
zertifizierte Teilqualifizierungen	19,9 %	21,8 %

Die Abbruchquote im SGB II ist bei allen Maßnahmetypen höher. Besonders hoch ist der Wert bei betrieblichen Einzelumschulungen.

Trotz der meist kurzen Laufzeit ist die Abbruchwahrscheinlichkeit bei Teilqualifizierungen recht hoch.

Fazit

Teilqualifizierungen machen nur einen kleinen Teil der Maßnahmen aus. Hierfür scheint nur eine kleine Zielgruppe in Frage zu kommen und ansprechbar zu sein. Die persönlichen Umstände des Teilnehmers sind offenbar von entscheidender Bedeutung bei der Auswahl des Instruments der Qualifizierung.

Die relativ hohe Abbruchquote schon bei diesen „Kurzläufern“ lässt auf die Notwendigkeit der gezielten Beratung schließen. Eine spezielle Ansprache und eine individuelle Problembearbeitung scheinen für diese Gruppe notwendig.

Das Erfolgskriterium „nach sechs Monaten in versicherter Arbeit“ ist für diese modulare Qualifizierung nur bedingt tauglich. Eine auf Dauer angelegte Integration kann so kaum nachgewiesen werden.

Zentral ist jedoch das schlechtere Abschneiden der Teilnehmer im SGB II Bereich insgesamt.

Unsere Forderung nach einer Durchhalteprämie scheint vor dem Hintergrund der Daten berechtigt.

Die Abbruchquoten sind bei Teilnehmern aus dem SGB II generell höher, die Eingliederungs- und Verbleibsquoten generell schlechter als bei allen Teilnehmern. Das deutet eher auf besondere Probleme generell in Hartz IV hin.

Bei allen Maßnahmentypen schneidet Hartz IV schlechter ab. Hier sind wohl die schlechtere finanzielle Ausstattung der Teilnehmer und ein fehlendes Coaching ausschlaggebend für einen Misserfolg. Dies haben auch Untersuchungen des IAB festgestellt.

Eine Unterstützung einzelner Maßnahmentypen scheint wenig erfolgversprechend. Vielmehr müssen Teilnehmer aus dem Hartz IV Bereich generell unterstützt werden. Die Begleitung der Maßnahmen durch einen Coach scheint erfolgversprechend.

Es bleibt zu prüfen, ob es Unterschiede in der Qualität der Maßnahmen im SGB II und SGB III Bereich gibt, die das schlechtere Abschneiden von Teilnehmern aus den Jobcentern erklären.

Gleichzeitig ist der Maßnahmenmix im SGB II zu überprüfen und die Zahl der Maßnahmen generell zu steigern.

Das eklatante Missverhältnis zwischen der Anzahl an Maßnahmen und der Zahl der Betroffenen im Vergleich zum Rechtskreis SGB III kann nicht allein durch mangelnde Eingliederungsmittel erklärt werden. **Im Hartz IV Bereich wurden im Jahresdurchschnitt nicht einmal für 2 % der Geringqualifizierten Maßnahmen durchgeführt. Im Versicherungsbereich lag der Wert bei über 18 %.**

Hier stellt sich die Frage, nach welchen Kriterien das MAIS seine Fachaufsicht über die Hartz IV Behörden steuert. Gleichzeitig stellt sich die Frage nach der Rolle der Agentur für Arbeit in den gemeinsamen Einrichtungen mit den Kommunen. Das geschäftspolitische Ziel der Steigerung von anschlussorientierten Maßnahmen in der BA muss auch in allen Jobcentern umgesetzt werden.

In jedem Fall gibt es noch einen erheblichen zusätzlichen Bedarf.

Abzuwarten bleibt wie das neue AWstG (Arbeitslosenversicherungsschutz- und Weiterbildungsstärkungsgesetz) sich auf die Maßnahmen auswirkt.

Es gibt jetzt

Umschulungsbegleitende Hilfen

analog zu den bereits bestehenden ausbildungsbegleitenden Hilfen (abH)

Vorschaltmaßnahmen zur Vermittlung von Grundkompetenzen vor einer Umschulung

Prämien für die bestandenen Zwischen- und Abschlussprüfungen

Damit sollen Arbeitslose zur Teilnahme und zum Durchhalten motiviert werden. Auch hier bleibt abzuwarten, ob Teilnehmende des Rechtskreises SGB II im ausreichenden Maß von diesen Verbesserungen profitiert.

Offen ist, wie das MAIS und auch die Agentur für Arbeit in NRW diesen Prozess steuert.

Mengengerüst

Die bisherigen Teilnehmerzahlen und -plätze und finanziellen Ressourcen müssen erhalten bleiben. Um Geringqualifizierte im SGB II nicht noch weiter abzuhängen, muss es zu einer erheblichen Ausweitung kommen. Insgesamt sollten 30.000 Teilnehmerplätze angestrebt werden.

Neue Maßnahmen dürfen nicht zu Lasten der bisherigen gehen. Sie müssen zusätzlich finanziert und über die bisher jährlich 20.000 durchgeführten Maßnahmen hinaus angeboten werden.

Die Voraussetzung für die Zustimmung zu neuen Projekten und modifizierten Maßnahmen ist nur möglich, wenn das bisherige Volumen sichergestellt ist.

Derzeit wird in NRW eine Vielzahl von modifizierten Maßnahmen (teilqualifizierend, modular usw.) neu geplant, aber auch bereits durchgeführt. Die Festlegung auf bestimmte Zielgruppen findet nicht statt, ist aber für das Gelingen von Projekten notwendig.