Kursfinanzierung im Bereich Alphabetisierung und Grundbildung

| von Achim Scholz

Die VHS Oldenburg engagiert sich seit vielen Jahren für bildungsbenachteiligte Jugendliche und Erwachsene, um Barrieren auf allen Ebenen beim Zugang zu Bildung und damit zu Lebenschancen zu überwinden. Seit 1981 bietet die Volkshochschule Kurse und Maßnahmen im Bereich Alphabetisierung und Grundbildung an. Die Finanzierung der Kurse erfolgt derzeit über die Teilnehmenden (Selbstzahler), durch Kostenübernahmen öffentlicher Stellen, durch Zuschüsse des Landes (Niedersächsisches Erwachsenenbildungsgesetz, § 7) und durch den Einsatz von Spenden.

In den letzten zehn Jahren ist die Anzahl der arbeitslosen, insbesondere langzeitarbeitslosen Teilnehmer der Alphabetisierungskurse stetig angestiegen und liegt im Jahr 2009 bereits bei über 60 Prozent. Die meisten dieser Teilnehmenden können sich aufgrund ihres geringen Einkommens diese für sie notwendige Grundbildung nicht mehr leisten. Da die Arbeitsverwaltung die Alphabetisierungs- und Grundbildungskurse nicht (Agentur für Arbeit) oder nur in sehr begrenztem Umfang (ARGE/ Jobcenter) finanziert, hat der Hörerrat der VHS Oldenburg bereits vor einigen Jahren für diesen Personenkreis die Aktion „Bildung muss bezahlbar bleiben – Hörer helfen Hörern" mit dem Schwerpunkt Alphabetisierung ins Leben gerufen. Durch die gemeinsamen Anstrengungen der ehrenamtlichen Hörerratsmitglieder und dem Programmverantwortlichen der VHS konnten im Laufe der Jahre viele kleine und große Spenden gesammelt werden. Dafür wurden öffentliche Aktionen durchgeführt, Flugblätter verteilt und verschickt, Gespräche mit Stiftungsvertretern, Bankern und Firmeninhabern geführt und Infoveranstaltungen auch mit Betroffenen durchgeführt. Ohne die spendenfinanzierten Kursplätze hätten viele motivierte Lerner ihren Erfolg versprechenden Lernprozess abbrechen müssen. Mit Privat- und Firmenspenden konnten so schon vielen Menschen mit großen Bildungsdefiziten und geringem Einkommen geholfen werden. Über teilnehmende Eltern kam bzw. kommt diese Unterstützung auch deren Kindern zugute (family literacy).

Bis zum Jahre 2004 hatte es nur vereinzelt Kostenübernahmen für Alphabetisierungs- und Grundbildungsangebote gegeben: Durch das Arbeitsamt (eine arbeitsmarktorientierte Auftragsmaßnahme zur Förderung der beruflichen Weiterbildung), durch das Sozialamt, eine städtische Beschäftigungsförderungs-gesellschaft, Therapieeinrichtungen oder gesetzliche Betreuungsstellen.

Im Jahr 2005 wurden von der rot-grünen Bundesregierung im Rahmen des Hartz-Konzepts im Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt Jobcenter in den Optionskommunen und die zentral durch die BA gesteuerten ARGEn (Arbeitsgemeinschaften) eingesetzt, in denen die Mitarbeiter der Bundesagentur für Arbeit mit kommunalen Mitarbeitern zusammengelegt sind, um die Integration in Arbeit und das Arbeitslosengeld II nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) zu gewährleisten.

Die örtliche Agentur für Arbeit verwies beharrlich darauf, dass es sich bei Kursen und Maßnahmen zur Alphabetisierung und Grundbildung um nachholende schulische Bildung handele, dies keine Förderinstrumente zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt seien und es daher keine Kostenübernahmen für Empfänger von Arbeitslosengeld I (beitragsfinanziert) geben könne. Demgegenüber besaßen die ARGEn und Jobcenter mehr Handlungsspielräume für Integrationsleistungen und nutzten im SGB II den § 16,2,1 (Sonstige Weitere Leistungen/ swl) als individuelle Fallentscheidung zur Finanzierung von Alphabetisierungs- und Grundbildungskursen. In der sogenannten Eingliederungsvereinbarung verpflichtete sich der Empfänger von Arbeitslosengeld II (steuerfinanziert), nach Abtretung der Maßnahmekosten an den Bildungsträger regelmäßig an der Maßnahme teilzunehmen. Die Förderung umfasste die Weiterführung der Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes und ggf. die Übernahme von Fahrtkosten abzüglich der Fehltage aufgrund von Krankheit und Urlaub. Bei Verletzung der Anwesenheitspflicht drohte eine Kürzung der maßgebenden Regelleistung Alg II stufenweise um jeweils 30 Prozent.

Im Bereich Alphabetisierung/ Grundbildung gab es bei der VHS Oldenburg 2005 etwa 50 Kostenübernahmen und ein Jahr später über 120 Kostenübernahmen (ca. 30 Prozent aller Kursteilnehmenden) durch die ARGE Oldenburg und die Jobcenter der umliegenden Landkreise, abgewickelt über „Sonstige weitere Leistungen". Hierzu zählten Kursangebote für deutsche Muttersprachler und für Menschen mit Migrationshintergrund. Darüber

hinaus wurden einzelne Kostenübernahmen ermöglicht durch Einrichtungen der städtischen Jugend- und Familienhilfe, die Bewährungshilfe, das ProActivCenter der Arbeitsverwaltung (für die unter 25-jährigen), durch gesetzliche Betreuer, die Stiftung Opferhilfe Niedersachsen, Therapiezentren und eine Transfergesellschaft zur Abwicklung einer insolventen Firma. Allerdings brachte diese erfreuliche Entwicklung auch einen erheblich gestiegenen Beratungs- und Verwaltungsaufwand mit sich (Dokumentation, Controlling, Lerngutachten).

Auch im Jahr 2007 bewährte sich die mittlerweile gute Zusammenarbeit mit den Arbeitsberatern und -vermittlern sowie Fallmanagern der ARGE Oldenburg und den Jobcentern der Landkreise Oldenburg und Ammerland. So gab es wiederum über 100 Kostenübernahmen für Teilnehmende im Arbeitslosengeld II-Bezug in Alphabetisierungs- und Grundbildungskursen.

Die ARGE zog sich nun gänzlich aus der Förderung von Alphabetisierung für Menschen mit Migrationshintergrund zurück und verwies darauf, dass Grundbildung in deutscher Sprache vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) durch Integrationskurse mit Alphabetisierung abgedeckt wurde. Sowohl deutsche Staatsangehörige als auch „Ausländer", die erwerbsfähige Hilfebedürftige im Bezug von Alg II sind, werden entweder von der ARGE zum Integrationskurs verpflichtet oder können einen Antrag auf Zulassung stellen (§ 44, Abs. 4 Satz 1 AufenthG./ § 44a, Abs. 1 AufentG.).

Da die Dauer der Gewährung von Kostenübernahmen im Bereich Alphabetisierung/ Grundbildung von den Arbeitsvermittlern unterschiedlich gehandhabt wurde (auch bei verschiedenen Teilnehmern in einem Kurs) kam es Mitte 2008 zu einem klärenden Gespräch zwischen dem Programmverantwortlichen der VHS und den Teamleitenden der ARGE Oldenburg. Es wurde folgende Ermessensentscheidung von Seiten der Arbeitsverwaltung getroffen:

Die ARGE Oldenburg finanziert durch freie Förderung nach Swl SGB II, § 16,2,1 Alphabetisierungskurse für maximal ein Jahr (Intensiv- oder Abendkurse) und mit maximal 662 Euro. Fahrtkosten werden analog zu FbW-Maßnahmen mit 0,36 Euro pro Kilometer gezahlt. Lernmittel und Kinderbetreuungskosten werden nicht erstattet. Im Falle aufstockender Alg II gäbe es nach Einzelfallentscheidung eine weitere Förderung in einem Abendkurs, wenn Erlangung und Erhalt eines Arbeitsplatzes dies erfordere, d.h. wenn der Kurs an bestimmte Schriftsprachanforderungen geknüpft ist.

Nach einem ersten Kursdurchlauf erwartet die ARGE einen Lernbericht, der die Lernprogression beschreibt und eine Prognose beinhaltet. Lohnt sich eine weitere Förderung mit Blick auf Arbeitsmarktintegration? Gibt es nachprüfbare Lernergebnisse, zum Beispiel Tests, Prüfungen, Lernzielerreichung?

Auf jeden Fall müssen Lernberichte eingereicht werden, die einen deutlichen Arbeitsmarktbezug in der Qualifizierung nachweisen. Bei der Diskussion über die notwendige Dauer von Alphabetisierungsmaßnahmen ging es den ARGE-Mitarbeitern auch um die Frage, wie viel Zeit ein Lernender benötigt, um alphabetisiert zu werden. Die Arbeitsförderung könne keine jahrelangen Qualifizierungen finanzieren. Beispielsweise könne ein 50-jähiger nicht drei Jahre alphabetisiert werden, bevor er dem Arbeitsmarkt (wieder) zur Verfügung steht. Die Kosten für die Übernahme der Kursgebühren seien marginal im Vergleich zu den Kosten für Sozialleistungen bei Arbeitslosengeld II-Bezug.

2008 wurde im Bereich Alphabetisierung/ Grundbildung ein deutlicher Rückgang der ARGE-finanzierten Kursplätze verzeichnet. Die Anzahl der spendenfinanzierten Teilnehmer lag zum ersten Mal mit 40 Prozent (Gesamtvolumen etwa 3.000 Euro) über der Anzahl der ARGE-finanzierten. Nur so konnten alle Lernwilligen mit Grundbildungsangeboten versorgt werden. Es handelte sich überwiegend um Langzeitarbeitslose, die bereits länger als ein Jahr an einem Kurs teilnehmen.

Durch eine Nivellierung der Sozialgesetzgebung Ende 2008 kam es zu Veränderungen, die auch die Vertreter der örtlichen Arbeitsverwaltungen skeptisch bzw. kritisch zur Kenntnis nahmen, da eine arbeitsmarktintegrierende individuelle Förderung nun erschwert schien. Die Regelungen des SGB III wurden auf das SGB II übertragen, und damit fielen spezielle SGB II-Regelungen wie die Förderung über „Sonstige weitere Leistungen" weg.

Seit 2009 werden Alphabetisierungskurse als Einzelmaßnahme gemäß § 16, Absatz 1, Satz 2 des SGB II (freie Förderung) in Verbindung mit § 46 SGB III (Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung) abgerechnet.

Die Akteure aus der Arbeitsverwaltung verweisen da-

rauf, die Lernenden nach einjähriger Förderung in Intensivlernmaßnahmen mit Kostenübernahme durch ARGE bzw. Jobcenter in Ein-Euro-Jobs, geringfügige Beschäftigung, weitere berufliche Qualifizierungsmaßnahmen oder in Arbeitsplätze vermitteln zu wollen – auch wenn dies in der augenblicklich durch den Konjunktureinbruch bedingten Krisenzeit auf dem Arbeitsmarkt sehr erschwert sei, selbst Zeitarbeitsfirmen ein bestimmtes Schriftsprachniveau und Mobilität (Führerscheinbesitz) erwarten und es immer weniger Helfertätigkeiten gäbe.

Für langzeitarbeitslose erwerbsfähige Hilfebedürftige mit mehreren Vermittlungseinschränkungen wird gerne die „Förderung mit JobPerspektive" herausgestellt. Nach § 16a des SGB II werden ab dem 31. März 2008 bis zu 24 Monate individuelle Beschäftigungszuschüsse bis zu 75 Prozent des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgeltes bezahlt.

Argumentationslinien gegenüber der Arbeitsverwaltung bezüglich einer stärkeren finanziellen Unterstützung von Alphabetisierungs- und Grundbildungsangeboten sind:

- Bei Alphabetisierungs- und Grundbildungsangeboten handelt es sich nicht um Maßnahmen, die allein den von den allgemeinbildenden Schulen angestrebten Bildungszielen (Allgemeinwissen) entsprechen, sondern es sind Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben (Lesen und Schreiben als Arbeitsfertigkeiten).
- Die schriftsprachlichen Anforderungen in unserer Gesellschaft wachsen stetig, so dass viele Menschen mit ihren in der Schule erworbenen Fertigkeiten in der modernen Arbeitswelt nicht mehr bestehen können.
- Das Recht auf Bildung und das Globalziel „lebenslanges Lernen" sind durch die UNESCO für die Weltbevölkerung definiert und festgeschrieben. Ohne abgesicherte Grundbildung ist dies aber nicht möglich.
- Untersuchungen zeigen, dass Illiteralität sozial von der Elterngeneration an die Kindergeneration weitergegeben wird. Gerade die Kompetenz „autonomes Lernen", die in Alphabetisierungs- und Grundbildungsangeboten für Erwachsene gestärkt wird, befähigt diese, ihre Kinder in der Schule zu unterstützen und so ihre eigene Illiteralität nicht mehr an sie weiterzugeben.
- Alphabetisierungsmaßnahmen für (Langzeit-) Arbeitslose als Intensivlernangebote mit täglich mehrstündigem Lernen sind Erfolg versprechender als Teilzeitkurse mit weniger als 12 Unterrichtsstunden pro Woche.
- Die Teilnahme von Lernenden im Alg I/II-Bezug an Intensivlernangeboten sollte durch eine kontinuierliche und ausreichende Finanzierung seitens der Arbeitsverwaltung erfolgen.
- Grundsätzlich ist von der Notwendigkeit mindestens zweijähriger Intensivlernangebote für funktionale Analphabeten auszugehen.
- Im Anschluss an die Teilnahme an Intensivlernangeboten und ggf. Arbeitsaufnahme sollte aufbauend die Teilnahme an arbeitsbegleitenden Abendkursen realisiert werden (um das Gelernte bzw. die schriftsprachlichen Anforderunen des Arbeitsplatzes abzusichern).
- Es sollten zertifizierte einjährige Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung mit Finanzierung über Bildungsgutscheine von Bildungsträgern geprüft und beantragt werden.
- Weiterhin sollten Möglichkeiten einer maßnahmeorientierten Kombination aus Arbeiten und Lernen, d.h. aus Arbeitsgelegenheit und Grundbildung, für eine nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt geprüft werden.
- Der Anspruch auf von den Arbeitsagenturen finanzierte Hauptschulabschlusskurse ohne Altersgrenze sollte auf die Einbindung von Grundbildungsangeboten hin genutzt werden.
- Im Rahmen der Netzwerkarbeit sollten den MitarbeiterInnen der örtlichen Agenturen für Arbeit, ARGEn und Jobcentern Informationsveranstaltungen und Fortbildungsangebote unterbreitet werden, um sie noch stärker zu sensibilisieren, um funktionale Analphabeten zu identifizieren und auf Kursangebote hinzuweisen.

AUTOR | Achim Scholz

Achim Scholz ist seit 1983 Kursleiter für Alphabetisierung und Grundbildung bei der VHS Oldenburg, seit 2007 Projektleiter im „A.B.C. – Projekt", einem BMBF-Forschungsvorhaben zur Alphabetisierung/ Grundbildung für Erwachsene.
scholz@abc-projekt.de

Alfa-Forum, Ausagabe Sommer 2009