

Die Schattenseite des Ausbildungsmarktes:

Fast ein Drittel der Ausbildungswilligen im Übergangsbereich

BA-Beitragszahler tragen Löwenanteil der Finanzierung

Von Wilhelm Adamy

Die aktuellen Nachrichten vom Ausbildungsmarkt klingen aus Sicht der Ausbildungssuchenden gut: »Lehrlinge verzweifelt gesucht«¹ oder »Noch weit über als 100.000 Lehrstellen unbesetzt«², lauten die Schlagzeilen. Die relativ gute Situation am Ausbildungsmarkt wird in Politik und Wirtschaft immer wieder betont. Zweifelsohne hat die duale Ausbildung von der relativ guten Konjunktur profitiert und die demografische Entwicklung hat die Zahl der Schulabgänger/innen sinken lassen. Doch die Zahl der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge ist 2012 im Vergleich zum Vorjahr zurückgegangen. Nach wie vor haben viele Jugendliche beim Übergang von der Schule in Ausbildung und Beruf erhebliche Probleme. Hohe gesellschaftliche Kosten sind damit verbunden. Sie werden in starkem Maße von den Beitragszahlern zur Arbeitslosenversicherung statt aus Steuermitteln finanziert, wie im Folgenden gezeigt wird.

1. Entspannung am Ausbildungsmarkt stockt

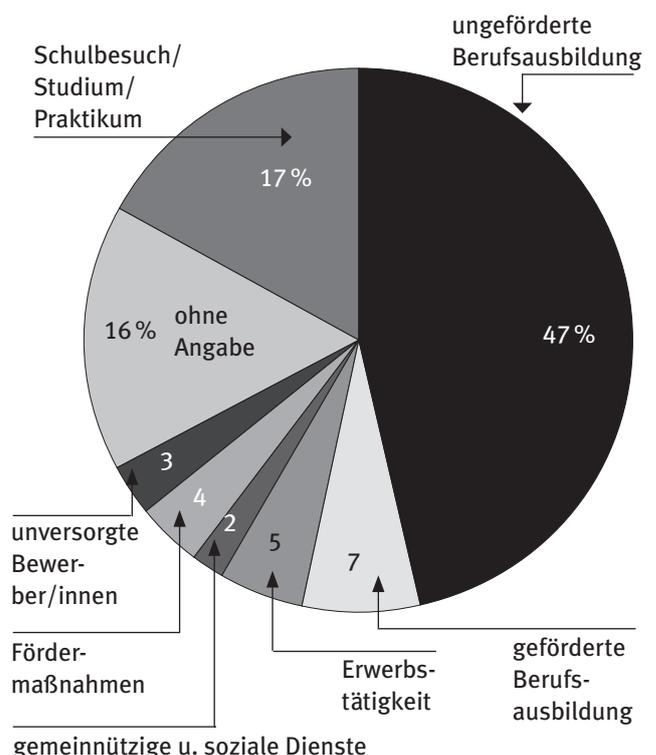
Seit 2005 hat sich die Zahl der nichtstudienberechtigten Schulabgänger/innen um mehr als 150.000 verringert. Die Zahl der Ausbildungssuchenden ist 2012 aber dennoch gestiegen – auch in Folge doppelter Abiturjahrgänge und verbesserter Chancen von Altbewerber/innen, die bereits in früheren Jahren vergeblich einen Ausbildungsplatz gesucht haben. Wie groß der Handlungsbedarf ist, zeigt der nach wie vor hohe Anteil von etwa einem Drittel der Altbewerber/innen an den Ausbildungssuchenden.³

Insgesamt überstieg 2012 die Zahl der Bewerber/innen (627.300) immer noch die der gemeldeten Ausbildungsstellen (584.547).⁴ Bei der Zahl der 551.271 abgeschlossenen Ausbildungsverträge im dualen Berufsausbildungssystem gab es 2012 im Vergleich zum Vorjahr hingegen ein Minus von gut 3%.⁵ Die Zahl der außerbetrieblichen Verträge ging deutlich (-15%) und die der betrieblichen Neuverträge leicht (-2,5%) zurück. Der Anteil der vorzeitig gelösten Ausbildungsverträge erhöhte sich auf die Quote von 24,4%.⁶

Im vergangenen Jahr ist nur gut die Hälfte aller gemeldeten Bewerber/innen in eine Ausbildung eingemündet (s. Abbildung 1). In eine ungeforderte Berufsausbildung kamen lediglich 47% der gemeldeten Bewerber/innen und gut 7% in eine geförderte Ausbildung. 7% haben eine Arbeit bzw. eine gemeinnützige Tätigkeit aufgenommen und 17% aller Bewerber/innen haben einen weiteren Schulbe-

such, ein Praktikum oder Studium begonnen. Weitere 4% haben an sonstigen Fördermaßnahmen – wie Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen (BvB) oder Einstiegsqualifizierungen (EQ) – teilgenommen.

Abbildung 1: Verbleib der gemeldeten Bewerber/innen für Berufsausbildungsstellen am 30. September 2012



Quelle: Geschäftsbericht der Bundesagentur für Arbeit 2012

1 Kölner Stadt-Anzeiger v. 13. 8. 2013
 2 Mitteilung des Deutschen Industrie- und Handelskammertages v. 7.8. 2013
 3 vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF): Berufsbildungsbericht 2012, Bonn/Berlin 2012, S. 31; Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB): Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2013, S. 9
 4 vgl. BIBB, a. a. O., S. 12
 5 vgl. ebenda
 6 vgl. ebenda, S. 9

Offiziell galten lediglich 15.650 junge Menschen am Ende des Ausbildungsjahres 2011/12 als »unversorgt« und somit weiterhin als ausbildungssuchend. Hinzu kamen noch gut 60.000 Ausbildungssuchende, die ihre Vermittlungswünsche aufrechterhalten hatten, auch wenn sie vorübergehend etwas anderes machten.⁷ Sie sind meist in Übergangsmaßnahmen oder anderweitig verblieben. Nach den Ergebnissen des BiBB sind nur 21 % der offiziell unbekannt verbliebenen Ausbildungsbewerber/innen in eine vollqualifizierende Ausbildung eingemündet.⁸

Die Ausbildungsbilanz wird in einem günstigeren Licht darzustellen versucht, da viele ausbildungswillige Jugendliche offiziell nicht als »unversorgt« gezählt werden, während sie in Überbrückungs- und Ersatzmaßnahmen auf einen angestrebten Ausbildungsplatz warten. Doch dabei resignieren etliche Bewerber und nehmen keine aktive Hilfe mehr bei der Ausbildungssuche wahr. In relativ starkem Maße muss zugleich die Ausbildung öffentlich gefördert werden. Auf 100 ungeforderte Ausbildungsverhältnisse kamen auch 2012 rund 15 junge Menschen, die eine geförderte Ausbildung absolvierten.

2. Junge Menschen im Übergangsbereich

Immer noch münden viele ausbildungswillige Jugendliche in den Übergangsbereich von Praktika oder unterschiedlichen Formen der Berufsvorbereitung.⁹ Fast ein Drittel der Jugendlichen mündete bisher in eine der zahlreichen Übergangsmaßnahmen ein.¹⁰ In 2011 ist die Zahl der jungen Menschen in diesem Übergangsbereich zwar erstmals unter 300.000 gesunken, sie ist aber nach wie vor außerordentlich hoch (2012: 266.732).¹¹

Nach Beendigung der allgemeinbildenden Schule nehmen insgesamt immer noch 29,3 % aller nicht studienberechtigten Jugendlichen an mindestens einer Übergangsmaßnahme teil; ein Fünftel dieser Jugendlichen sogar an zwei oder mehr Maßnahmen nacheinander. Jugendliche mit maximal Hauptschulabschluss sind in den Übergangsmaßnahmen deutlich stärker vertreten. Bei ihnen war zuletzt sogar noch eine leichte Zunahme zu verzeichnen auf einen Anteil von 43,7 % gegenüber 42 % in 2006.¹²

Für schwächere Jugendliche soll die Berufsausbildung durch unterschiedliche Förderinstrumente möglichst verbessert werden, wie z. B. durch die Unterstützung von Berufseinstiegsbegleitern, die bis zu 24 Monate nach Schulabschluss den Übergang in die Berufsausbildung begleiten oder durch ausbildungsbegleitende Hilfen den Ausbildungserfolg sichern sollen. Diese Hilfen wurden in 2012 in gut 40.000 Fällen gewährt.

Gut ein Drittel aller jungen Menschen im Übergangsbereich sind in arbeitsmarktpolitischen Fördermaßnahmen. In Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen (BvB) sind im vergangenen Jahr gut 80.000 junge Menschen eingetreten (vgl. Tabelle 1). Gesetzliches Ziel dieser Maßnahmen sollte es sein, jungen Menschen eine berufliche Orientierung zu geben und ihnen die für eine Erstausbildung erforderlichen Fähigkeiten und Fertigkeiten zu vermitteln. Hierzu zählt auch der Erwerb eines Hauptschulabschlusses, der

in diesem Fall aber nicht über Steuermittel, sondern über arbeitsmarktpolitische Fördermittel finanziert wird. Weitere 15.000 Jugendliche haben eine Einstiegsqualifizierung (EQ) begonnen. Sie sollen so sechs bis zwölf Monate im Betrieb beobachtet und angeleitet werden.

Tabelle 1: Eintritte in Berufsvorbereitende Maßnahmen (BvB) sowie Einstiegsqualifizierung (EQ)

	BvB INSGESAMT	EINSTIEGSQUALIFIZIERUNG
2010	108.606	29.900
2011	97.078	25.314
2012	80.903	14.695

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (BA), eigene Berechnungen

2.1 Zur Wirksamkeit des Übergangsbereichs

Die langjährige angespannte Situation am Ausbildungsmarkt hat zu einem deutlichen Anstieg des Durchschnittsalters der Auszubildenden geführt. Im Übergangsbereich landen keinesfalls nur Jugendliche mit einer sehr ungünstigen schulischen Vorbildung. Zwar verfügen etwa 20 % der jungen Menschen im Übergangsbereich über keinen Hauptschulabschluss. Doch die Mehrheit von gut 50 % hat diesen Schulabschluss und immerhin ein Viertel hat einen Realschul- oder gleichwertigen Abschluss.¹³ Die große Mehrzahl dieser Jugendlichen bringt also relativ gute schulische Voraussetzungen mit, hatte aber dennoch keine Chance auf dem Ausbildungsmarkt. Dies zeigt, dass dieser Übergangsbereich die individuellen Chancen zur Aufnahme einer Ausbildung längst nicht immer verbessern kann, sondern oftmals nur Jugendliche deshalb in diesen Maßnahmen landen, weil sie bei der Suche nach einem Ausbildungsplatz das Nachsehen hatten. Für viele junge Menschen ist der Übergangsbereich so zu einer Warteschleife geworden.

Im Übergangsbereich werden oftmals auch ausbildungsinteressierte, aber marktbenachteiligte Jugendliche »versorgt und aufbewahrt«, die bei der Vergabe zu kurz gekommen sind. Sie könnten direkt eine Ausbildung beginnen, verlieren sinnvolle Zeit beim Übergang an der Schwelle von der Schule in den Beruf. Aber auch für schwächere Personengruppen organisiert der Übergangsbereich nur völlig unzureichend den Übergang in Ausbildung.

Jugendliche, die Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen durchlaufen haben, finden im Anschluss daran nur

7 vgl. BMBF: Berufsbildungsbericht 2013, Bonn, Juli 2013, S. 25

8 vgl. BiBB, a. a. O., S. 97

9 zu den einzelnen Maßnahmen im Übergangsbereich vgl. auch Wilhelm Adamy: Große Probleme vieler Jugendlicher beim Übergang von Schule in Beruf; Evelyn Räder/Frank Ahrens: Statt Ersatzmaßnahmen und Warteschleifen: Recht auf Ausbildung und Förderung, beide in: SozSich 1/2011, S. 5–23

10 vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung: Bildung in Deutschland 2012, Bielefeld 2012, S. 102

11 vgl. BMBF: Berufsbildungsbericht 2013, a. a. O., S. 28

12 vgl. BiBB, a. a. O., S. 101

13 vgl. BMBF: Berufsbildungsbericht 2013, a. a. O., S. 28

relativ selten einen Ausbildungsplatz. Sechs Monate nach Austritt aus einer BvB waren 2009 lediglich 37,2 % in einer sozialversicherten Ausbildung (s. Tabelle 2). Trotz leichter Besserung am Ausbildungsmarkt hat sich die Eingliederung in Ausbildung in den letzten beiden Jahren sogar noch verringert. Nur die Eingliederung in Arbeit ist leicht gestiegen.

Tabelle 2: Berufliche Eingliederung Jugendlicher nach Beendigung Berufsvorbereitender Bildungsmaßnahmen 2009–2011 (jeweils Jahressumme April bis März)*

	KUMULIERTE AUSTRITTE	DAVON EINGLIEDERUNG ¹ IN SOZIALVERSICHERTE ...	
	INSGESAMT	AUSBILDUNG	ARBEIT
04/09 bis 03/10	123.013	37,2 %	6,4 %
04/10 bis 03/11	116.763	36,7 %	8,1 %
04/11 bis 03/12	106.523	35,7 %	7,3 %

* ohne Teilnehmer, die von den optierenden Kommunen gefördert wurden

1 Eintritt innerhalb von 6 Monaten nach Austritt aus BvB

2 ohne nicht sozialversicherte Arbeit

Quelle: Sonderauswertung der BA-Teilnehmerstatistik

Berechnungen des Bundesinstituts für Berufsbildung (BiBB) kommen zu einem etwas positiveren Ergebnis. Danach sind – allerdings auch unter Einrechnung schulischer Übergangsmaßnahmen – 42 % der Teilnehmer an Übergangsmaßnahmen innerhalb von sechs Monaten nach Beendigung dieser Maßnahmen in eine Ausbildung eingemündet.¹⁴

Wer jedoch nach einer Übergangsmaßnahme direkt eine Arbeit aufnimmt, dürfte für eine berufliche Qualifizierung oftmals verloren sein. Der Übergang in betriebliche Berufsausbildung nach einer Übergangsmaßnahme wird in starkem Maße von der Situation auf dem regionalen Ausbildungsmarkt beeinflusst. Steigt das betriebliche Ausbildungsstellenangebot, wirkt sich dies auch positiv auf Jugendliche aus, die Übergangsmaßnahmen abgeschlossen haben. Für junge Männer sind die Aussichten auf einen betrieblichen Ausbildungsplatz nach einer Übergangsmaßnahme durchgängig besser als für junge Frauen.¹⁵

Eine Differenzierung zwischen den Bundesländern zeigt, dass in den westdeutschen Bundesländern Jugendliche nach einer BvB häufiger direkt eine Arbeit aufnehmen als in den ostdeutschen Ländern (s. Tabelle 3). Spitzenreiter ist hier Baden-Württemberg, wo nach einer BvB gut ein Zehntel der Jugendlichen in Arbeit einmündet; in Regionen mit ungüns-

¹⁴ vgl. BiBB, a. a. O., S. 104

¹⁵ vgl. ebenda, S. 105

Tabelle 3: Eingliederung Jugendlicher in sozialversicherte Ausbildung oder Arbeit nach Beendigung von BvB nach Ländern 2009 – 2011*

	EINGLIEDERUNGSQUOTE IN SOZIALVERSICHERTE ...					
	... AUSBILDUNG			... ARBEIT		
	4/09 bis 3/10	4/10 bis 3/11	4/11 bis 3/12	4/09 bis 3/10	4/10 bis 3/11	4/11 bis 3/12
Schleswig-Holstein	40,7	41,1	43,3	6,2	6,3	5,2
Hamburg	37,1	33,2	24,7	6,0	7,1	8,7
Niedersachsen	37,3	39,0	37,2	7,0	9,8	8,5
Bremen	30,9	22,4	25,3	8,0	8,0	8,1
NRW	33,5	35,0	34,7	7,2	8,7	8,0
Hessen	40,0	38,8	38,9	6,7	9,2	8,1
Rheinland-Pfalz	37,3	37,3	35,2	8,0	9,3	7,5
Baden-Württemberg	37,4	34,9	37,0	8,8	12,5	10,5
Bayern	42,3	43,2	43,2	7,2	8,5	7,8
Saarland	37,0	36,0	32,9	7,0	9,7	8,6
Berlin	26,5	20,8	20,0	4,3	4,2	4,1
Brandenburg	36,4	33,6	29,6	2,5	3,1	4,0
Mecklenburg-Vorpommern	45,4	41,7	36,8	2,6	2,2	3,1
Sachsen	41,9	36,9	35,1	2,1	3,0	3,1
Sachsen-Anhalt	31,8	31,3	27,5	2,6	3,5	3,6
Thüringen	39,3	36,8	31,1	2,8	3,4	4,1
Deutschland	37,2	36,7	35,7	6,4	8,1	7,3

* ohne Teilnehmer, die von den optierenden Kommunen gefördert wurden

Quelle: eigene Berechnungen nach Sonderauswertung der BA-Statistik

Tabelle 4: Ausgaben der Arbeitsförderung für Jugendliche 2007 bis 2012 (in Mrd. Euro)

JAHR	DARUNTER						GESAMT
	INSGESAMT		1. SCHWELLE		2. SCHWELLE		
	SGB II	SGB III	SGB II	SGB III	SGB II	SGB III	
2007	0,81	4,15	0,31	2,81	0,27	0,72	4,96
2008	0,91	4,28	0,41	2,74	0,29	0,83	5,20
2009	1,04	4,50	0,47	2,86	0,24	0,85	5,54
2010	0,98	4,48	0,41	2,81	0,17	0,84	5,46
2011	0,77	3,79	0,36	2,41	0,18	0,60	4,57
2012 ¹	0,55	3,41	0,24	2,11	0,14	0,56	3,96

1 vorläufig

Quelle: eigene Berechnungen nach Haushaltsdaten der BA

tigeren Arbeitsmarktsituationen nehmen diese Jugendlichen weit seltener eine Arbeit auf – z. B. in Sachsen oder Mecklenburg-Vorpommern mit einem Anteil von nur rund 3 %.

In den ostdeutschen Ländern gelingt die Eingliederung in Ausbildung tendenziell seltener als in den westdeutschen Flächenländern. Deutlich ungünstiger sind die Ausbildungschancen nach einer BvB in den Stadtstaaten. Nur etwa ein Viertel der Jugendlichen in Hamburg und Bremen beginnen zeitnah nach einer BvB eine Ausbildung; in Berlin sind es sogar nur 20 %. In den Stadtstaaten sind die sozialen Probleme zweifelsohne größer als in eher ländlich geprägten Regionen. Besorgniserregend ist jedoch, dass sich in Hamburg, Bremen und Berlin die Eingliederungsquote in Ausbildung in den letzten Jahren deutlich verringert hat.

Der Übergangssektor kann für eine nicht zu vernachlässigende Gruppe Jugendlicher keine erfolgreiche berufliche Anschlussperspektive eröffnen. Trotz leicht sinkender Teilnehmerzahlen an BvB und Arbeitgeberklagen über nicht besetzte Ausbildungsplätze ist die Eingliederungsquote in Ausbildung nicht gestiegen. Viele Jugendliche, die diese Maßnahmen durchlaufen haben, sind von Ausbildungslosigkeit und einer oftmals prekären Arbeitsmarktsituation bedroht. Teils durchlaufen sie weitere Übergangsmaßnahmen, sind arbeitslos, jobben zeitweise oder ziehen sich ins Private und die stille Reserve zurück. »Für sie besteht ein hohes Risiko, dauerhaft von Ausbildungslosigkeit betroffen zu sein und keine tragfähige Integration ins Erwerbsleben zu erreichen«¹⁶, wie das BIBB betont.

2.2 Arbeitsmarktpolitische Finanzierung der Übergänge

Für die berufliche Integration Jugendlicher müssen immer noch beachtliche öffentliche Fördermittel in Anspruch genommen werden. Von den Ländern werden insbesondere die Bildungsgänge an Berufsfachschulen sowie das schulische Berufsgrundbildungs- bzw. Berufsvorbereitungsjahr finanziert. Beachtlich ist aber auch die arbeitsmarktpoliti-

sche Förderung, die nachfolgend konkreter betrachtet werden soll. Dabei werden insbesondere die Beitragszahler/innen zur Arbeitslosenversicherung zur Kasse gebeten, um die Probleme Jugendlicher an den Schwellen zu Ausbildung und Beruf zu reduzieren.

Der Bund hingegen hält sich vornehm zurück, auch wenn ein Großteil der benachteiligten Jugendlichen zu den Hartz-IV-Empfängern zählt. So werden rund 54 % der arbeitslosen Jugendlichen vom steuerfinanzierten Hartz-IV-System betreut. Sie haben weit häufiger als die Jugendlichen, die von der Arbeitslosenversicherung betreut werden, keinen Schul- bzw. Berufsabschluss und einen besonderen Förderbedarf.

Dennoch macht sich der Bund finanziell einen schlanken Fuß und finanziert nur in geringem Umfang arbeitsmarktpolitische Integrationshilfen für diesen Personenkreis. Im vergangenen Jahr wurden über Bundesmittel insgesamt lediglich 550 Mio. Euro für die Arbeitsförderung Jugendlicher aus dem Hartz-IV-System aufgewendet. Gegenüber 2009 wurden die Bundesmittel für diesen Personenkreis halbiert (s. Tabelle 4).

Die beitragsfinanzierten Aufwendungen für Jugendliche haben sich gleichfalls verringert, aber nur halb so stark wie die Steuer-

mittel des Bundes. Absolut ist der Finanzierungsbeitrag der BA-Beitragszahler gut viermal höher als die Aufwendungen des Bundes. Sowohl an der ersten Schwelle (von der Schule in Ausbildung) sowie an der zweiten Schwelle (von der Ausbildung in Beschäftigung) ist die Arbeitsförderung weit stärker beitragsfinanziert. Besonders groß sind die Unterschiede an der ersten Schwelle, auch wenn gerade hilfebedürftige Jugendliche aus dem Hartz-IV-System größere Schwierigkeiten beim Übergang von der Schule in eine Ausbildung haben. Die Aufwendungen der Arbeitslosenversicherung an der ersten Schwelle sind neunmal höher als die des Bundes. Aber auch an der zweiten Schwelle sind die Aufwendungen des Versicherungssystems noch

»Der Übergangssektor kann für eine nicht zu vernachlässigende Gruppe Jugendlicher keine erfolgreiche berufliche Anschlussperspektive eröffnen.«

¹⁶ BIBB, a. a. O., S. 109

viermal höher als die des Bundes für die Förderung im Hartz-IV-System.

Während im Hochschulbereich die Ausbildung richtigerweise vollständig über Steuermittel finanziert wird, wird für benachteiligte Jugendliche die finanzielle Verantwortung in starkem Maße auf die Beitragszahler verlagert. Dabei zählen Sozialabgaben – anders als Einkommensteuern – zu den Lohnnebenkosten und müssen von einem kleineren Personenkreis aufgebracht werden. Zudem steigen die Steuern mit dem Einkommen, während die Sozialabgaben niedrigere Erwerbseinkommen eher stärker belasten, da bei gleichem Beitragssatz und einer Beitragsbemessungsgrenze höhere Einkommen oftmals regressiv wirken.

Dennoch muss die Arbeitslosenversicherung auch die gesamtgesellschaftlichen Aufgaben für die Jugendlichen mit Problemen beim Übergang in Ausbildung und Beruf in besonderer Weise (mit)finanzieren. Defizite in der schulischen wie beruflichen Bildung werden so in starkem Maße über Sozialbeiträge finanziert, um Schulabgänger nachträglich mehr recht als schlecht für Ausbildung und Beruf fit zu machen. Bund und Länder drücken sich hingegen weitgehend vor der Finanzierung dieser notwendigen »Reparaturkosten«. Miese Schulpolitik wird nicht bestraft, sondern die damit verbundenen Probleme werden an die Arbeitsförderung weitergereicht.

2012 wurden über das Versicherungssystem mehr als 2 Mrd. Euro aufgewendet, um Risikoschüler/innen an der ersten Schwelle zu fördern. Wesentliche Ursache hierfür ist, dass sich der Bund größtenteils auch die Finanzierung arbeitsmarktpolitischer Hilfen für jugendliche Hartz-IV-Empfänger aus dem Beitragsaufkommen finanzieren lässt. So etwa für die Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen oder die berufliche Ersteingliederung junger Rehabilitanden, die zu den Hartz-IV-Empfängern zählen. Der Bund treibt so Missbrauch mit Sozialbeiträgen, weil er der Versicherungsgemeinschaft diese wichtige gesamtgesellschaftliche Aufgabe aufbürdet und die Steuerzahlergemeinschaft von bildungspolitischen Aufgaben befreit. Dies wird zu begründen versucht mit der Nachrangigkeit von Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts. Ein entscheidender Grund für die Finanzierung über die Arbeitslosenversicherung wird von der Bundesregierung darin gesehen, dass »die geförderten jungen Menschen [...] Anwärter auf zukünftige sozialversicherungspflichtige Beschäftigung«¹⁷ seien. So erklärt es der Staatssekretär im Bundesministerium für Arbeit und Soziales Gerd Hoofe.

Diese Scheinargumente könnten schlussendlich bei konsequenter Fortführung sogar dazu herhalten, die gesamte Arbeitsförderung für Hartz-IV-Empfänger über So-

zialversicherungsbeiträge zu finanzieren oder auch die Finanzierung der Hochschulen oder der BAföG-Leistungen. Denn auch die Studenten dürften künftig großteils – zumindest für gewisse Zeit – sozialversicherte Jobs ausüben.

In den vergangenen Jahren hat sich der Bund sogar die hier ausgewiesenen Steueraufwendungen zur Integration Jugendlicher noch zu 50 % wieder aus Beitragsmitteln der Arbeitslosenversicherung finanzieren lassen. Denn über den so genannten Eingliederungsbetrag hat sich der Bund bis Ende 2012 seine eigenen arbeitsmarktpolitischen Fördermittel für Hartz-IV-Empfänger/innen zur Hälfte aus den Einnahmen der Arbeitslosenversicherung wieder erstatten lassen.¹⁸ Die ohnehin geringen Ausgaben des Bundes für arbeitsmarktpolitische Leistungen für Jugendliche von kumuliert 6,3 Mrd. Euro von 2005 bis 2012 mussten zur Hälfte noch von der Versicherungsgemeinschaft getragen werden. Dies zeigt, in welchem starkem Maße sich der Bund seiner gesamtgesellschaftlichen Aufgabe zu entziehen versucht und die Lohnnebenkosten nach oben treibt. Aber auch die Länder, bei denen die Kulturhoheit exklusiv liegt, schrecken davor zurück, die notwendigen Mittel bereitzustellen, um möglichst allen Risiko-Schülern gute Startbedingungen für eine Berufsausbildung und die Arbeitswelt zu eröffnen.

3. Reformbedarf und Reformvorschläge

Über die Neuregelungen der Finanzverantwortung hinaus gibt es dringenden Handlungsbedarf. Denn gerade in Zeiten knapper werdender Fachkräfte dürfen die bei vielen Jugendlichen noch schlummernden Fachkräftepotenziale

nicht länger ungenutzt bleiben. Zudem sind die Warteschleifen mit hohen gesellschaftlichen Kosten verbunden. An vielen

»Miese Schulpolitik wird nicht bestraft, sondern die damit verbundenen Probleme werden an die Arbeitsförderung weitergereicht.«

Stellschrauben muss gleichzeitig gedreht werden, um eine gezielte, systematische und nachhaltige Förderung zu Beginn des Berufslebens zu erreichen.

So muss die Berufs- und Arbeitsweltorientierung an den Schulen dringend ausgebaut und konzeptionell und qualitativ verbessert werden. Eine präventive und bessere Berufsorientierung eröffnet gezieltere Berufswahlentscheidungen und eine bessere Berufsorientierung kann Ausbildungsabbrüche reduzieren.

Die Wirtschaft muss sich verstärkt für das Ausbildungspotenzial einsetzen und die soziale und Integrationsbegleitung für benachteiligte Jugendliche muss ausgebaut werden. Die Arbeitswelt muss erlebbar werden. Die Arbeitgeber sollten ihre tendenzielle Zurückhaltung zu Tarifverträgen aufgeben, die eine Verlängerung der betrieblichen Ausbildung bzw. Vereinbarungen für betriebliche Ausbildungsvorbereitung eröffnen. Nicht zuletzt müssen die Betriebe ihr Einstellungsverhalten ändern und auch schwächeren Schülern eine Chance eröffnen. Die »faktische Abschottung« vieler Ausbildungsbetriebe gegenüber Jugendlichen mit niedrigeren Schulabschlüssen muss beendet werden. Betriebe sollten bei der Auswahl der Auszubildenden gezielt

17 Gerd Hoofe: Vorbehalte gegen Einstellung hilfebedürftiger Menschen abbauen, in: »Arbeitsmarkt auf den Punkt gebracht«, 9.7.2013, unter www.dgb.de → Service → Newsletterarchiv → Arbeitsmarkt auf den Punkt gebracht

18 vgl. auch Wilhelm Adamy: Arbeitslosenversicherung und Hartz-IV-System: Bilanz des Jahres 2011 – Perspektiven für 2012, in: SozSich 3/2012, S. 92, 96

auch schwächere Jugendliche in die Ausbildung übernehmen. Hierzu brauchen sie auch Hilfe. Deshalb sollten ausbildungsbegleitende Hilfen als Regelangebote ausgebaut werden. Für jeden Auszubildenden wird dabei ein individueller Förderplan erstellt, anhand dessen die Lernschritte und Lernerfolge verfolgt werden können.

Gebraucht werden darüber hinaus flächendeckend Angebote der assistierten Ausbildung, in der die duale Ausbildung durch kontinuierliche pädagogische Unterstützung und Beratung durch ein drittes Element ergänzt wird – für Auszubildende und Ausbildungsbetriebe. Dieses Instrument sollte in die Berufsausbildung als Regelangebot integriert werden. Dadurch erhalten Betriebe Unterstützung während der Ausbildung. Die Rekrutierungsstrategien von Betrieben bei der Suche nach geeigneten Auszubildenden müssen die unterschiedlichen Voraussetzungen von Jugendlichen berücksichtigen.

Das bisherige Konzept der »Ausbildungsreife« ist nicht tragfähig und steht in Gefahr interessenpolitisch gelehrt zu sein. Strukturelle Probleme des Ausbildungssystems werden so oftmals individualisiert und pädagogisiert und sollen die Ausbildungsbilanz möglichst günstig erscheinen lassen. Schematisierende Einteilungen können schnell soziale Ungleichheiten fortschreiben und konzeptionell neue Handlungsansätze erschweren. So sollte die Einstiegsqualifizierung für Jugendliche, die trotz adäquater Hilfen zu einer Ausbildung tatsächlich noch nicht in der Lage sind, konzeptionell weiterentwickelt und mit einer verbindlichen Ausbildungsperspektive verknüpft werden.

Die Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen sind zu reduzieren und ausschließlich auf Jugendliche zu begrenzen, die objektiv eine zusätzliche Vorbereitung benötigen. Die Maßnahmen müssen qualitativ so ausgestattet werden, dass die Inhalte tatsächlich auf eine Ausbildung hinführen und bei einer Ausbildung verwendet werden können. Tarifvertragliche Regelungen, nach denen die BvB möglichst in Zusammenarbeit mit Betrieben stattfinden, sollten unterstützt und gefördert werden.

Da die BvB meist schulische Defizite ausgleichen müssen, sollten die für Bildung zuständigen Länder sich langfristig zu 50 % an der Finanzierung dieser Maßnahmen beteiligen. Dies könnte den Anreiz für die Länder erhöhen, sich effektiver um jene Schüler zu kümmern, die bisher nicht erfolgreich zum Abschluss der Sekundarstufe I hingeführt werden konnten. In dem Umfang, wie dieser Schüleranteil reduziert wird, vermindern sich dann zugleich auch die anteiligen Länderausgaben zur Berufsvorbereitung. Die Finanzierungsbeteiligung der Länder würde damit »nur« zu einem finanziellen Anreiz, um erkennbare Defizite in der Schulpolitik abzubauen.

Jugendliche, die nur aufgrund mangelnder Ausbildungsangebote keinen betrieblichen Ausbildungsplatz finden, benötigen keine BvB und keine EQ. Sie sollten spätestens sechs Monate nach Beginn des Ausbildungsjahres einen Rechtsanspruch auf eine außerbetriebliche Ausbildung erhalten.

Das so genannte Hamburger Modell¹⁹ kann ein Beispiel sein, wie der Übergang in eine Ausbildung sinnvoll strukturiert werden kann. Hierbei wird von den Jugendlichen,

die keinen Ausbildungsplatz finden, in einer Berufsschule ein erstes Ausbildungsjahr absolviert. Mit dem nächsten Ausbildungsjahr wechseln die Jugendlichen entweder in eine duale oder eine außerbetriebliche Ausbildung unter Anerkennung der bisher absolvierten Ausbildungsinhalte.

Die Auswahl der angebotenen Berufe in einer außerbetrieblichen Ausbildung sollte sich nach den Perspektiven auf dem Arbeitsmarkt unter Berücksichtigung der Neigung der Jugendlichen und den Ergebnissen professioneller Potenzialanalysen richten. Die außerbetriebliche Ausbildung kann zu großen Teilen im Betrieb stattfinden. Dabei muss allerdings der Arbeitgeber die tarifliche Vergütung übernehmen für die Zeit, die die Azubis im Betrieb verbringen. Damit Ausbildungsplätze im dualen System nicht durch geförderte Ausbildungsplätze verdrängt werden, sollten die Azubis während der gesamten Ausbildung möglichst nicht länger als ein Jahr im Betrieb lernen. Die Träger der außerbetrieblichen Ausbildung prüfen regelmäßig zum Ende des ersten und ggf. zweiten Ausbildungsjahres, ob der Wechsel in eine duale Ausbildung möglich ist. Für die Träger gibt es ein Anreizsystem, das den Wechsel in eine duale Ausbildung belohnt. Die bisher absolvierten Ausbildungsinhalte werden beim Wechsel in die duale Ausbildung verbindlich angerechnet.

Zudem müssen die unübersichtlichen und vielfältigen Strukturen und Zuständigkeiten der beteiligten Akteure für den Übergang Schule in Beruf reduziert und Abstimmungsprozesse verbessert werden. Die Kompetenzen sollten gebündelt und Schnittstellen reduziert werden. So sollte der Datenschutz sicherstellen, dass Leistungen unterschiedlicher Hilfesysteme besser abgestimmt werden können. Teils werden Hilfebedarfe Jugendlicher bisher nicht rechtzeitig erkannt und Chancen einer sinnvollen Kombination von Jugendhilfe und Arbeitsförderung nicht ausreichend genutzt. Brüche beim Übergang von der Schule in den Beruf verzögern oder verhindern oft eine Ausbildung. Doch die Zuständigkeiten im Berufswahlprozess sowie eventuell häufige Rechtskreiswechsel führen gerade für benachteiligte Jugendliche zu unterschiedlichen und wechselnden Ansprechpartnern.

Insbesondere bei einer Verhärtung sozialer Problemlagen kommt den Hilfsangeboten der Jugendhilfe eine wichtige ergänzende Funktion zu. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen sollten so gestaltet werden, dass diese auf soziale Integration abzielenden Angebote der Jugendhilfe auch tatsächlich flächendeckend und verbindlich zur Verfügung stehen.

Insbesondere das finanzielle Engagement von Bund, Ländern und Kommunen muss verstärkt und das arbeitsmarktpolitische Instrumentarium geschärft werden. ■

Der Autor:

Dr. Wilhelm Adamy leitet die Abteilung Arbeitsmarktpolitik beim DGB-Bundesvorstand und ist Sprecher der Arbeitnehmergruppe im Verwaltungsrat der Bundesagentur für Arbeit.

¹⁹ vgl. dazu Evelyn Räder/Frank Ahrens, a. a. O., S. 17 f.