

Michael Neumann / Jörg Schmidt / Dirk Werner

Die Integration Jugendlicher in Ausbildung und Beschäftigung

Probleme, Programme und Reformpotenziale

Analysen

Forschungsberichte
aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Michael Neumann / Jörg Schmidt / Dirk Werner

Die Integration Jugendlicher in Ausbildung und Beschäftigung

Probleme, Programme und Reformpotenziale

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie. Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-602-14850-9 (Druckausgabe)

ISBN 978-3-602-45465-5 (E-Book|PDF)

Diese Analyse basiert auf der Studie „Volkswirtschaftliche Potenziale am Übergang von der Schule zur Arbeitswelt“, die das Institut der deutschen Wirtschaft Köln im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung in den Jahren 2007 bis 2008 erstellt hat.

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln

© 2010 Institut der deutschen Wirtschaft Köln Medien GmbH

Postfach 10 18 63, 50458 Köln

Konrad-Adenauer-Ufer 21, 50668 Köln

Telefon: 0221 4981-452

Fax: 0221 4981-445

iwmedien@iwkoeln.de

www.iwmedien.de

Druck: Hundt Druck GmbH, Köln

Inhalt

1	Einleitung	5
2	Probleme bei der Integration Jugendlicher in Ausbildung und Beschäftigung	8
2.1	Internationaler Vergleich	8
2.2	Die drei Zielbereiche des Ausbildungssystems	11
2.3	Der Zielbereich Integration	12
2.4	Der Umfang des Zielbereichs Integration	15
2.5	Ursachen und Folgen der Integrationsprobleme	19
3	Maßnahmen zur Integration Jugendlicher in Ausbildung und Beschäftigung	24
3.1	Definition der Zielgruppe	24
3.2	Kategorisierung der Integrationsmaßnahmen	26
3.3	Die wichtigsten öffentlich geförderten Programme im Überblick	28
3.4	Das Engagement von Unternehmen und karitativen Einrichtungen	35
4	Direkte Kosten der Integration Jugendlicher in Ausbildung und Beschäftigung	37
4.1	Direkte Kosten nach Zielbereichen	37
4.2	Direkte Kosten nach Trägern	40
4.3	Direkte Kosten je Teilnehmer	42
5	Erfolge der Maßnahmen zur Integration Jugendlicher in Ausbildung und Beschäftigung	44
5.1	Effektivität und Effizienz von Integrationsmaßnahmen	44
5.2	Integrationsmaßnahmen der Bundesländer im Vergleich	51
6	Indirekte Kosten fehlgeschlagener Integrationsversuche	58
6.1	Folgen einer fehlenden Berufsausbildung	58
6.2	Wertschöpfungsverluste infolge von Qualifikationsdefiziten	63
6.3	Mehrbelastungen in der Arbeitslosenversicherung	70
6.4	Mehrbelastungen in der sozialstaatlichen Mindestsicherung	74
6.5	Die indirekten Kosten im Überblick	81

7	Zusammenfassung und Ergebnisse	84
7.1	Kosten und Strukturen der Integrationsmaßnahmen	84
7.2	Einspar- und Wertschöpfungspotenziale	88
8	Handlungsempfehlungen	89
	Anhang	94
	Literatur	101
	Kurzdarstellung / Abstract	105
	Die Autoren	106

1

Einleitung

Der Übergang von der Schule in Ausbildung und Beschäftigung ist in den letzten Jahren – insbesondere seit Ende der 1990er Jahre – für viele Jugendliche langwieriger und schwieriger geworden. Zahlreiche Absolventen der allgemeinbildenden Schulen sehen sich zunehmend mit Schwierigkeiten bei der Suche nach einem Ausbildungsplatz in einem Unternehmen oder nach einer schulischen Ausbildung konfrontiert, vor allem dann, wenn sie keinen Schulabschluss erworben haben. Häufig verzögert sich die Aufnahme einer Ausbildung und sie benötigen Hilfestellungen bei der Integration ins Arbeitsleben.

Wer Unterstützung für den Übergang in Ausbildung und Beschäftigung bekommen möchte, kann sich an eine Arbeitsagentur als zentrale Anlaufstelle wenden. Die Mehrzahl der bei der Bundesagentur für Arbeit (BA) registrierten Ausbildungsbewerber sind inzwischen sogenannte Altbewerber. Dies sind nach BA-Definition Bewerber aus früheren Schulentlassjahren. Im Jahr 2006 stieg ihr Anteil an allen Bewerbern erstmals über die 50-Prozent-Marke. Im Ausbildungsjahr 2008/09, in dem sich die Jugendlichen bei der BA für den Start in eine Ausbildung im Jahr 2009 beworben haben, war mit 51,7 Prozent weiterhin mehr als jeder Zweite von ihnen ein Altbewerber; ihr Anteil an den unversorgten Bewerbern lag bei 61,3 Prozent. Zwar hatten sich nicht alle Altbewerber auch im Vorjahr um einen Ausbildungsplatz bemüht, dennoch geht damit annähernd jeder zweite jugendliche Bewerber häufiger als in einem Jahr auf die Suche nach einem Ausbildungsplatz.

Die BA unterstützt die Integration in Ausbildung und Beschäftigung, indem sie zum Beispiel Lehrgänge zur Berufsvorbereitung finanziert oder außerbetriebliche Ausbildung fördert. Dabei stehen die Unterstützungs- und Qualifizierungsangebote der BA in einer Reihe mit zahlreichen anderen Maßnahmen, welche den Jugendlichen helfen sollen. Das Spektrum reicht von der Schulsozialarbeit und Projekten zum Thema Schulverweigerung über Hilfen im Rahmen der ausbildungsbezogenen Jugendsozialarbeit bis hin zu Eingliederungszuschüssen für reguläre Arbeitsplätze von Jugendlichen, die Probleme beim Übergang von der Ausbildung in Beschäftigung haben. Es werden zudem Maßnahmen der Berufsorientierung und Berufsvorbereitung angeboten, die schon während der Schulzeit oder im Anschluss daran den Jugendlichen bei diesen für ihr Leben wichtigen Weichenstellungen helfen sollen.

Eine solche Berufsvorbereitung findet oftmals an beruflichen Schulen statt. Hier nimmt seit einigen Jahren die Anzahl der Schüler in denjenigen Bildungs-

gängen zu, die keinen Berufsabschluss vermitteln, sondern zunächst einmal auf die Ausbildung vorbereiten und zumindest teilweise das Nachholen versäumter Schulabschlüsse ermöglichen. Solche Bildungsgänge werden in der öffentlichen Diskussion auch als „Warteschleifen“ bezeichnet, obwohl dieser Begriff diesen Bildungsgängen nicht gerecht wird – denn ihr Ziel liegt nicht in der Verwahrung, sondern in der Qualifizierung Jugendlicher. Warteschleifen stellen sie nur dann dar, wenn kein Abschluss erworben werden kann und das Ziel der Integration in Ausbildung nicht erreicht wird.

Angesichts der geschilderten Entwicklungen sprechen einige Experten von der Herausbildung eines Übergangssystems als eigenem Teilsystem der Berufsbildung, das an Bedeutung mit dem dualen System mittlerweile fast gleichgezogen habe – so etwa der Bericht „Bildung in Deutschland 2008“ der Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2008). Zwar trifft diese Aussage quantitativ gesehen jeweils nur auf die Neuzugänge zu und nicht auf den zahlenmäßig weit größeren Bestand der Teilnehmer in den jeweiligen Bereichen. Dennoch zeigt die stark gestiegene Zahl der Jugendlichen, die vor Beginn einer Ausbildung eine ausbildungs- und berufsvorbereitende Maßnahme durchlaufen, dass hier in jüngerer Vergangenheit gewichtige Veränderungsprozesse stattgefunden haben, die hinsichtlich ihrer Folgen und Ergebnisse einer näheren ökonomischen Betrachtung unter den Aspekten von Effektivität und Effizienz bedürfen.

Zwar kommt aktuell die deutliche Entspannung der Situation auf dem Ausbildungsmarkt besonders auch der Gruppe der benachteiligten Jugendlichen zugute. So lag das Ausbildungsstellenangebot im Jahr 2007 um 9 Prozent höher als im Vorjahr und konnte im Jahr 2008 annähernd auf diesem Niveau gehalten werden (minus 1,5 Prozent). Hinzu kommt, dass bundesweit die Zahl der Schulabgänger seit dem Jahr 2008 deutlich sinkt und es damit mittelfristig zu einer rückläufigen Nachfrage am Ausbildungsmarkt kommen wird. Infolgedessen haben von den neueren Entwicklungen insbesondere Jugendliche mit schlechteren Startchancen profitiert. Die Zahl der Altbewerber hat sich im Ausbildungsjahr 2007/08 um 33.200 Personen oder 20,1 Prozent gegenüber dem Jahr 2006/07 reduziert. Dennoch lässt sich die hohe Zahl an Altbewerbern und Absolventen berufsvorbereitender Maßnahmen kurzfristig nicht allein durch das höhere Angebot betrieblicher Ausbildungsplätze in eine Berufsausbildung integrieren.

Es existiert mittlerweile eine Vielzahl an unterschiedlichen und nicht immer trennscharfen Angeboten zur Integration Jugendlicher in Ausbildung und Beschäftigung. BA, Bund, Länder und Kommunen, teilweise unterstützt durch Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF), aber auch private Träger,

Unternehmen und Selbstständige engagieren sich in vielfältiger Weise in diesem Bereich. Die Verzahnung der entsprechenden Maßnahmen ist indes nur selten gegeben. Es bedarf einer effektiven und effizienten Steuerung der Integrationshilfen im Bereich des Übergangsmanagements und der Ausbildungs- und Berufsvorbereitung. Um das erforderliche Steuerungswissen zu generieren, fehlt es jedoch an einer belastbaren Datenbasis, die sowohl Angaben zu den bereitgestellten finanziellen Kapazitäten enthält als auch die Zielgruppen präzise erfasst und einen Überblick über die verschiedenen Arten der eingesetzten Instrumente gibt. Bislang liegen lediglich exemplarische Studien zum Umfang von Kosten und Ausgaben vor sowie einige wenige Evaluationsstudien für einzelne Teilbereiche der breiten und vergleichsweise heterogenen, wenn nicht gar zersplitterten Förderkulisse an der ersten und der zweiten Arbeitsmarktschwelle¹.

Eine Studie mit dem Titel „Volkswirtschaftliche Potenziale am Übergang von der Schule in die Arbeitswelt“, die das Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW Köln) im Auftrag und in Kooperation mit der Bertelsmann-Stiftung erstellt hat (Werner et al., 2008), setzt an diesen beiden Schnittstellen zwischen Schule, Ausbildung und Arbeitsmarkt an. Die vorliegende Analyse basiert auf den Ergebnissen dieser Studie und beinhaltet deren für das Integrationssystem wichtigsten Erkenntnisse. Sie präsentiert und erläutert die zentralen Programme, die zur Lösung der derzeitigen Probleme beim Übergang von der Schule in Ausbildung und Beschäftigung beitragen sollen. Zudem werden – soweit angesichts der Datenlage möglich – die gesamtwirtschaftlichen Kosten und die Erfolge der Programme vorgestellt. Die direkten Kosten werden nach den verschiedenen Trägern und nach Unterschieden in der Zielsetzung der Maßnahmen aufgeschlüsselt. Sie umfassen die Ausgaben für Programme, Projekte und sonstige Hilfen, die sich speziell an die Gruppe der – in noch näher zu bestimmender Form – benachteiligten Jugendlichen richten und ihnen den Übergang in Ausbildung und Beschäftigung erleichtern sollen.

Um die gesamte Dimension der Problematik zu erfassen, werden neben den Ausgaben (direkte Kosten) auch die indirekten Kosten betrachtet. Bei diesen handelt es sich um individuelle sowie gesellschaftliche Folgekosten einer nicht gelungenen Integration in Ausbildung und Beschäftigung. Es werden die finanziellen Konsequenzen abgeschätzt, die entstehen, wenn die Integration trotz oder mangels Unterstützungsmaßnahmen fehlschlägt. Diese Kosten stellen zugleich

¹ An der ersten Arbeitsmarktschwelle findet der Übergang von der allgemeinbildenden oder beruflichen Schule in eine Ausbildung oder in ein Studium statt, an der zweiten Arbeitsmarktschwelle der Übergang von einer Ausbildung oder einem Studium in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis.

Einsparpotenziale dar, sofern sie bei einer erfolgreicherer Integration Jugendlicher in Ausbildung und Beschäftigung nicht oder nur in geringerem Maße anfallen würden.

Der vorliegende Beitrag gliedert sich wie folgt: Kapitel 2 verdeutlicht das Ausmaß der Integrationsprobleme sowie deren Ursachen und Folgen. Kapitel 3 stellt die wichtigsten Integrationsmaßnahmen vor und Kapitel 4 bietet einen Überblick über ihre Kosten. In Kapitel 5 werden die Erfolge von Maßnahmen präsentiert, soweit Ergebnisse dazu vorliegen. Kapitel 6 schätzt anhand von Vergleichsberechnungen die indirekten Kosten einer fehlgeschlagenen oder unzureichenden Integration ab. Kapitel 7 fasst die zentralen Ergebnisse zusammen, bevor Kapitel 8 abschließend einige Handlungsempfehlungen gibt.

2 Probleme bei der Integration Jugendlicher in Ausbildung und Beschäftigung

2.1 Internationaler Vergleich

Zu Beginn des neuen Jahrtausends sind die Ausbildungsplatzlücke und die steigende Jugendarbeitslosigkeit in Deutschland wieder stärker in den Fokus der Öffentlichkeit gerückt. Im internationalen Vergleich fällt die Quote der jugendlichen Arbeitslosen in Deutschland aber immer noch relativ niedrig aus: Trotz eines vorübergehenden starken Anstiegs der Jugendarbeitslosigkeit in den Jahren von 2000 bis 2005 waren im Jahr 2007 mit 11,1 Prozent der zivilen Erwerbspersonen im Alter von 15 bis 24 Jahren 4 Prozentpunkte weniger arbeitslos gemeldet als im Durchschnitt der EU-25-Länder (Abbildung 1).

Als notwendig für einen weitgehend geräumten Arbeits- und Ausbildungsmarkt gelten Rahmenbedingungen, die eine hohe Flexibilität gewährleisten. Diese wirken auch auf die Höhe der Jugendarbeitslosigkeit. Dabei gibt es einen erkennbaren Zusammenhang zwischen der Höhe der Arbeitslosigkeit insgesamt und der Höhe der Jugendarbeitslosigkeit. Die Niederlande, Dänemark und Österreich beispielsweise weisen nicht nur gute Ergebnisse beim Arbeitsmarkt insgesamt auf, sondern auch eine niedrige Jugendarbeitslosigkeit. Am anderen Ende der Skala ist in Polen und Griechenland nicht nur eine hohe generelle Arbeitslosigkeit, sondern auch eine sehr hohe Jugendarbeitslosigkeit zu beobachten. Deutschland

unterscheidet sich hier von den anderen Ländern: In Relation zur allgemeinen Arbeitslosenquote (8,4 Prozent) ist die Jugendarbeitslosigkeit (11,1 Prozent) hierzulande relativ gering (siehe Abbildung 2). Gemessen am internationalen Durchschnitt dieser Relation wäre zu erwarten, dass die Jugendarbeitslosenquote fast doppelt so hoch liegt wie die allgemeine Arbeitslosenquote. Die Situation am Arbeitsmarkt insgesamt schlägt demnach in Deutschland bei weitem nicht so stark auf die Situation der Jugendlichen durch wie in anderen Ländern.

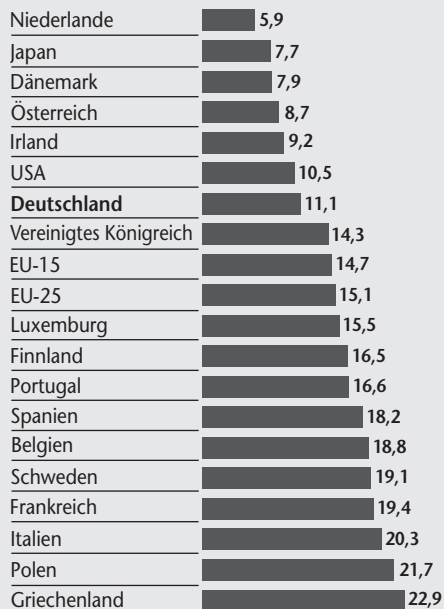
Erklären lässt sich dies mit der Struktur des deutschen Ausbildungssystems. Vieles deutet darauf hin, dass die relativ geringe Jugendarbeitslosigkeit zu einem nicht unbedeutenden Teil dem dualen System der Berufsausbildung zu verdanken ist. Die intensive Praxisorientierung und der damit

verbundene Erwerb von Berufserfahrung mit der Option einer Übernahme im Ausbildungsbetrieb fördern an der zweiten Arbeitsmarktschwelle den Übergang von Berufsausbildung in Beschäftigung. Und die Offenheit im Hinblick auf die Eingangsvoraussetzungen von Bewerbern erleichtert die Integration an der ersten Arbeitsmarktschwelle, also beim Übergang von der Schule in Ausbildung. Auch Jugendliche mit Hauptschulabschluss oder sogar ohne einen solchen finden den Zugang zu einer betrieblichen Ausbildung, während bei schulischen Berufsausbildungen häufig ein mittlerer Schulabschluss vorausgesetzt wird. Durch die spezifische Prägung des deutschen Ausbildungssystems gelingt es zudem, das – wie die Ergebnisse der bislang vorliegenden PISA-Studien zeigen – im internationalen Vergleich vergleichsweise niedrige Kompetenzprofil der Jugendlichen zu kompensieren und diese dennoch zu einem Berufs-

Jugendarbeitslosigkeit im internationalen Vergleich

Abbildung 1

Arbeitslose im Alter von 15 bis 24 Jahren, im Jahresdurchschnitt 2007, in Prozent der gleichaltrigen Erwerbspersonen

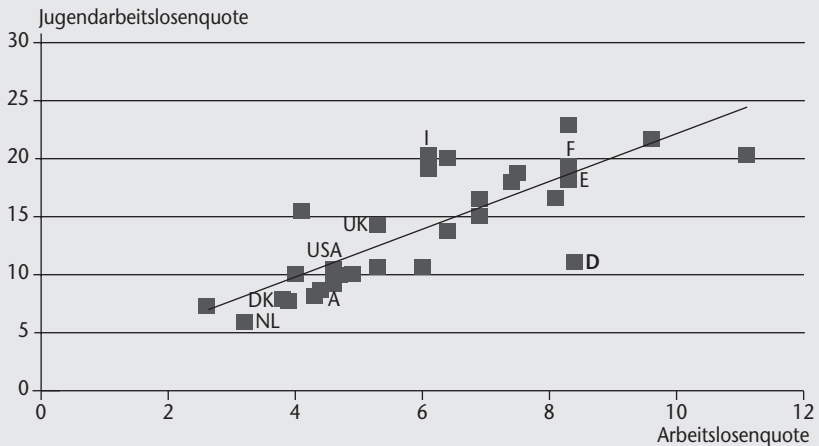


Quelle: Eurostat, 2008

Arbeitslosigkeit und Jugendarbeitslosigkeit im internationalen Vergleich

Abbildung 2

im Jahresdurchschnitt 2007, in Prozent



Quelle: Eurostat, 2008

abschluss zu führen. Dazu dürfte auch zumindest ein Teil der umfangreichen beruflichen Integrationsmaßnahmen beitragen.

Von der anderen Seite betrachtet bedeutet der große Aufwand für Maßnahmen zur Integration Jugendlicher in Ausbildung und Beschäftigung aber auch, dass die Jugendarbeitslosenquote in Deutschland für sich genommen nicht den vollen Umfang der tatsächlichen Integrationsschwierigkeiten widerspiegelt: Rund 556.000 Teilnehmer an Maßnahmen der Berufsvorbereitung und Ausbildungsförderung waren im Jahr 2006 zu verzeichnen. Diese erfüllen in der Regel nicht die Kriterien von Arbeitslosigkeit nach dem Sozialgesetzbuch II (SGB II) und werden daher nicht in der Arbeitslosenstatistik registriert.

Dies könnte ein weiterer Teil der Erklärung dafür sein, warum die Arbeitslosenquote für die Gruppe der Erwerbspersonen unter 25 Jahren in Deutschland deutlich niedriger ausfällt als in vielen anderen Ländern. Betrachtet man vergleichend die Erwerbstätigkeit Jugendlicher, so liegt Deutschland hier mit einer Quote von 45,3 Prozent im Jahr 2007 im Bereich von Finnland (44,6 Prozent) und Schweden (42,2 Prozent), die – wie Abbildung 1 gezeigt hat – beide eine erheblich höhere Jugendarbeitslosenquote aufweisen. Beim Vergleich der Jugendarbeitslosigkeit zwischen den Ländern ist zudem zu berücksichtigen, dass auch andere Länder Maßnahmen zur Integration Jugendlicher in Ausbildung und in den Arbeitsmarkt anbieten.

2.2 Die drei Zielbereiche des Ausbildungssystems

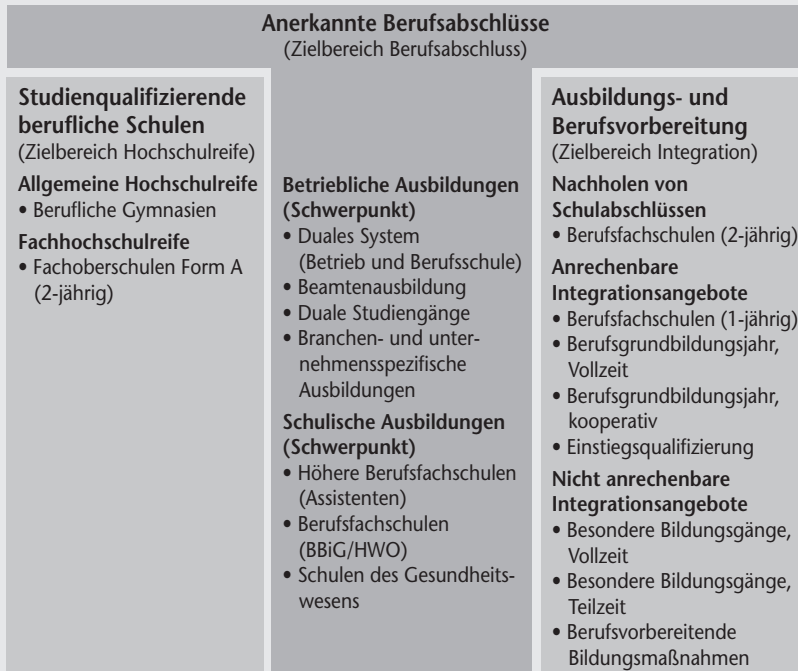
Um die zu betrachtende Zielgruppe und die relevanten Bildungsgänge und Maßnahmen zur Integration Jugendlicher in Ausbildung und Beschäftigung in Deutschland abzugrenzen, greift die eingangs schon vorgestellte Studie „Volkswirtschaftliche Potenziale am Übergang von der Schule in die Arbeitswelt“ (Werner et al., 2008) auf das Konzept der Integrierten Ausbildungsstatistik beziehungsweise Ausbildungsberichterstattung zurück. Dieses Konzept wurde vom IW Köln – gefördert durch das Hessische Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung und den Arbeitgeberverband Gesamtmetall sowie in enger Kooperation mit der Vereinigung der hessischen Unternehmerverbände – entwickelt (Anger et al., 2007; siehe Abbildung 3). Es erfasst alle relevanten Ausbildungs- und Qualifizierungsangebote und sortiert sie nach ihrem vorrangigen Bildungsziel in drei Zielbereiche.

- **Zielbereich I – Berufsabschluss:** Dieser Zielbereich umfasst Ausbildungsgänge mit anerkannten Berufsabschlüssen. Der Erwerb eines Berufsabschlusses stellt das oberste Ziel in der Berufsausbildung dar. Neben der quantitativ bedeutsamen dualen Berufsausbildung zählen hierzu: die Beamtenausbildung, ausbildungsintegrierte duale Studiengänge, branchenspezifische Ausbildungsangebote und Bildungsangebote an Berufsfachschulen nach Berufsbildungsgesetz (BBiG) oder Handwerksordnung (HwO), Bildungsangebote an Berufsfachschulen für Berufsabschlüsse nach Landesrecht und an Schulen des Gesundheitswesens.
- **Zielbereich II – Hochschulreife:** Dieses Bildungsziel wird an studienqualifizierenden beruflichen Schulen verfolgt. Hierzu zählen beispielsweise berufliche Gymnasien mit dem Ziel der allgemeinen Hochschulreife sowie Bildungsgänge an Fachoberschulen, die zur Fachhochschulreife führen.
- **Zielbereich III – Integration:** Zum dritten Zielbereich werden Maßnahmen der Ausbildungs- und Berufsvorbereitung zusammengefasst, in denen Jugendliche qualifiziert werden, die Hilfen beim Übergang in eine anerkannte Berufsausbildung oder in eine Beschäftigung benötigen. Zielbereich III unterscheidet sich von Bundesland zu Bundesland erheblich in seinen spezifischen Bildungsgängen und Qualifizierungsangeboten. Hierzu zählen beispielsweise die ein- und zweijährigen Bildungsgänge an Berufsfachschulen, das Berufsgrundbildungsjahr in vollzeitschulischer und kooperativer Form und besondere Bildungsgänge an beruflichen Schulen in Teilzeit- oder Vollzeitform. Zudem gibt es länderübergreifende ausbildungs- und berufsvorbereitende Maßnahmen der BA und die Einstiegsqualifizierungen für Jugendliche (siehe auch Tabelle 1, Abschnitt 3.3).

Das für das Bundesland Hessen erarbeitete Konzept einer Integrierten Ausbildungsberichterstattung sieht somit eine neue Logik für die Darstellung und

Konzept für eine Integrierte Ausbildungsberichterstattung am Beispiel Hessen

Abbildung 3



BBiG: Berufsbildungsgesetz; HwO: Handwerksordnung.
Eigene Darstellung

Analyse der Situation im Ausbildungssystem vor. Es ermöglicht eine umfassende und systematische Darstellung der Daten – mit dem Ziel einer alle Bildungsgänge im Ausbildungssystem erfassenden, erhöhten Transparenz und der besseren Abbildung von Übergängen im Bildungssystem. Das Konzept wird derzeit von den Statistikämtern und dem Bundesinstitut für Berufsbildung auf alle anderen Bundesländer übertragen und mit dem Ansatz des Nationalen Bildungsberichts (Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2008) abgestimmt.

2.3 Der Zielbereich Integration

Viele Jugendliche, die sich erfolglos um einen Ausbildungsplatz bewerben oder die noch schulpflichtig sind, münden nach dem Besuch einer allgemeinbildenden Schule zunächst in Angebote der Berufsvorbereitung an beruflichen

Schulen ein. So hat sich über viele Jahre hinweg ein Integrationsbereich entwickelt, der in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich ausgestaltet ist und zum Ziel hat, den Absolventen der allgemeinbildenden Schulen ebenso wie den Abgängern ohne Abschluss berufsbezogenes Grundwissen für eine Integration in den Arbeitsmarkt zu verschaffen. Diese Bildungsgänge sollen Jugendliche durch die Vermittlung von Basiskompetenzen wie Lesen, Schreiben und Rechnen und von Schlüsselqualifikationen wie Kommunikations- und Teamfähigkeit an eine Berufsausbildung heranführen. Die häufig fehlende Ausbildungs- oder Berufsreife der Schulabgänger soll damit hergestellt werden. Die schulische Organisation dieser Ausbildungsvorbereitung fällt in den Zuständigkeitsbereich der Bundesländer und ist daher nicht einheitlich: Jedes Bundesland stellt im berufsschulischen Bereich unterschiedliche Bildungsangebote bereit, welche die Integration seiner Jugendlichen fördern sollen.

Ein bedeutender Teil der Mittel zur Förderung der Integration Jugendlicher in Ausbildung und Beschäftigung wird an diesen beruflichen Schulen eingesetzt. Hier stellen die Bundesländer neben dem entsprechenden Personal auch Gebäude und Materialien für die Beschulung zur Verfügung. Zu den bedeutendsten Integrationsinstrumenten, die in vielen Bundesländern genutzt werden und damit eine gemeinsame Basis der Länderinitiativen in diesem Bereich darstellen, zählen erstens das Berufsvorbereitungsjahr (BVJ), zweitens das Berufsgrundbildungsjahr (BGJ) und drittens Klassen an Berufsfachschulen (BFS), die jeweils eine berufliche Grundbildung, aber keinen Berufsabschluss vermitteln. Diesem Konzept haben sich auch die Statistischen Landesämter sowie die Kultusministerkonferenz (KMK) angeschlossen, die zur quantitativen Erfassung und Vergleichbarkeit der Schülerzahlen im Integrationsbereich vorrangig auf die genannten drei Instrumente abstellen, die im Folgenden erläutert werden.

- **Berufsvorbereitungsjahr (BVJ):** Jugendliche, die nach Erfüllung der allgemeinen Schulpflicht keine weiterführende Schule besuchen und keine Ausbildungsstelle finden, können ein Berufsvorbereitungsjahr absolvieren. Hierzu wird der Hauptschulabschluss üblicherweise nicht vorausgesetzt. Das Berufsvorbereitungsjahr hat die Aufgabe, den Jugendlichen eine berufliche Orientierung zu bieten und ihnen berufsbezogene Fähigkeiten und Fertigkeiten zu vermitteln. Es soll konkrete berufliche Anforderungen aufzeigen, persönliche Vorlieben der Jugendlichen offenlegen und ihnen helfen, ihre Lern- und Leistungsfähigkeiten einzuschätzen und zu verbessern. In vielen Bundesländern können im BVJ durch Zusatzprüfungen auch Abschlüsse erworben werden, die einem Hauptschulabschluss gleichwertig sind. Das BVJ findet üblicherweise in Vollzeitform statt, allerdings existieren in einigen Bundesländern auch Klassen in Teilzeitbeschulung.

Im Zeitraum von 1992 bis 2002 nahm die Zahl der Schüler im BVJ kontinuierlich zu. In den Jahren danach blieb sie – mit Ausnahme der Teilzeitvariante – weitgehend auf dem erreichten Stand (siehe Abbildung 4, Abschnitt 2.4). Im Schuljahr 2007/08 ist sie dann angesichts der günstigen Entwicklung am Ausbildungsstellenmarkt um beinahe 10.000 Schüler zurückgegangen. Die Bundesländer bieten das BVJ in unterschiedlichem Umfang an. So kommen zahlenmäßig die meisten Schüler aus Baden-Württemberg, während Brandenburg kein BVJ anbietet. Zudem wird das Berufsvorbereitungsjahr nicht immer unter diesem Namen geführt; in Nordrhein-Westfalen beispielsweise wird als gleichwertige Alternative das sogenannte Berufsorientierungsjahr angeboten.

- **Berufsgrundbildungsjahr (BGJ):** Das Berufsgrundbildungsjahr wird üblicherweise von Schulabsolventen besucht, die keinen Ausbildungsplatz gefunden haben, aber den Hauptschulabschluss besitzen. Es vermittelt eine berufsfeldbezogene Grundbildung, mit welcher die Schüler an eine duale Berufsausbildung herangeführt werden sollen. Entweder wird eine solche Ausbildung nach dem Abschluss des BGJ aufgenommen oder mit der Fachstufe an einer Berufsschule fortgesetzt. Letzteres ist möglich, da das BGJ als erstes Jahr der dualen Berufsausbildung anerkannt werden kann. Wird es nicht anerkannt, stellt es – wie das Berufsvorbereitungsjahr – ein zusätzliches Jahr dar, das primär der Ausbildungsvorbereitung dient. Auch das Berufsgrundbildungsjahr ist nicht in allen Bundesländern implementiert. So verzichtet beispielsweise Brandenburg sowohl auf das BVJ als auch auf das BGJ. Hinzu kommt, dass in einigen Ländern ein kooperatives Berufsgrundbildungsjahr existiert, in das nur Schüler aufgenommen werden, die in einem Berufsausbildungsverhältnis mit einem Betrieb oder einem außerbetrieblichen Maßnahmeträger stehen. Grundgedanke des BGJ ist es aber stets, Jugendlichen bei der beruflichen Integration zu helfen; es wird deshalb generell dem Integrationsbereich zugerechnet. Wie das Berufsvorbereitungsjahr wird auch das Berufsgrundbildungsjahr nicht immer unter dem gleichen Namen durchgeführt. So wird das Berufsgrundbildungsjahr in Nordrhein-Westfalen als Berufsgrundschuljahr bezeichnet.

Die Zahl der Teilnehmer am Berufsgrundbildungsjahr (Vollzeit) lag im Schuljahr 2005/06 bei gut 48.500; sie ist seitdem leicht gesunken (Abbildung 4).² In den ostdeutschen Bundesländern (einschließlich Berlins) kommt dem BGJ eine

² Die Fachserie 11, Reihe 2 des Statistischen Bundesamts berichtet fortlaufend die Teilnehmerzahlen für Berufsvorbereitungsjahr, Berufsgrundbildungsjahr und Berufsfachschule; dort liegen bereits Daten für das Schuljahr 2007/08 vor. Die Studie „Volkswirtschaftliche Potenziale am Übergang von der Schule in die Arbeitswelt“ (Werner et al., 2008) hingegen enthält lediglich Angaben bis zum Schuljahr 2006/07. Eine einfache Fortschreibung der Zeitreihe mittels der Angaben des Statistischen Bundesamts ist nicht möglich, da die Studie in einigen Fällen Schulformen der Länder anders zurechnet als die Fachserie des Statistischen Bundesamts. Die Studie führt zudem mit den JoA-Klassen (Jugendliche ohne Ausbildungsvertrag) und den BvB-Klassen (Berufsvorbereitende Bildungs-

verhältnismäßig geringe Bedeutung zu; Ausnahmen sind Sachsen und Sachsen-Anhalt. In den westdeutschen Bundesländern ist das BGJ quantitativ am stärksten in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen verankert.

- **Integrationsangebote an Berufsfachschulen (BFS):** Zahlreiche Angebote an Berufsfachschulen haben ebenfalls die Aufgabe, die Schüler auf den Start in eine Berufsausbildung erst einmal vorzubereiten. Hier werden Klassen unterschieden, die entweder eine berufliche Grundbildung vermitteln und einen Hauptschulabschluss in Aussicht stellen oder die eine berufliche Grundbildung vermitteln und zum Realschulabschluss führen. Auch das Statistische Bundesamt nimmt diese Differenzierung vor. Diese beiden Bildungsgänge an Berufsfachschulen werden dem Zielbereich Integration zugerechnet. Klassen hingegen, die eine berufliche Grundbildung vermitteln, den Realschulabschluss voraussetzen und zum (Fach-)Abitur führen, werden von der vorliegenden Studie grundsätzlich nicht berücksichtigt, da sie damit die deutlich weitergehende Bildungsoption auf ein späteres Studium beinhalten.³

2.4 Der Umfang des Zielbereichs Integration

Insgesamt lag die Zahl der Schüler in Vollzeitbeschulung an Berufsfachschulen (BFS) im Schuljahr 2007/08 laut Statistischem Bundesamt bei über 530.000 Schülern. Differenziert man nach den angestrebten Abschlüssen, so entfallen 7,4 Prozent auf einen Berufsabschluss gemäß Berufsbildungsgesetz (BBiG) oder Handwerksordnung (HwO) und 43,9 Prozent auf einen Berufsabschluss, der in anderer Weise (außerhalb BBiG/HwO) anerkannt ist. Somit strebte gut die Hälfte aller Schüler (51,3 Prozent) einen vollwertigen Berufsabschluss an. In den ostdeutschen Bundesländern (einschließlich Berlins) vermittelt die Berufsfachschule in der Regel einen solchen beruflichen Abschluss. Der Anteil der Schüler, die mit dem Schulbesuch einen Berufsabschluss anstreben, betrug dort 89 Prozent im Schuljahr 2005/06; in den westdeutschen Bundesländern waren es gerade mal 38 Prozent (BMBF, 2007, 165).

maßnahmen) weitere Schulformen auf, die beim Statistischen Bundesamt nicht geführt werden. Sie mitaufzunehmen war notwendig, weil die Studie eine vollständige Kostenerfassung im Bereich der beruflichen Schulen leisten sollte. Aus diesen Gründen lassen sich hier für das Schuljahr 2007/08 im Berufsvorbereitungsjahr und im Berufsgrundbildungsjahr keine Werte, sondern lediglich Tendenzen präsentieren.

³ Die Zuordnung von Schulklassen der Berufsfachschule mag in einzelnen Fällen strittig sein. So bilden einige Bundesländer in bestimmten Berufen weit über Bedarf aus und integrieren so ihre Jugendlichen. Diese erhalten dann zwar formal eine Berufsausbildung, haben mit ihr aber nur geringe Chancen auf dem Arbeitsmarkt. Auch sind die nicht berufsqualifizierenden Angebote der Berufsfachschulen in den Bundesländern von sehr unterschiedlicher Qualität. Da sie aber zumeist dem Nachholen des Realschulabschlusses dienen, ist das Abgrenzungskriterium vergleichsweise eindeutig. Auf der anderen Seite wurden in Hamburg auch Schüler zum Integrationsbereich gezählt, die den Realschulabschluss haben und auf das Fachabitur vorbereitet werden. Den schulischen Abschluss gibt es dort jedoch nur in Kombination mit betrieblicher Erfahrung (etwa in Form einer Berufsausbildung), was den Integrationscharakter auch dieser Klassen deutlich macht.

Daneben erhielten 20 Prozent der an Berufsfachschulen in Deutschland lernenden Schüler eine berufliche Grundbildung, die den Realschulabschluss bereits voraussetzt und zum (Fach-)Abitur führt. Eine Grundbildung, die zum Realschulabschluss führt, nahmen 20,7 Prozent der Schüler in Anspruch und bei der Grundbildung, die sowohl im Hinblick auf die Eingangsvoraussetzung als auch auf den Abschluss unterhalb des Realschulabschlusses bleibt, waren es 8,6 Prozent. Die beiden letztgenannten Gruppen der Berufsfachschüler (insgesamt 29,3 Prozent) werden dem Zielbereich Integration zugerechnet.

Wie in Abbildung 4 zu sehen ist, hat sich an den beruflichen Schulen die Anzahl der Schüler in Bildungsgängen, die auf eine Ausbildung vorbereiten, binnen fünf Jahren von knapp 290.000 (Schuljahr 2001/02) auf über 330.000 (Schuljahr 2006/07) erhöht. Sie ist damit gegenüber dem Schuljahr 2005/06 mit gut 340.000 Schülern allerdings wieder leicht gesunken. Dieser Trend dürfte sich in den folgenden beiden Jahren angesichts der mittlerweile günstigeren Situation auf dem Ausbildungsmarkt fortgesetzt haben. Für den vorhergehenden starken Anstieg war insbesondere der Ausbau der Bildungsangebote zur Vermittlung einer beruflichen Grundbildung an Berufsfachschulen (BFS) verantwortlich. Zugelegt haben außerdem das Berufsvorbereitungsjahr (BVJ) in Vollzeit und das Berufsgrundbildungsjahr (BGJ Vollzeit) sowie Maßnahmen in Teilzeitbeschulung für Jugendliche ohne Ausbildungsvertrag (JoA), die aber trotzdem in Schulklassen im Rahmen des dualen Systems unterrichtet werden.

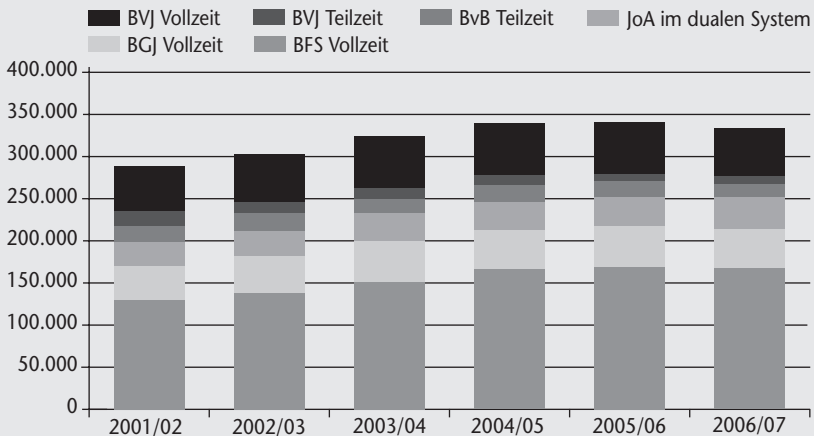
Ein Rückgang ist hingegen in den BVJ-Teilzeitmaßnahmen und in den Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen (BvB) der Bundesagentur für Arbeit zu verzeichnen. In der Kategorie der BvB sind auch solche Teilnehmer erfasst, die im Rahmen einer BvB zugleich an beruflichen Schulen der Bundesländer beschult werden. Diese getrennte Dokumentation garantiert im Folgenden eine weitgehend überschneidungsfreie Erfassung von BvB-Teilnehmern und Teilnehmern an Einstiegsqualifizierungen (EQ) einerseits und von Schülern in der Berufsvorbereitung an beruflichen Schulen andererseits. So können Doppelzählungen vermieden und die gesamte Teilnehmerzahl an der Berufsvorbereitung zumindest näherungsweise bestimmt werden.

Zu den Schülern in der Berufsvorbereitung an beruflichen Schulen kommen im Zielbereich Integration also noch weitere Teilnehmer hinzu. Hierzu zählen Teilnehmer an Qualifizierungsmaßnahmen der BA zur Eingliederung von Jugendlichen in den Arbeitsmarkt. Dies sind unter anderem Maßnahmen zur vertieften Berufsorientierung (BO), die schon genannten Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen (BvB), die Berufsausbildung benachteiligter Auszubildender (BaE) und die sozialpädagogische Begleitung. Zudem können Jugendliche

Anzahl der Schüler in der Berufsvorbereitung an beruflichen Schulen

Abbildung 4

in den Schuljahren 2001/02 bis 2006/07



BVJ: Berufsvorbereitungsjahr; BvB: Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen; JoA: Jugendliche ohne Ausbildungsvertrag; BGJ: Berufsgrundbildungsjahr; BFS: Berufsfachschule.
Eigene Berechnungen nach Auskünften der Kultusministerkonferenz, Landesministerien und Statistischen Landesämter

am Programm Einstiegsqualifizierungen (EQ) teilnehmen, das dem Vorläuferprogramm Einstiegsqualifizierung Jugendlicher (EQJ) entspricht und inzwischen von der BA und nicht mehr dem Bund finanziert wird. Die Maßnahmen im Bereich der BvB und der EQ sind hierbei der Berufsvorbereitung zuzurechnen. Zu den rund 334.000 Schülern in der Berufsvorbereitung an beruflichen Schulen im Schuljahr 2006/07 (vgl. Abbildung 4) kommen somit noch weitere gut 104.000 Teilnehmer hinzu, die keine berufliche Schule besuchen, sodass im Bereich der Berufsvorbereitung im Jahr 2006 insgesamt rund 438.000 Jugendliche zu verzeichnen waren.

Nach Berechnungen der Autorengruppe Bildungsberichterstattung entfallen seit dem Jahr 2001 jährlich gut 500.000 Neuzugänge auf die Maßnahmen des Übergangssystems (siehe Abbildung 5). Darunter werden sowohl die Maßnahmen außerschulischer Träger wie auch schulische Bildungsgänge subsumiert, sofern sie keinen anerkannten Berufsabschluss vermitteln. Die Zahl der Neuzugänge ins Übergangssystem ist im Bildungsbericht insgesamt etwas hoch angesetzt worden, da sich in ihr auch zahlreiche Realschulabsolventen verbergen, die an einer Berufsfachschule anstatt an einem beruflichen Gymnasium das Fachabitur erwerben. Dennoch stellt die ermittelte Größenordnung einen guten Indikator für

Unterschiede zwischen der IW-Studie und dem Nationalen Bildungsbericht

Außer der Studie des IW Köln im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung (Werner et al., 2008) erfasst auch der Bericht „Bildung in Deutschland“ (Nationaler Bildungsbericht) der Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2008) die Teilnehmer im Übergangssystem. Dabei sind die Definitionen des „Übergangssystems“ im Bildungsbericht und des „Zielbereichs Berufsvorbereitung“ in der IW-Studie mit Ausnahme einiger weniger Bildungsgänge weitgehend identisch. Jedoch unterscheiden sich die Teilnehmerzahlen deutlich: Im Übergangssystem werden 503.401 Personen ausgewiesen, im Zielbereich Berufsvorbereitung sind es nur 437.584 Personen.

Diese Abweichung hat folgende Gründe:

- Das Übergangssystem der Autorengruppe zählt die Einmünder (Neuzugänge), während der Zielbereich Berufsvorbereitung des IW Köln die Bestände an Teilnehmern zählt. Für Teilnehmer an Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen (BvB) und Einstiegsqualifizierungen (EQ) stellt das Übergangssystem auf die Bestände am Jahresende ab, der Zielbereich Berufsvorbereitung hingegen auf die durchschnittliche Zahl an Teilnehmern in dem betreffenden Jahr.
- Die einfache Addition aller Teilnehmer ist problematisch, da es in vielen Fällen zu Doppelzählungen kommt. So konstatiert die Autorengruppe Bildungsberichterstattung, dass sich Doppelzählungen von BvB-Teilnehmern, die gleichzeitig an beruflichen Schulen der Länder beschult werden, nicht vermeiden ließen. Im Zielbereich Berufsvorbereitung der IW-Studie werden 16.314 BvB-Teilnehmer, die im Jahr 2006/07 gleichzeitig beschult wurden (vgl. Abbildung 4), aus der Zahl der Schüler in der Berufsvorbereitung an beruflichen Schulen herausgerechnet, um Doppelzählungen zu vermeiden.
- Die Definitionen zur Abgrenzung des Zielbereichs Integration und des Übergangssystems unterscheiden sich in Bezug auf Berufsfachschüler, die einen Realschulabschluss mitbringen und das Fachabitur anstreben. Nach der IW-Definition gehören diese Schüler nicht zur Problemgruppe, im Bildungsbericht jedoch werden sie mitgezählt.
- Das Berufsgrundbildungsjahr (BGJ) ist ein Bestandteil der Berufsvorbereitung und wird im IW-Konzept diesem Zielbereich zugerechnet. Der Bildungsbericht betrachtet das BGJ jedoch als Teil einer Berufsausbildung, weil es als solcher anerkannt werden kann, und zählt es daher nicht zum Übergangssystem.
- In der Zuordnungssystematik hinsichtlich der Teilnehmerzahlen in einzelnen Bildungsgängen oder Maßnahmen ergeben sich ebenfalls Unterschiede. Eine wesentliche Differenz ergibt sich daraus, dass der Bildungsbericht Vollzeit- und Teilzeitschüler nicht getrennt ausweist. Dies ist beim Zielbereich Berufsvorbereitung anders, da die jeweilige Teilnehmerzahl dazu dient, mit differenzierten Kostensätzen für Voll- und Teilzeitschüler die direkten Gesamtkosten zu ermitteln.
- Aus den für beide Studien unterschiedlichen Anforderungen bei der Zuordnung einzelner Bildungsgänge ergibt sich auch, dass die Bildungsgänge EIBE⁴, AVJ⁵, SoA VZ⁶ und JoA⁷ im Bildungsbericht alle in die Kategorie der Schüler ohne Ausbildungsvertrag (JoA) fallen, während die IW-Studie sie separat erfasst. Zudem wird ein BVJ in Teilzeit im Bildungsbericht nicht separat ausgewiesen.

⁴ Klassen zur Eingliederung in die Berufs- und Arbeitswelt in Hessen.

⁵ Ausbildungsvorbereitungsjahr in Hamburg und Schleswig-Holstein.

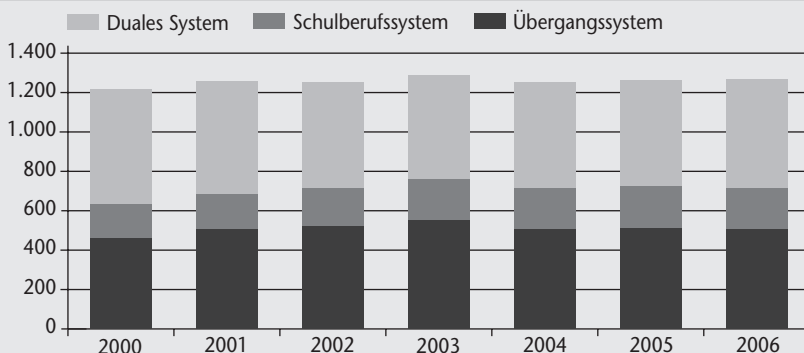
⁶ Klassen für Schüler ohne Ausbildungsvertrag in Vollzeitbeschulung in Nordrhein-Westfalen.

⁷ Klassen für Jugendliche ohne Ausbildungsvertrag in Schleswig-Holstein heißen seit dem Jahr 2007 Berufseingangsklassen.

Verteilung der Neuzugänge auf die drei Sektoren des beruflichen Ausbildungssystems

Abbildung 5

Schüler in 1.000



Quelle: Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2008

die Dimension der Integrationsproblematik Jugendlicher in Ausbildung und Beschäftigung dar. Abbildung 5 dokumentiert den Umfang des Übergangssystems im Verhältnis zu den Einmündern ins duale System und ins Schulberufssystem.

2.5 Ursachen und Folgen der Integrationsprobleme

Die Ursachen der Probleme am Ausbildungsmarkt sind vielschichtig. Sie ergeben sich aus dem Zusammenspiel eines begrenzten Ausbildungsangebots und einer variierenden Nachfrage nach Ausbildungsplätzen. Aufgrund hoher Nettokosten der Ausbildung, die durch unzureichende Vorkenntnisse und fehlende Ausbildungsreife vieler Jugendlicher entstehen, sind deutliche Unterschiede zwischen angebotenen und nachgefragten Ausbildungsplätzen feststellbar (Krekel/Ulrich, 2009, 20). Insbesondere bei investitionsorientierten Ausbildungsberufen, bei denen eine langfristig orientierte, hochwertige Qualifizierung von Nachwuchskräften im Vordergrund steht, fallen hohe Nettokosten an – so etwa beim Ausbildungsberuf Elektroniker für Betriebstechnik (gut 15.500 Euro Nettokosten pro Azubi und Jahr) oder bei anderen Industrieberufen wie Chemikant, Chemielaborant, Werkzeugmechaniker oder Industriemechaniker. Für Schulabgänger, die als nicht ausbildungsreif gelten, ist es schwer, einen Ausbildungsplatz zu finden. Aufgrund ihrer geringen Produktivität können sie nicht in dem Maße zur Wertschöpfung im Unternehmen beitragen wie andere Jugendliche – dennoch entstehen den Unternehmen für ihre Qualifizierung gleich hohe oder gar höhere Kosten. Ein wichtiger Grund dafür, auf eine Einstellung solcher Bewerber zu verzichten,

liegt neben den höheren Kosten aber auch in der Befürchtung, dass die Jugendlichen möglicherweise überfordert wären und der Ausbildungserfolg nicht gesichert ist. Somit sind Lohnrigiditäten nicht die einzige Ursache für Ungleichgewichte am Ausbildungsmarkt, allerdings dürften sie in den letzten Jahren – insbesondere in Ostdeutschland aufgrund großer Kohortenstärken und struktureller Probleme – zur Verschärfung des Problems beigetragen haben (Plünnecke/Werner, 2004, 16 ff.; Neumann/Schmidt, 2008, 428 ff.).

Aus der individuellen Perspektive der Jugendlichen haben die aktuellen Probleme beim Übergang von der Schule in eine Berufsausbildung – also an der ersten Arbeitsmarktschwelle – ihre Ursachen zu einem bedeutenden Teil in Fehlentwicklungen im allgemeinbildenden Schulsystem (Krekel/Ulrich, 2009, 22). Die bestehenden Defizite wurden jüngst erneut durch die Ergebnisse der PISA-Studie im Vergleich der Bundesländer dokumentiert (PISA-Konsortium Deutschland, 2008). Trotz der erzielten Verbesserungen im Vergleich zu den beiden vorherigen PISA-Studien weisen nach wie vor viele 15-Jährige große Schwächen bei grundlegenden Kompetenzen auf. Zwar ist zum Beispiel im Bereich Lesen der Anteil der Risikoschüler in Deutschland von 23 Prozent im Jahr 2000 (erste PISA-Erhebung) auf 20 Prozent im Jahr 2006 gesunken. Dennoch ist damit jeder fünfte 15-Jährige – das entspricht immerhin 160.000 Schülern – nicht in der Lage, einfache Texte richtig zu lesen und zu verstehen. Diese Hypothek erschwert den Jugendlichen den Einstieg in Ausbildung und Beschäftigung erheblich. Zudem wird ein erfolgreicher Ausbildungsverlauf dann auch dadurch behindert, dass sie nicht selbstständig anhand von Texten lernen können.

Aus betriebswirtschaftlicher Perspektive ist das Problem der als mangelhaft empfundenen Ausbildungsreife zahlreicher Schulabgänger vor dem Hintergrund dessen zu sehen, dass in Deutschland eine vergleichsweise geringe Differenzierung bei der Höhe der Ausbildungskosten (etwa durch Variation der Ausbildungsvergütung nach der Produktivität der Bewerber) besteht. Jugendliche, die eine niedrigere schulische Vorbildung vorweisen und damit in den Augen der Betriebe eine geringere Produktivität signalisieren, verursachen durch die gesetzlichen und tarifvertraglichen Vorgaben identische Vergütungskosten wie Schulabgänger mit höheren Abschlüssen. Darum besetzen Betriebe Ausbildungsplätze eher mit Jugendlichen, die über höhere Abschlüsse verfügen. Zusammen mit den in den letzten Jahren großen Kohortenstärken, die auf den Ausbildungsmarkt drängten und für eine höhere Nachfrage nach betrieblichen und schulischen Ausbildungsstellen sorgten, wirkte dies erschwerend für leistungsschwächere Bewerber.

Insofern kommt dem Ausbildungssystem eine kurative Funktion zu. Gerade leistungsschwächere Jugendliche – so der gesellschaftliche Anspruch – müssten

unter diesen Bedingungen zu einem Berufsabschluss geführt werden. Dass dies offenbar nicht immer gelingt, zeigt sich auch darin, dass jährlich ungefähr eine Viertelmillion junger Menschen eine schulische oder berufliche Ausbildung beziehungsweise Berufsvorbereitung ohne Erfolg beendet (Klein, 2005). Die Quote jener Schulabgänger, die voraussichtlich keine Berufsausbildung abschließen werden, beträgt in der Gruppe der 20- bis 24-Jährigen derzeit zwischen 14 und 16 Prozent (Krekel/Ulrich, 2009, 9).

Jugendliche ohne Schulabschluss oder nur mit Hauptschulabschluss finden besonders schwer Zugang zum Ausbildungs- und Arbeitsmarkt. Dies betraf im Durchschnitt der Jahre 2001 bis 2006 rund 320.000 Schulabgänger jährlich. Der Bericht „Bildung in Deutschland 2008“ konstatiert eine klare Bildungssegmentation nach Ausbildungsbereichen und -berufen (Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2008, 158 ff.). So zeigt die Entwicklung der letzten Jahre, dass viele Berufsfelder, die früher von Absolventen mit mittleren Abschlüssen dominiert wurden, heute eher von Absolventen mit Fachhochschul- oder Hochschulreife besetzt werden. Ebenso besetzen Absolventen mit mittleren Abschlüssen tendenziell öfter Felder, die früher Hauptschulabsolventen vorbehalten waren. Am Ende dieser Kaskade stehen Jugendliche ohne Schulabschluss, die deutlich mehr Schwierigkeiten haben, eine berufliche Perspektive zu entwickeln. Es ist also eine Verdrängung zwischen den Schulabschlüssen beim Eintritt in eine Berufsausbildung erkennbar. Diese Entwicklung wird sich infolge des fortschreitenden Strukturwandels aller Voraussicht nach in Zukunft fortsetzen. Die Anforderungen in der Arbeitswelt sind durch die zunehmende Globalisierung, die Tertiarisierung der Wertschöpfung und den technischen Fortschritt deutlich gestiegen. Dies schlägt sich auch in den Anforderungen nieder; im Zuge der Neuordnung von Berufsbildern sind die Ausbildungsprofile anspruchsvoller geworden.

Abgängern allgemeinbildender Schulen ohne allgemeine oder fachgebundene Hochschulreife steht nicht der Weg über ein Studium in den Arbeitsmarkt offen. Als Alternativen bleiben ihnen vorrangig das Nachholen der (Fach-)Hochschulreife an einer beruflichen Schule (etwa an einem beruflichen Gymnasium oder einer Fachoberschule) oder der Weg über eine Berufsausbildung in den Arbeitsmarkt. Viele dieser Jugendlichen ziehen eine Ausbildung im dualen System den schulischen Angeboten vor. Ein zentrales Ergebnis des Nationalen Bildungsberichts ist dabei, dass Bewerber um eine schulische Ausbildung weniger als halb so häufig zum Zuge kommen wie Bewerber um einen betrieblichen Ausbildungsplatz, weil deutlich zu wenig schulische Ausbildungsplätze zur Verfügung stehen (Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2008). Zweieinhalb Jahre nach Schulabschluss waren lediglich 30 Prozent der Hauptschulabgänger, die dies anstrebten,

in eine schulische Ausbildung gestartet. Kandidaten mit dem Wunsch nach einer Ausbildung im dualen System waren hingegen zu rund 65 Prozent eingemündet. Damit sorgt vor allem die duale Ausbildung dafür, dass die Qualifizierungschancen für Hauptschüler besser sind als in der öffentlichen Diskussion oft behauptet.

Je nach Schulabschluss stehen den Jugendlichen also unterschiedliche Optionen mit unterschiedlichen Erfolgsaussichten offen:

- Für **Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss** ist der Weg in den Arbeitsmarkt am schwierigsten. Sie können nach Verlassen der allgemeinbildenden Schule lediglich zwischen der direkten Einmündung in den Arbeitsmarkt, der Aufnahme einer beruflichen Ausbildung im dualen System oder dem Umweg über den Zielbereich Integration wählen. Ob die Jugendlichen ohne Schulabschluss im Ausbildungsmarkt oder Arbeitsmarkt schnell eine Perspektive finden, hängt auch stark von der regionalen Situation auf diesen Märkten und den individuellen Voraussetzungen des Einzelnen ab. Insgesamt sind ihre Chancen aber vergleichsweise schlecht: Nahezu 80 Prozent aller Jugendlichen ohne Schulabschluss, die in das System der Berufsbildung einmünden, landen laut Nationalem Bildungsbericht erst einmal im Übergangssystem (Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2008, 158). Dies liegt aber auch daran, dass viele von ihnen noch der Schulpflicht unterliegen und dementsprechend zunächst eine schulische Integrationsmaßnahme absolvieren.

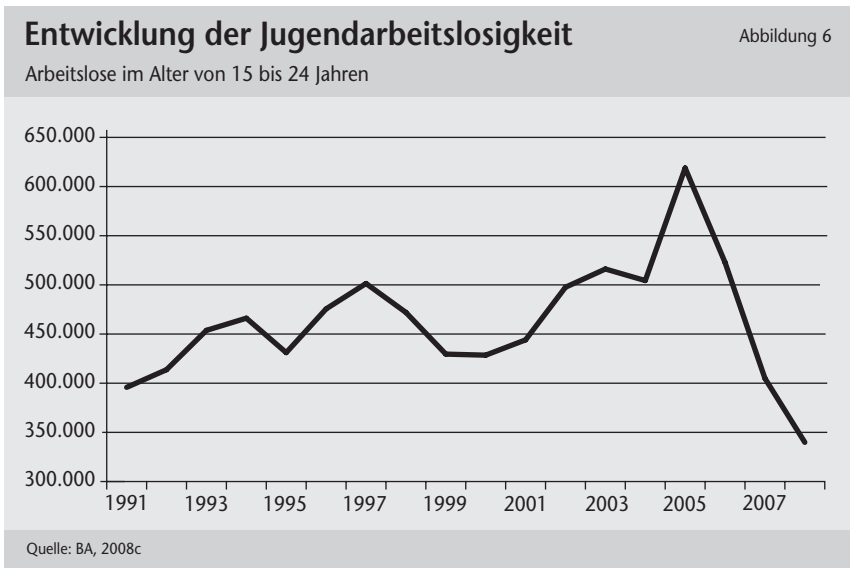
- **Absolventen mit Hauptschulabschluss** sehen sich prinzipiell den gleichen Optionen gegenüber wie Abgänger ohne Abschluss. Ihre Chancen auf einen Ausbildungsplatz sind aber breiter gefächert und damit auch besser. Eingeschränkt sind diese Chancen dennoch: Von ihnen kommen zwar bereits 40 Prozent als Schulabgänger im dualen System unter, aber immer noch mehr als jeder zweite Jugendliche mit Hauptschulabschluss nimmt den Weg über das Übergangssystem. Absolventen mit Hauptschulabschluss haben jedoch bessere Möglichkeiten, das Integrationssystem zu nutzen. Sie können einen mittleren Schulabschluss nachholen und in einigen Bundesländern zumindest in einigen Berufen auch den Eintritt in eine schulische Ausbildung vollziehen. Allerdings stellt der Weg über eine Berufsvorbereitung in eine Ausbildung für die meisten Jugendlichen mit Hauptschulabschluss offenbar die aussichtsreichste Perspektive in Ausbildung und Beschäftigung dar.

- **Absolventen mit mittlerem Schulabschluss** haben deutlich mehr Alternativen nach Verlassen der allgemeinbildenden Schule. Sie können zwischen Angeboten im Bereich der dualen Berufsausbildung, vollzeitschulischen Ausbildungsgängen und einem weiteren Schulbesuch zur Erlangung der (Fach-)Hochschulreife wählen. Von den Einmündern in das Ausbildungssystem, die eine mittlere Reife

aufweisen, landen lediglich 28,2 Prozent im Übergangssystem; dies waren im Jahr 2006 knapp 158.000 Teilnehmer. Volkswirtschaftlich gesehen stellt dies keine optimale Verwendung von Ressourcen und Lebenszeit dar, da es sich um zusätzliche Ausbildungszeiten nach Ende der Schulzeit handelt. Allerdings ist anzumerken, dass ein großer Teil von ihnen hierbei den Weg zum Fachabitur an einer Berufsfachschule einschlägt und insofern aus der Zahl der benachteiligten Jugendlichen herausgerechnet werden muss. So befanden sich im Schuljahr 2006/07 knapp 125.000 Teilnehmer in einer Berufsfachschulklasse, die das Fachabitur zur Zielsetzung hatte (Statistisches Bundesamt, 2007).

- Im Jahr 2006 traten insgesamt gut 5.700 **Absolventen mit Fachhochschul- oder Hochschulreife** ins Übergangssystem ein. Selbst mit dieser Qualifikation ist ein direkter Weg in eine Berufsausbildung oder ein Studium also keineswegs sichergestellt. Diese Jugendlichen weisen jedoch häufig Problemlagen auf, die nicht in ihrer schulischen Vorbildung liegen, sodass eine passende Integrationsmaßnahme auch für Abiturienten durchaus sinnvoll sein kann, auch wenn dies in der öffentlichen Diskussion häufig kritisiert wird.

Nicht alle Jugendlichen mit Problemen beim Übergang in Ausbildung und Beschäftigung nehmen an staatlichen Fördermaßnahmen oder schulischen Bildungsgängen teil. Einige Bildungsbiografien weisen Qualifizierungs- und Erwerbslücken auf. Im Jahr 2007 betrug unter den Jugendlichen zwischen 15 und 24 Jahren die Arbeitslosenquote 11,1 Prozent; sie lag damit deutlich unter dem



EU-15-Durchschnitt von 14,7 Prozent und dem EU-25-Durchschnitt von 15,1 Prozent (vgl. Abbildung 1, Abschnitt 2.1). Abbildung 6 zeigt die Entwicklung der Jugendarbeitslosigkeit in Deutschland im Zeitraum von 1991 bis 2008. Genau wie die Zahl der Schüler in schulischer Berufsvorbereitung ging auch die Jugendarbeitslosigkeit nach dem Jahr 2005, als sie ihr Maximum erreichte, deutlich zurück. Trotzdem waren im Jahr 2008 immer noch knapp 340.000 Jugendliche arbeitslos gemeldet. Zusammen mit den Teilnehmern in der Berufsvorbereitung weist somit aktuell rund eine Dreiviertelmillion junger Menschen erhebliche Schwierigkeiten bei der Integration in Ausbildung und Beschäftigung auf.

Die Qualifikation in Form einer Berufsausbildung ist für den Einzelnen eine wichtige Determinante sowohl für die eigene Produktivität und damit das Einkommen als auch für das Arbeitslosigkeitsrisiko im weiteren Lebenslauf. Wird keine Berufsausbildung erworben, führt dies auch über die Phase der Jugend hinaus zu individuell und gesellschaftlich negativen Folgen. Nicht zuletzt um dies zu vermeiden und die Teilhabe der nachwachsenden Generation zu stärken, setzen hier zahlreiche Maßnahmen zur Integration Jugendlicher in Ausbildung und Beschäftigung an, die im folgenden Kapitel dargestellt werden.

3

Maßnahmen zur Integration Jugendlicher in Ausbildung und Beschäftigung

3.1 Definition der Zielgruppe

Bei Betrachtung der Maßnahmen und der damit verbundenen Ausgaben für die Integration Jugendlicher in Ausbildung und Beschäftigung liegt der Hauptfokus der Analyse auf den Übergangsproblemen an der ersten Arbeitsmarktschwelle, also beim Übergang von der allgemeinbildenden Schule in die Berufsausbildung. Integrationshilfen an der zweiten Arbeitsmarktschwelle, das heißt beim Übergang von der Ausbildung in den Beruf, wurden ebenfalls berücksichtigt, soweit dies möglich war. Hier verbergen sich allerdings viele Integrationshilfen in Maßnahmen oder Programmen, die nicht unmittelbar auf Jugendliche zugeschnitten sind, sondern die sich an Arbeitslose, Langzeitarbeitslose oder Existenzgründer richten oder die auf die Förderung strukturschwacher Regionen abzielen. Insofern ist eine präzise Zuordnung der Kosten zu Jugendlichen mit Integrationsproblemen an der zweiten Arbeitsmarktschwelle zumeist nicht möglich.

Als Zielgruppe der Maßnahmen und Qualifizierungsangebote wird überwiegend auf die Gruppe der Jugendlichen bis 25 Jahre abgestellt. In wenigen Fällen werden in den hier berücksichtigten Maßnahmen auch Jugendliche bis 27 Jahre gefördert, die ohne weitere Hilfen voraussichtlich nicht den direkten Weg von der allgemeinbildenden Schule über die Berufsausbildung in den Arbeitsmarkt schaffen würden. Dies können zum Beispiel benachteiligte Jugendliche, Jugendliche ohne Schulabschluss, Jugendliche mit Migrationshintergrund sowie arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit bedrohte Jugendliche sein. Allerdings sind diese Begriffe nicht immer eindeutig und vor allem nicht einheitlich über die verschiedenen Maßnahmen hinweg definiert.

„Benachteiligt“ sind nach der Definition der BA beispielsweise noch nicht ausbildungsreife Jugendliche, junge Menschen mit fehlender Berufseignung, junge Menschen mit Lernbeeinträchtigung, Un- und Angelernte, sozial Benachteiligte sowie Jugendliche, denen die Aufnahme oder der Abschluss einer Ausbildung nicht gelungen ist und deren Ausbildungs- und Arbeitsmarktchancen durch die weitere Förderung ihrer beruflichen Handlungsfähigkeit erhöht werden können. Als benachteiligt gelten außerdem Jugendliche mit individuellem Förderbedarf, die ohne besondere Hilfen keinen Zugang zu Ausbildung und Beschäftigung finden und ihre soziale, berufliche und persönliche Integration in die Gesellschaft nicht allein bewältigen können. Von der BA werden Jugendliche gefördert, deren Ausbildungs- und Arbeitsmarktchancen durch Unterstützung bei der Entwicklung ihrer berufsbezogenen Handlungsfähigkeit erhöht werden sollen. Die Qualifikation oder der Schulabschluss spielen dabei keine Rolle. Findet beispielsweise ein Abiturient keine Ausbildungsstelle, so kann er an einer Fördermaßnahme der BA teilnehmen und erhält Integrationshilfen mit den entsprechenden Aufwendungen ebenso wie ein Schulverweigerer, der ohne Schulabschluss berufsvorbereitende Maßnahmen durchläuft. Zudem werden auch sogenannte marktbenachteiligte Jugendliche dieser Zielgruppe zugeordnet. Dabei handelt es sich überwiegend um Jugendliche, die über einen vergleichsweise hohen Schulabschluss verfügen, aber aus anderen Gründen Probleme bei der Integration an der ersten Arbeitsmarktschwelle haben. Dies sind zum Beispiel regional benachteiligte Jugendliche oder sogenannte Konkurslehrlinge, deren Betriebe vor Abschluss ihrer Ausbildung insolvent geworden sind.

Eine weitere Zielgruppe in öffentlichen Förderprogrammen sind behinderte Jugendliche, die aufgrund der Art und Schwere ihrer Behinderung besondere Hilfen zur Sicherung des Eingliederungserfolgs benötigen. Sie werden im Rahmen der vorliegenden Analyse allerdings nicht berücksichtigt. Ihr spezifischer Förderbedarf ist in erster Linie in ihrer Behinderung zu vermuten. Daher werden sie

nicht der Gruppe der benachteiligten Jugendlichen zugerechnet. Möglicherweise werden die Gesamtkosten der Zielgruppe dadurch einerseits unterschätzt – da nämlich unter den behinderten Jugendlichen auch viele lernbehinderte und lernbeeinträchtigte Jugendliche gefördert werden, die grundsätzlich der betrachteten Zielgruppe zuzuordnen wären.

Ausgaben für die Integration Behinderter in Ausbildung und Beschäftigung werden andererseits insofern berücksichtigt, als einige der erfassten Maßnahmen auch behinderte Jugendliche fördern, die entsprechenden Kosten aber nicht differenziert ausgewiesen werden können. Zudem nehmen zahlreiche Jugendliche mit einer Behinderung eine speziell an sie gerichtete Förderung nicht in Anspruch, sondern werden im Rahmen anderer Maßnahmen gefördert. Daher sind sie in den vorhandenen Integrationsmaßnahmen auch zu finden und werden somit in der vorliegenden Studie mitgezählt. Beispielsweise nehmen viele behinderte Menschen lieber an den allgemeinen Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen der BA teil, obwohl es für sie auch eigens geschaffene rehabilitationsspezifische Varianten der BvB gibt. Für die Teilnahme daran stellt allerdings die Ermittlung des Grads der Behinderung eine Voraussetzung dar, was aus Sicht einiger Jugendlicher eine Stigmatisierung bedeuten würde. Eine getrennte Kostenerfassung war jedoch nicht immer möglich.

3.2 Kategorisierung der Integrationsmaßnahmen

Die Angebote im Zielbereich Integration und die damit verbundenen Ausgaben werden im Rahmen dieser Studie anhand von vier Teilbereichen kategorisiert. Hierbei wird der Teilbereich Berufsvorbereitung in zwei Unterbereiche (Berufsvorbereitung in Förderprogrammen und an beruflichen Schulen) aufgegliedert.

- **Berufsorientierung:** Dieser Bereich umfasst berufsorientierende Maßnahmen, soweit sie über das generelle Informationsangebot an allgemeinbildenden Schulen hinausgehen. Werden Berufsorientierung oder Berufsberatung über speziell dafür geschaffene Fördermaßnahmen angeboten und dabei auf bestimmte Zielgruppen (etwa Hauptschüler) eingeschränkt oder verfolgen sie explizit die Zielsetzung einer Hilfe zur Integration Jugendlicher mit Problemen beim Einstieg in Ausbildung und Beschäftigung, dann wird dies in dieser Analyse als Indiz für Ausgaben zur Integration Jugendlicher betrachtet.
- **Berufsvorbereitung in Förderprogrammen:** Hier stellen Bund und Länder im Rahmen von Förderprogrammen finanzielle Mittel für Maßnahmen der Berufsvorbereitung Jugendlicher bereit, welche die allgemeinbildende Schule bereits verlassen, aber noch keine Ausbildungsstelle gefunden haben.
- **Berufsvorbereitung an beruflichen Schulen:** Berufsvorbereitung findet nicht nur in Förderprogrammen statt. Sie ist zu einem Großteil in eigens dafür einge-

richteten Klassen an beruflichen Schulen der Bundesländer und Kommunen implementiert. Da die Fördermaßnahmen an beruflichen Schulen einen bedeutenden Anteil an den Gesamtkosten der Integration Jugendlicher in Ausbildung und Beschäftigung ausmachen, werden diese Kosten getrennt als eigene Kategorie ausgewiesen (vgl. die rund 334.000 Schüler im Schuljahr 2006/07, Abbildung 4).

- **Ausbildungsförderung:** In dieser Kategorie werden alle Maßnahmen erfasst, die benachteiligten Jugendlichen durch Förderung oder finanzielle Unterstützung zu einem erfolgreichen Ausbildungsabschluss verhelfen sollen. Dies umfasst die Förderung von Ausbildungsplätzen für nicht ausbildungsreife Jugendliche in der Benachteiligtenförderung und ausbildungsbegleitende Hilfen der BA. Es schließt zudem die Förderung von marktbenachteiligten Jugendlichen ein. In vielen Bundesländern werden insbesondere Konkurslehrlinge über eigenständige Maßnahmen oder im Rahmen umfassenderer Maßnahmen gefördert.

- **Integration in Beschäftigung:** Dieser Bereich umfasst alle Maßnahmen zur Integration benachteiligter Jugendlicher an der zweiten Arbeitsmarktschwelle. Das zentrale Problem besteht hier darin, dass sich nicht alle speziell für diese Zielgruppe getätigten Ausgaben ermitteln lassen, da im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik Jugendliche nicht zwingend gesondert ausgewiesen werden. Angesichts des großen Umfangs der aktiven Arbeitsmarktpolitik der BA an der zweiten Schwelle wurden Ausgaben der BA teilweise berücksichtigt, wenn sich diese über eine Schlüsselung den Jugendlichen als Zielgruppe statistisch zuweisen ließen. Es werden also nur solche Maßnahmen berücksichtigt, die unmittelbar auf Jugendliche mit Problemen an der zweiten Arbeitsmarktschwelle zugeschnitten sind.

Die besondere Schwierigkeit bei der Erfassung der Kosten besteht insgesamt darin, dass nicht alle öffentlich geförderten Maßnahmen zur Verbesserung der beruflichen Ausbildung sich eindeutig dem Ziel der Integration Jugendlicher in Ausbildung und Beschäftigung zuordnen lassen. Viele Programme verfolgen stattdessen mehrere Ziele gleichzeitig. So wird beispielsweise im Rahmen des Programms „Innovationen und Strukturentwicklung“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) generell die Weiterentwicklung der beruflichen Bildung gefördert. Bei den Fördervoraussetzungen von „Jobstarter“ hingegen, das mittlerweile die zentrale Förderlinie im Rahmen des genannten Programms darstellt, findet sich mit der Schaffung zusätzlicher Ausbildungsplätze als wesentlicher Voraussetzung für eine Bewilligung von Mitteln bereits ein deutlich engerer Fokus. Aufgrund dieser engeren Zieldefinition von „Jobstarter“ sind die dort anfallenden Ausgaben dem Zielbereich Integration zuzurechnen. Die Prüfung und eventuelle Zuordnung zum Zielbereich Integration erfolgt also im Einzelfall anhand der primären Zielsetzung der jeweiligen Maßnahme bezie-

hungsweise anhand der zentralen Voraussetzungen für die Bewilligung der Mittel und der Definition der jeweiligen Zielgruppe.

Aufgrund der beschriebenen Zuordnungsproblematik dürften die ausgewiesenen direkten Kosten der öffentlichen Hand tendenziell untererfasst sein. Findet die Förderung nicht zielgruppenspezifisch statt, wird sie zumeist nicht eingerechnet, auch wenn im Einzelfall benachteiligte Jugendliche davon profitiert haben könnten. So dürften sie zum Beispiel auch von der Förderung im Rahmen der „Überbetrieblichen Lehrlingsunterweisung“ (ÜLU) oder der „Verbundausbildung“ profitieren. Diese Programme werden bei der Berechnung der direkten Kosten jedoch nicht erfasst, da sie vorrangig der Erhöhung des betrieblichen Ausbildungsangebots sowie der Verbesserung der Qualität der Ausbildung dienen und als Infrastrukturmaßnahmen zu einem großen Teil auch Jugendlichen ohne spezifische Benachteiligung zugute kommen. Ausnahmen von dieser Regel stellen die Maßnahmen der BA für die Integration in Beschäftigung dar. Hier werden nach dem Auslaufen des „Jugendsofortprogramms“ zwar keine expliziten Maßnahmen für Jugendliche mehr durchgeführt, die in den Integrationsmaßnahmen der BA eingesetzten Mittel kommen jedoch de facto überwiegend benachteiligten Jugendlichen zugute, die Hilfe beim Übergang von einer Ausbildung in eine Beschäftigung benötigen.

3.3 Die wichtigsten öffentlich geförderten Programme im Überblick

Gemessen am Ausgabenvolumen stehen die durch die Bundesagentur für Arbeit geförderten Maßnahmen im Vordergrund (Tabelle 1).⁸ Die BA leistet, unabhängig von der Förderung durch Bundesministerien, mit der Berufsausbildung benachteiligter Auszubildender, der hier aggregiert aufgeführten Förderung Jugendlicher an der zweiten Arbeitsmarktschwelle und den Lehrgangskosten für Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen (BvB) den größten Teil der Finanzierung von Integrationsmaßnahmen. Hinzu kommen die Berufsausbildungsbeihilfen für die Erstausbildung sowie die „Einstiegsqualifizierungen für Jugendliche“ (EQJ; später: EQ), die im Jahr 2006 noch als Sonderprogramm des Bundes durchgeführt wurden. Daher werden die EQJ in Tabelle 1, welche die bedeutendsten Programme im Hinblick auf das Ausgabenvolumen geordnet auflistet, dem Bund zugerechnet.

Die wichtigsten Programme von BA und Bundesministerien

Zu den gemessen am Fördervolumen wichtigsten Programmen auf Bundesebene zählen:

⁸ Für eine komplette Übersicht über die Programme vgl. Werner et al. (2008).

Die zentralen Förderprogramme im Jahr 2006

Tabelle 1

Programm	Ausgaben, in 1.000 Euro	Kategorie/Förderbereich	Träger ¹
Berufsausbildung benachteiligter Auszubildender (vor allem als BaE – Berufsausbildung in außerbetrieblichen Einrichtungen)	973.412	Ausbildungsförderung	BA
Programme der BA zur Eingliederung Jugendlicher in Arbeit	830.558	Integration in Beschäftigung	BA
Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen (BvB) – Lehrgangskosten und Ausbildungsbeihilfen	547.767	Berufsvorbereitung	BA
Berufsausbildungsbeihilfen für die Erstausbildung	323.153	Ausbildungsförderung	BA
Jugendsozialarbeit	241.923	Keine Zuordnung möglich	Bund ²
Ausbildungsplatzprogramm Ost	225.198	Ausbildungsförderung	Bund ³
Sonderprogramm Einstiegsqualifizierungen für Jugendliche (EQJ)	69.423	Berufsvorbereitung	Bund ⁴
Kompetenzcheck Ausbildung	34.439	Berufsorientierung	NW ⁵
Modulare Duale Qualifizierungsmaßnahme (MDQM)	23.510	Berufsvorbereitung/ Ausbildungsförderung	BE
Programme „Gegen Abwanderung junger Landeskinder“ (GAJL/GAJL plus)	19.228	Integration in Beschäftigung	SA
Landesinitiative AKKU	18.699	Berufsvorbereitung	BW
Jugend in Arbeit plus	16.054	Integration in Beschäftigung	NW
Arbeit durch Qualifizierung (AdQ)	16.005	Integration in Beschäftigung	NI
Werkstattjahr	15.702	Berufsvorbereitung	NW
Partnerschaftliche Ausbildung	14.598	Ausbildungsförderung	NW
Förderung der Beruflichen Qualifizierung	10.782	Integration in Beschäftigung	TH
STARegio	10.496	Ausbildungsförderung	Bund
Freiwilliges Ökologisches Jahr/ Thüringen-Jahr	9.176	Berufsvorbereitung	TH
Jobstarter	9.000	Ausbildungsförderung	Bund
Eingliederung in die Berufs- und Arbeitswelt (EIBE)	8.924	Berufsvorbereitung	HE

¹ BA: Bundesagentur für Arbeit; Bund: zuständige Bundesministerien; NW: Nordrhein-Westfalen; BE: Berlin; SA: Sachsen-Anhalt; BW: Baden-Württemberg; NI: Niedersachsen; TH: Thüringen; HE: Hessen; ² Mit Mitteln von Bundesländern und Kommunen; ³ Mit Mitteln der Bundesländer aus Landesergänzungsprogrammen und Mitteln des Europäischen Sozialfonds; ⁴ Mit Mitteln der BA; ⁵ Mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds.
Eigene Zusammenstellung

- **Berufsausbildung benachteiligter Auszubildender:** Im Jahr 2004 förderte die BA die Berufsausbildung benachteiligter Auszubildender mit über 1,1 Milliarden Euro. Seitdem ist dieses Fördervolumen zurückgegangen und lag zuletzt

im Jahr 2007 bei insgesamt rund 983 Millionen Euro. Die Maßnahmen setzen primär an der ersten, teilweise aber auch an der zweiten Arbeitsmarktschwelle an. Gefördert werden Personen, die wegen in ihrer Person liegender Gründe

- ohne die Förderung eine Berufsausbildung nicht beginnen, fortsetzen oder erfolgreich beenden können,
- nach dem Abbruch einer Berufsausbildung eine weitere Ausbildung nicht beginnen können,
- nach erfolgreicher Beendigung einer Berufsausbildung ein Arbeitsverhältnis nicht begründen oder festigen können oder
- Angebote zur beruflichen Eingliederung nicht oder nicht mehr in Anspruch nehmen oder mit diesen noch nicht eingegliedert werden können.

Im Rahmen der Berufsausbildung benachteiligter Auszubildender bietet die BA Zuschüsse zur Ausbildungsvergütung, ausbildungsbegleitende Hilfen (für Förderunterricht und sozialpädagogische Betreuung), Übergangshilfen und Aktivierungshilfen, welche Jugendliche für eine berufliche Qualifizierung motivieren sollen. Die größte Bedeutung liegt allerdings in der Förderung der Berufsausbildung in außerbetrieblichen Einrichtungen. Rund 85 Prozent der Mittel für die Berufsausbildung benachteiligter Auszubildender fließen in diesen Bereich. Daher soll diese Förderung als eigenständiges Programm erläutert werden.

- **Berufsausbildung in außerbetrieblichen Einrichtungen (BaE):** Eine Ausbildung kann in einer außerbetrieblichen Einrichtung stattfinden, wenn sich trotz intensiver Bemühungen des Jugendlichen keine Ausbildungsstelle in einem Betrieb finden lässt. Die Ausbildung erfolgt in anerkannten Ausbildungsberufen in Werkstätten oder Übungsbüros entsprechender Einrichtungen. Die Teilnehmer schließen dazu mit der Einrichtung einen Ausbildungsvertrag ab. Sie nehmen zudem am Unterricht der Berufsschule und an mehrwöchigen Betriebspraktika teil, die während der Ausbildung stattfinden. Ziel ist es, die Ausbildung später in einem Betrieb fortzusetzen. Zum Teil erfolgt sie auch in einem direkten Verbund mit Ausbildungsbetrieben. Im Jahr 2006 gab die Bundesagentur für Arbeit rund 830 Millionen Euro für die Förderung im Rahmen der Berufsausbildung in außerbetrieblichen Einrichtungen aus.

- **Leistungen zur Eingliederung Jugendlicher in Arbeit:** Die BA stellt auch Mittel an der zweiten Arbeitsmarktschwelle bereit. Die entsprechenden Maßnahmen sind jedoch nicht spezifisch auf Jugendliche zugeschnitten. Daher werden die Kosten für diese Gruppe auch nicht separat erfasst. Das Ausgabenvolumen für die Jugendlichen ermittelt die BA anhand von statistischen Anteilswerten. Zu den Hilfen zählen unter anderem das Angebot an Arbeitsgelegenheiten (1-Euro-Jobs), die Förderung der beruflichen Weiterbildung, Eingliederungszuschüsse,

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Maßnahmen der Eignungsfeststellung und Trainingsmaßnahmen. Insgesamt verausgabte die BA im Jahr 2006 gut 830 Millionen Euro für Jugendliche an der zweiten Arbeitsmarktschwelle – also einen ähnlich hohen Betrag wie für Maßnahmen der Berufsausbildung in außerbetrieblichen Einrichtungen.

- **Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen (BvB):** Die BvB der BA bereiten Jugendliche auf die Aufnahme einer Ausbildung vor oder dienen ihrer beruflichen Eingliederung. Nach dem erneuerten Fachkonzept der BA aus dem Jahr 2004 sollen BvB vier wichtige Funktionen erfüllen: Erstens soll den Teilnehmern die Möglichkeit gegeben werden, ihre Fähigkeiten und Fertigkeiten hinsichtlich ihrer Berufswahl zu überprüfen. Die Teilnehmer sollen sich zweitens im Spektrum geeigneter Berufe orientieren und eine Berufswahlentscheidung treffen können. Drittens sollen ihnen die nötigen Fähigkeiten und Fertigkeiten für die Aufnahme einer beruflichen Erstausbildung oder einer Beschäftigung vermittelt werden. Viertens sollen sie möglichst nachhaltig in den Ausbildungs- oder Arbeitsmarkt integriert werden.

Zielgruppe der Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen sind Personen, die keine berufliche Erstausbildung abgeschlossen, das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet sowie die allgemeine Schulpflicht bereits erfüllt haben. Die Teilnahme ist unabhängig von der erreichten Schulbildung möglich. Als Teilnehmer kommen unter anderem noch nicht ausbildungsreife Jugendliche, junge Menschen mit Lernbeeinträchtigung, Un- und Angelehrte, sozial Benachteiligte sowie junge Menschen mit Migrationshintergrund in Betracht (BA, 2006).

Mit diesem Instrument können aber auch allgemein Jugendliche gefördert werden, denen die Aufnahme einer Ausbildung nicht gelungen ist und deren Ausbildungs- und Arbeitsmarktchancen durch die weitere Förderung ihrer beruflichen Handlungsfähigkeit erhöht werden sollen. Dieser Förderansatz verdeutlicht, dass der Kreis potenzieller Teilnehmer sehr breit gefasst ist. Die Angebote zielen nicht nur auf die individuellen Voraussetzungen der Jugendlichen ab, sondern auch auf ihre jeweilige Situation am Ausbildungsmarkt. So umfasst die Förderung zum Beispiel auch marktbenachteiligte Jugendliche.

Die Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen sind quantitativ von erheblicher Bedeutung. Sie werden von geeigneten Trägern durchgeführt. In einigen Bundesländern findet ein schulischer Teil an beruflichen Schulen statt. BvB umfassen einen wesentlichen Anteil an der schulischen Berufsvorbereitung (vgl. Abbildung 4, Abschnitt 2.4). Um Doppelzählungen zu vermeiden, wurden sie im Rahmen der schulischen Berufsvorbereitung aber nicht gezählt, sondern nur einmal als berufsvorbereitende BA-Maßnahmen. Ausgewiesen sind in Tabelle 1

sowohl die Lehrgangskosten als auch die Ausbildungsbeihilfen für die jugendlichen Teilnehmer, die im Jahr 2006 zusammen knapp 550 Millionen Euro betragen.

- **Berufsausbildungsbeihilfen:** Jugendlichen, die eine Berufsausbildung absolvieren oder an einer Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme teilnehmen, gewährt die BA unter bestimmten Voraussetzungen Berufsausbildungsbeihilfen. Die Beihilfen für Teilnehmer an Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen wurden – wenngleich sie auch Teilnehmern an beruflichen Schulen zugute kommen – dem Bereich Berufsvorbereitung in Förderprogrammen zugerechnet (vgl. Tabelle 1, dritte Kategorie von oben). Die Beihilfen zur Förderung der Ausbildung (Erstausbildung) wurden der Kategorie Ausbildungsförderung zugerechnet (vgl. Tabelle 1, vierte Kategorie von oben). Mit der Berücksichtigung der Beihilfen für Auszubildende werden die Kosten von Programmen für Jugendliche mit Problemen bei der Integration in Ausbildung und Beschäftigung hier tendenziell überschätzt, weil von den Beihilfen nicht nur diese Gruppe profitiert. Da eine Trennung der Ausgaben indes nicht möglich ist und die BA selbst die Beihilfen ins Budget zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit einordnet, erscheint ihre Berücksichtigung im Zuge einer Kostenermittlung dennoch gerechtfertigt.

- **Jugendsozialarbeit:** Im Rahmen des Sozialgesetzbuchs VIII (SGB VIII) sind im Bereich der öffentlichen Jugendhilfe ebenfalls Fördermaßnahmen zur Integration Jugendlicher in Ausbildung und Beschäftigung möglich. Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind das jeweilige Bundesland als überörtlicher Träger sowie die Landkreise und die kreisfreien Städte als örtliche Träger. Sie richten zur Durchführung ihrer Aufgaben Landesjugendämter und Jugendämter ein. Zu den Leistungen der Jugendhilfe zählen die Angebote der Jugendarbeit und der Jugendsozialarbeit.

Insbesondere die Jugendsozialarbeit ist für die Integration Jugendlicher in Ausbildung und Beschäftigung eine relevante Institution. Nach § 13 SGB VIII zur Jugendsozialarbeit sollen jungen Menschen, die zum Ausgleich sozialer Benachteiligungen oder zur Überwindung individueller Beeinträchtigungen in erhöhtem Maße auf Unterstützung angewiesen sind, im Rahmen der Jugendhilfe sozialpädagogische Hilfen angeboten werden, die ihre schulische und berufliche Ausbildung, ihre Eingliederung in die Arbeitswelt und ihre soziale Integration fördern. Zur Jugendsozialarbeit gehören vor allem die Schulsozialarbeit und die Jugendberufshilfe. Maßnahmen zur Vermeidung von Schulverweigerung beispielsweise sind Teil der Schulsozialarbeit und fallen in den Zielbereich Berufsorientierung. Die Unterstützung junger benachteiligter Menschen bei ihrer beruflichen Bildung und ihrer Integration in den Arbeitsmarkt ist Aufgabe der Jugendberufshilfe und damit Teil des Zielbereichs Berufsvorbereitung.

Die Finanzierung der Jugendsozialarbeit erfolgt aus kommunalen Mitteln, ergänzt durch verschiedene Landesprogramme, Mittel des Bundes (insbesondere des BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend), aber auch durch Mittel der Europäischen Union (EU). Träger der Jugendsozialarbeit sind vor allem die Wohlfahrtsverbände und überregionale Träger der Jugendsozial- und Bildungsarbeit. In diesem Bereich existieren sowohl organisierte Fachverbände wie auch kleinere Organisationen mit entsprechenden Angeboten. Daneben gibt es betriebsgebundene Jugendsozialarbeit und privat-gewerbliche Träger. Das Statistische Bundesamt ermittelt im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfestatistik die Ausgaben der Jugendsozialarbeit als Summe über alle staatlichen Träger. Getrennt wird dabei in Einzel- und Gruppenhilfen sowie in Ausgaben für Einrichtungen der Jugendsozialarbeit. Diese Posten werden lediglich aggregiert ausgewiesen. Im Jahr 2006 ergaben sich für Deutschland Ausgaben in Höhe von insgesamt knapp 242 Millionen Euro.

- **Ausbildungsplatzprogramm Ost:** Seit der deutschen Wiedervereinigung sind außerbetriebliche Ausbildungsplatzprogramme für marktbenachteiligte Jugendliche ein zentrales Element der Ausbildungsförderung in Ostdeutschland. Gefördert wird im Rahmen des Ausbildungsplatzprogramms Ost entweder die Berufsausbildung in anerkannten Berufen nach Berufsbildungsgesetz (BBiG) oder Handwerksordnung (HwO) oder eine schulische Berufsausbildung, die zu einem Abschluss nach Landes- oder Bundesrecht führt. Die Fördermittel des Bundes werden von den Bundesländern um mindestens dieselbe Summe ergänzt. Die Förderung wird durch Mittel des Europäischen Sozialfonds kofinanziert. Zusätzlich haben die ostdeutschen Bundesländer Ergänzungsprogramme eingerichtet. Das Ausbildungsplatzprogramm Ost ist von großer Bedeutung für die Ausbildung in Ostdeutschland. So wurden beispielsweise im Jahr 2003 von insgesamt rund 367.000 Auszubildenden in den neuen Bundesländern und Berlin fast 34.000 oder 9,2 Prozent über die verschiedenen zu diesem Zeitpunkt laufenden Ausbildungsplatzprogramme Ost ausgebildet (BMBF, 2005).

- **Einstiegsqualifizierungen für Jugendliche (EQJ):** Die halb- bis maximal einjährigen betrieblichen Langzeitpraktika im Rahmen der Einstiegsqualifizierung sind an den Inhalten des ersten Ausbildungsjahrs in einem anerkannten Ausbildungsberuf nach dem Berufsbildungsgesetz oder der Handwerksordnung orientiert und dienen der Vermittlung von Grundlagen für den Erwerb beruflicher Handlungskompetenz. Sie können auf eine anschließende Berufsausbildung mit bis zu einem halben Jahr angerechnet werden. Die BA als Finanzier kann den Betrieben die Vergütung, die sie den Jugendlichen für eine Einstiegsqualifizierung zahlen, mit bis zu 212 Euro monatlich nachträglich erstatten, zuzüglich eines pauscha-

lierten Anteils am Gesamtsozialversicherungsbeitrag in Höhe von gegenwärtig 106 Euro. Die Arbeitgeber tragen neben der Vergütungspflicht die Sach- und Personalkosten der Qualifizierung sowie die Unfallversicherungsbeiträge für die Teilnehmer.

Die wichtigsten Programme auf Landesebene

Drei von zehn der kostenintensivsten Programme zur Integration Jugendlicher in Ausbildung und Beschäftigung sind landesspezifisch. Dies sind die folgenden, sehr heterogenen Maßnahmen in unterschiedlichen Zielbereichen:

- **Kompetenzcheck Ausbildung:** Dieses Programm in Nordrhein-Westfalen ist ein Element der Berufswahlorientierung. Es richtet sich an alle Schüler der neunten Klassen von Haupt-, Real-, Gesamt-, Ersatz- und Förderschulen, aber auch an Schüler von Gymnasien, die eine Berufsausbildung im dualen System anstreben. Der zweitägige Kompetenzcheck wird bei erfahrenen Bildungsträgern durchgeführt und soll Jugendlichen außerhalb der Schule helfen, ihre Stärken zu erkennen. Der Kompetenzcheck wird aus Landesmitteln und aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds finanziert.

- **Modulare Duale Qualifizierungsmaßnahme (MDQM):** Mit dieser Fördermaßnahme werden in Berlin Elemente der Berufsvorbereitung und der Berufsausbildung inhaltlich und organisatorisch miteinander verknüpft. Die Modularisierung und Zertifizierung von Ausbildungsabschnitten soll Jugendlichen helfen, berufs- und praxisrelevante Qualifikationen zu erwerben. Die MDQM ist eine Ausbildung, die in zwei Stufen abläuft: Sie beginnt mit der Berufsvorbereitung (MDQM I), an die sich gegebenenfalls eine geförderte Berufsausbildung (MDQM II) anschließt. Die erste Phase findet an zwei Lernorten statt: Fachtheoretische Kenntnisse werden an einem Oberstufenzentrum vermittelt, der fachpraktische Teil findet in einer Berufsvorbereitungs- und Ausbildungsgesellschaft statt. Das Programm wendet sich vorwiegend an Schüler, die ohne Schulabschluss geblieben sind. Eine erfolgreiche Teilnahme an der MDQM I führt zu einem Hauptschul- oder erweiterten Hauptschulabschluss; gleichzeitig werden die Teilnehmer auf eine betriebliche Ausbildung in verschiedenen Berufsfeldern vorbereitet. Sollte der Einstieg in den Arbeitsmarkt nach der MDQM I nicht gelingen, können die Teilnehmer in der MDQM II weiterqualifiziert werden. Die MDQM II stellt, je nach Ausbildungsberuf, eine zweijährige oder drei- bis dreieinhalbjährige schulische Berufsausbildung dar.

- **Programm „Gegen Abwanderung junger Landeskinder“ (GAJL):** Bei diesem Programm handelt es sich um ein gemeinsames Projekt des Landes Sachsen-Anhalt sowie der dortigen Agenturen für Arbeit und Träger der Grund-

sicherung für Arbeitsuchende. Nachdem die Erprobung des grundlegenden Förderansatzes durch ein im Jahr 2003 gestartetes Modellprojekt erfolgreich war, wird das Programm seit Mitte 2004 in modifizierter und erweiterter Form unter dem Namen „GAJL plus“ landesweit durchgeführt. Finanziert werden Trainingsmaßnahmen, Qualifizierung und Probebeschäftigung Jugendlicher. Es erfolgte aber bis zum 31. August 2006 etwa durch Einstellungshilfen auch eine Unterstützung von Unternehmen, die Jugendliche aus GAJL-plus-Projekten einstellten, und gegebenenfalls eine Weiterqualifizierung der Jugendlichen nach der Einstellung. Insofern stellt GAJL ein Programm an der zweiten Arbeitsmarktschwelle dar.

Eine Vielzahl weiterer Programme komplettiert die Förderkulisse. Es handelt sich jedoch jeweils um Programme mit einem vergleichsweise geringen Budget bezogen auf die Gesamtheit der Ausgaben, auch wenn einzelne Programme in den Bundesländern durchaus eine große Bedeutung aufweisen können. Die in Tabelle 1 aufgeführten Programme beschreiben gemeinsam mit den Ausgaben an beruflichen Schulen rund 95 Prozent des Einsatzes an öffentlichen Fördermitteln.

3.4 Das Engagement von Unternehmen und karitativen Einrichtungen

Neben BA, Bund, Ländern, Kommunen, teilweise kofinanziert durch den Europäischen Sozialfonds, engagieren sich in vielfältiger Weise auch Unternehmen sowie karitative Einrichtungen und Stiftungen in der Unterstützung Jugendlicher bei der Integration in Ausbildung und Beschäftigung. Insbesondere die Ausbildungs- und Qualifizierungsleistungen der Wirtschaft reichen weit über die duale Berufsausbildung hinaus. Unternehmen fördern Jugendliche beispielsweise durch Nachhilfe für leistungsschwächere Auszubildende oder spezielle Programme zur Berufsvorbereitung. Über ihre Verbreitung und die damit verbundenen Kosten liegen allerdings kaum empirische Befunde vor.

Eine Ausnahme stellt die Umfrage des IW Köln zu Ausbildung und Beschäftigung aus dem Jahr 2006 dar (Werner, 2006) – durchgeführt bei 680 Betrieben (alle Größenklassen und Branchen) mit über 1,1 Millionen Mitarbeitern, die gut 4 Prozent aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Deutschland repräsentieren. Demnach bieten im Bereich der Berufsausbildung immerhin rund 35 Prozent der Betriebe Praktika für Schüler beruflicher Vollzeitschulen an und leisten damit einen Beitrag zu deren Ausbildung (Tabelle 2). Ein betriebliches Angebot stellt dabei eine kontinuierliche Aktivität dar, während die Mitarbeiterförderung eher auf Einzelfälle abstellt.

Neben der betrieblichen Ausbildung engagieren sich die Betriebe bei der Qualifizierung der nachwachsenden Generation auch in der Berufsorientierung

Ausbildungs- und Qualifizierungsleistungen vorseiten der Wirtschaft

Tabelle 2

im Jahr 2006, in Prozent der befragten Betriebe

Qualifizierungsmaßnahmen im Betrieb	Betriebliches Angebot	Mitarbeiterförderung	Kein Angebot
Berufsorientierung und Berufsvorbereitung			
Praktika für Schüler allgemeinbildender Schulen	51,4	8,0	28,7
Praktika in der Berufsvorbereitung (BVJ, BGJ)	40,6	8,0	36,3
Praktika im Rahmen von Berufsvorbereitenden Maßnahmen der Bundesagentur für Arbeit	32,8	6,3	46,2
Einstiegsqualifizierungen für Jugendliche (EQJ)	15,1	1,9	68,4
Qualifizierungsbausteine in der Berufsvorbereitung	8,2	3,2	72,2
Ausbildungsförderung			
Praktika für berufliche Vollzeitschüler	35,2	5,0	45,3
Firmeninterne Ausbildungen (außerhalb gesetzlicher Regelungen)	25,7	13,2	46,5
Nachhilfe für schwächere Auszubildende	21,0	13,6	50,9
Zusatzqualifikationen in der Ausbildung	20,7	21,4	42,9

Rest zu 100 Prozent: keine Angabe.
Quelle: Werner, 2006

und Berufsvorbereitung. Im Vordergrund stehen hierbei die Nachwuchsgewinnung und die damit verbundene Vermittlung von Berufsorientierungskompetenz und Ausbildungsreife. In der überwiegenden Zahl aller betrieblichen Qualifizierungsmaßnahmen werden Praktika für Schüler allgemeinbildender Schulen angeboten; hier ist mehr als jeder zweite Betrieb aktiv. Es folgen Praktika für Schüler in der Berufsvorbereitung in knapp 41 Prozent der Betriebe (zum Beispiel im Rahmen eines Berufsvorbereitungsjahrs oder Berufsgrundbildungsjahrs) und Praktika im Rahmen von berufsvorbereitenden BA-Maßnahmen, die immerhin noch fast jeder dritte Betrieb unterstützt. Einstiegsqualifizierungen für Jugendliche (EQJ) und Qualifizierungsbausteine in der Berufsvorbereitung waren in der Umfrage des Jahres 2006 als relativ neue Entwicklungen aufgrund der damit verbundenen geringen Teilnehmerzahlen noch nicht so stark verbreitet. Insbesondere das Angebot der Einstiegsqualifizierung dürfte sich als neues Instrument im Rahmen des Ausbildungspakts in den kommenden Jahren noch deutlich verbreitern.

Zusatzqualifikationen in der Berufsausbildung gehen über die in den Ausbildungsordnungen vorgeschriebenen Mindestinhalte hinaus. Gut jeder fünfte Betrieb hält ein entsprechendes Angebot bereit – damit ist der Anteil der Betriebe, die

ihre Auszubildenden organisatorisch oder finanziell besonders fördern, als hoch zu bewerten. Diese Unterstützung kann beispielsweise in Form von Freistellungen für externen Unterricht oder Fahrtkostenzuschüssen zu Samstagsunterricht erfolgen. Als weitere Maßnahme werden Leistungsschwächere durch Nachhilfe für förderungswürdige Auszubildende von ebenfalls gut jedem fünften Betrieb unterstützt.

Neben den Hilfestellungen der Unternehmen sind auch das Engagement nicht staatlicher Träger des karitativen Bereichs und die finanzielle Dimension von zahlreichen Einzelprojekten der Kommunen außerhalb oder in Ergänzung der Jugendsozialarbeit zu berücksichtigen. Allerdings liegen dazu keine belastbaren empirischen Daten vor.

4

Direkte Kosten der Integration Jugendlicher in Ausbildung und Beschäftigung

4.1 Direkte Kosten nach Zielbereichen

Die Gesamtausgaben von BA, Bund, Ländern und Kommunen werden als Summe der Ausgaben für alle Maßnahmen ermittelt, die den vier beziehungsweise fünf Förderkategorien aus Abschnitt 3.2 zugeordnet wurden. Im Jahr 2006 wurden demnach für Integrationsmaßnahmen rund 5,6 Milliarden Euro von der öffentlichen Hand verausgabt (Abbildung 7).⁹ Den größten Anteil an den Programmkosten trägt die BA, daneben sind die Ausgaben der Länder für Bildungsgänge an beruflichen Schulen von wesentlicher Bedeutung.

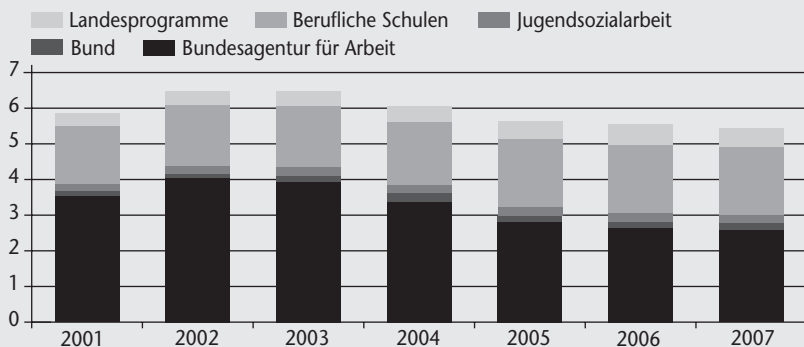
Das Fördervolumen der öffentlichen Hand für eine verbesserte Integration Jugendlicher in Ausbildung und Beschäftigung erreichte im Jahr 2002 sein Maximum mit einer Höhe von 6,5 Milliarden Euro. Dieses Niveau wurde im Jahr 2003 ebenfalls erreicht, bevor es dann zu einem stetigen und deutlichen Rückgang der Hilfen um rund 16,5 Prozent bis zum Jahr 2007 kam. In den Jahren 2006 und 2007 wurde dieser Rückgang von einer deutlich verbesserten Ausbildungsmarktsituation und einer sinkenden Jugendarbeitslosigkeit begleitet. Zwischen den

⁹ Die Ausgaben für diese Maßnahmen wurden für die Jahre 2001 bis 2007 erfasst. In einigen Fällen fehlten Daten für das Jahr 2007 oder lagen lediglich als Planwerte vor, als die Studie erstellt wurde. Zudem ist das Jahr 2007 aufgrund der Umstellung der Programme im Rahmen der neuen Förderperiode des Europäischen Sozialfonds wenig repräsentativ, da damals die neue Förderlandschaft erst von der EU genehmigt werden musste. Daher wurde für die Auswertung das Jahr 2006 als Basisjahr gewählt, für das durchgängig Daten erhoben wurden.

Direkte Kosten der Integration Jugendlicher in Ausbildung und Beschäftigung

Abbildung 7

in Milliarden Euro



Quellen: BA, diverse Jahrgänge; KMK, diverse Jahrgänge; Statistisches Bundesamt, 2005; 2006a; 2008a; 2008b und diverse Jahrgänge (a–d); Auskünfte auf Anfrage des IW Köln von: Bundes- und Landesministerien, Statistisches Bundesamt, Statistische Landesämter; eigene Berechnungen

Jahren 2003 und 2005 hingegen waren die Ausgaben rückläufig, obwohl die Jugendarbeitslosigkeit in diesem Zeitraum deutlich anstieg (vgl. Abbildung 6, Abschnitt 2.5). Ausschlaggebend für den Rückgang der Hilfen zwischen den Jahren 2003 und 2005 dürfte in erster Linie der kontinuierlich abnehmende Mitteleinsatz bei dem von der BA durchgeführten Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit sein.

Fast die Hälfte der Ausgaben zur Förderung der Jugendlichen wird im Rahmen der Berufsvorbereitung mobilisiert, das heißt, sie findet im Vorfeld einer Berufsausbildung statt (Abbildung 8): Mehr als ein Drittel der Gesamtausgaben sind im Jahr 2006 an den beruflichen Schulen für die Besoldung von Lehrern und die Finanzierung von Sach- und Investitionskosten eingesetzt worden. Mit diesen Mitteln werden Schulklassen im Förderbereich Berufsvorbereitung unterrichtet. Weitere 14,5 Prozent kamen für die Finanzierung von Förderprogrammen in der Berufsvorbereitung hinzu.

Fast 30 Prozent der erfassten Ausgaben wurden zur Förderung von Ausbildungsplätzen aufgebracht. Darunter fallen vor allem die Finanzierung der außerbetrieblichen Ausbildung im Rahmen der Benachteiligtenförderung der BA und die Unterstützung marktbenachteiligter Jugendlicher im Rahmen des Ausbildungsplatzprogramms Ost. Die Maßnahmen zur Integration in Beschäftigung (zweite Arbeitsmarktschwelle) wurden im Jahr 2006 mit rund 16 Prozent der Gesamtmittel ausgestattet und überwiegend von der BA finanziert.

Das Bild der staatlichen Hilfen wird abgerundet, indem die Finanzierungsanteile der Jugendsozialarbeit (4,3 Prozent) und der Berufsorientierung (1,4 Prozent) berücksichtigt werden. Der Zielbereich Berufsorientierung wurde hier allerdings nur in Form von spezifischen Hilfen für die Gruppe der benachteiligten Jugendlichen erfasst. Die allgemeine Berufsorientierung als Kernauftrag von

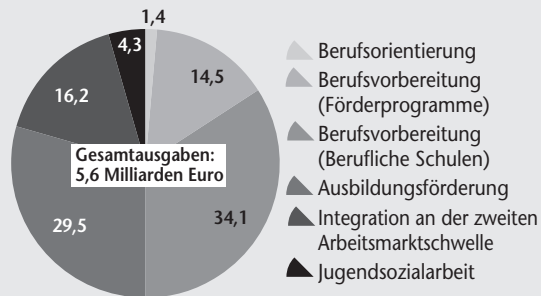
Schule wurde nicht berücksichtigt. Da allerdings auch Jugendliche mit Problemen bei der Suche nach einem Ausbildungsplatz von diesen Angeboten profitieren, ist eine Untererfassung nicht auszuschließen. Im Rahmen der Jugendsozialarbeit entfällt zwischen einem Drittel und der Hälfte der eingesetzten Mittel auf die Jugendberufshilfe, die daher alternativ auch der Berufsvorbereitung zugeschlagen werden könnte. Der übrige Anteil – die Schulsozialarbeit – ließe sich prinzipiell auch der Förderung der Jugendlichen im Zielbereich Berufsorientierung zuordnen.

Auffällig ist – selbst wenn man die Schulsozialarbeit dem Zielbereich Berufsorientierung zurechnet – das geringe Engagement der öffentlichen Hand im Bereich der Berufsorientierung. Jugendliche, die bereits in der Hauptschule mit schlechten Leistungen auffallen, sind später mit hoher Wahrscheinlichkeit der hier betrachteten Zielgruppe zuzuordnen und benötigen Integrationshilfen. Eine Identifizierung schon in den letzten zwei bis drei Hauptschuljahren wäre durchaus sinnvoll und möglich. In diesem Zusammenhang wäre an durchgängige oder aufeinander aufbauende Hilfen zu denken, die erheblich früher und systematischer einsetzen als bisher, um letztlich diese Jugendlichen beim Übergang in eine Ausbildung zu unterstützen.

Während die sogenannte vertiefte Berufsorientierung durch die BA bis zum Jahr 2006 lediglich mit wenigen Millionen Euro pro Jahr gefördert wurde, stiegen die Ausgaben mit der Einführung von § 421q SGB III als Grundlage der erweiterten vertieften Berufsorientierung im Jahr 2007 sprunghaft auf über 20 Millionen Euro an. Zu erklären ist diese Steigerung der Ausgaben für Berufsorientie-

Direkte Kosten der Integration nach Zielbereichen Abbildung 8

im Jahr 2006, in Prozent der Gesamtausgaben



Quellen: BA, diverse Jahrgänge; KMK, diverse Jahrgänge; Statistisches Bundesamt, 2005; 2006a; 2008a; 2008b und diverse Jahrgänge (a–d); Auskünfte auf Anfrage des IW Köln von: Bundes- und Landesministerien, Statistisches Bundesamt, Statistische Landesämter; eigene Berechnungen

rung im Wesentlichen durch das „Sonderprogramm für Jugendliche 2007“. Dies könnte als ein erster Schritt verstanden werden, der Gruppe der benachteiligten Jugendlichen bereits vor Verlassen der allgemeinbildenden Schulen umfassendere Hilfen für den Übergang in den Beruf anzubieten.

4.2 Direkte Kosten nach Trägern

BA, Bund, Länder, Kommunen und die EU beteiligen sich an der Finanzierung der Fördermaßnahmen. Der Schwerpunkt der Förderung durch die Bundesländer ist im Bereich der beruflichen Schulen auszumachen. Die hier entstandenen Kosten von rund 1,9 Milliarden Euro im Jahr 2006 stellen fast 77 Prozent der gesamten Kosten auf Ebene der Bundesländer dar. Vergleichsweise gering fallen dagegen die Ausgaben der Bundesländer in den anderen Zielbereichen aus. Dabei ist zu beachten, dass ein großer Anteil der Förderung in den übrigen, nicht-schulischen Programmen von der EU kofinanziert wird. Diese Kofinanzierung setzt häufig erst die Anreize dafür, dass sich die Bundesländer in dem entsprechenden Umfang einsetzen. Im Rahmen der Zielbereiche richten sich die Programme der Bundesländer vorwiegend auf die Ausbildungsförderung. Hier lässt sich in den neuen Bundesländern insbesondere das Ausbildungsplatzprogramm Ost als zentrales Aktionsfeld identifizieren.

Außer den Bundesländern ist die Bundesagentur für Arbeit der zentrale Finanzier von Fördermaßnahmen für benachteiligte Jugendliche. Zwar sind bei Übergangsprozessen sowohl das abgebende Schulsystem als auch das aufnehmende System (Ausbildungssystem, Beschäftigungssystem) verantwortlich, doch muss aufgrund des gut dokumentierten Zusammenhangs von Schulabschlüssen und Basiskompetenzen auf der einen Seite und den Erfolgchancen zur Integration in Ausbildung und Beschäftigung auf der anderen Seite (vgl. etwa Hanushek/ Raymond, 2003) vor allem die Schulqualität als erklärender Faktor herangezogen werden. Damit käme insbesondere den Bundesländern die Verantwortung zur Finanzierung des überwiegenden Teils der Integrationsmaßnahmen zu. Von einer verursachungsgerechten oder ausgewogenen Finanzierung der Maßnahmen zur Integration Jugendlicher in Ausbildung und Beschäftigung kann also gegenwärtig nur teilweise die Rede sein.

Trotz der Kulturhoheit der Bundesländer werden die Probleme zu einem großen Teil auf eine andere Finanzierungsebene verlagert. Die Anreize der Bundesländer, sich stärker im Bereich der schulischen Ausbildung zu engagieren, sinken in dem Maße, wie sie die Kosten einer unzureichenden Bildung der Schüler externalisieren können. Insbesondere die BA und die Bundesministerien müssen verstärkt Ausgaben mobilisieren, die auf Versäumnisse in den allgemeinbildenden

und beruflichen Schulen zurückzuführen sind.

Hinzu kommt, dass bei der BA-Förderung überwiegend Mittel eingesetzt werden, die von den Beitragszahlern erbracht wurden und die zur Integration einer Zielgruppe dienen, die selbst bis dahin wenig oder gar keine entsprechenden Einzahlungen vorgenommen hat. Damit handelt es sich um eine Quersubventionierung

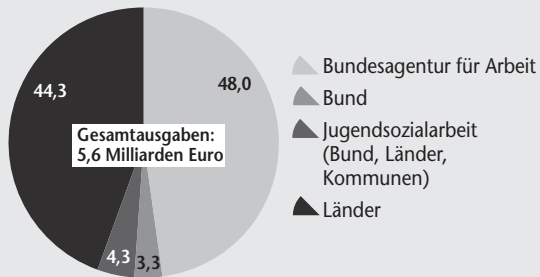
auf Kosten der Beitragszahler, die auf diese Weise die Mängel im Bildungssystem zum Teil kompensieren müssen. Die ökonomische Maxime „Zahlerkreis gleich Nutzerkreis“ wird hier verletzt. Es ist auffällig, in welchem Maße die Bundesländer ihre bildungspolitische Verantwortung mit der übergeordneten Finanzierungsebene teilen können: Bund und BA tragen mehr als die Hälfte der Ausgaben der öffentlichen Hand im Bereich Integration (Abbildung 9).

Betrachtet man die einzelnen Bundesländer, so fällt auf, dass diese sich sehr heterogen verhalten hinsichtlich der Ausrichtung ihrer Förderkulisse. Ein quantitativer Vergleich der Fördersummen der Bundesländer ist angesichts ihrer unterschiedlichen Größen und Merkmale kaum sinnvoll. Durch Fokussierung auf einzelne Förderbereiche lassen sich aber bestimmte Aspekte vergleichend betrachten. Der Vergleich in der Ausrichtung der Förderung nach Bundesländern dient dabei nicht einer Evaluation ihrer Bestrebungen, sondern soll vielmehr die Heterogenität in der Förderlandschaft aufzeigen. Während in den ostdeutschen Ländern die Ausbildungsförderung eine große Rolle spielt, steht in Westdeutschland die Berufsvorbereitung im Vordergrund (Abbildung 10). Die zentrale Ursache dafür ist das Ausbildungsplatzprogramm Ost. Die stärkere Ausrichtung auf die Ausbildungsförderung im Osten erscheint angezeigt, da hier die Jugendarbeitslosigkeit erheblich höher ist als im Westen und insbesondere im Süden Deutschlands. Dies ist vor allem auf die Strukturschwäche vieler ostdeutscher Regionen zurückzuführen. Die Konsequenz ist ein höherer Anteil marktbenachteiligter Jugendlicher.

Direkte Kosten der Integration nach Trägern

Abbildung 9

im Jahr 2006, in Prozent der Gesamtausgaben

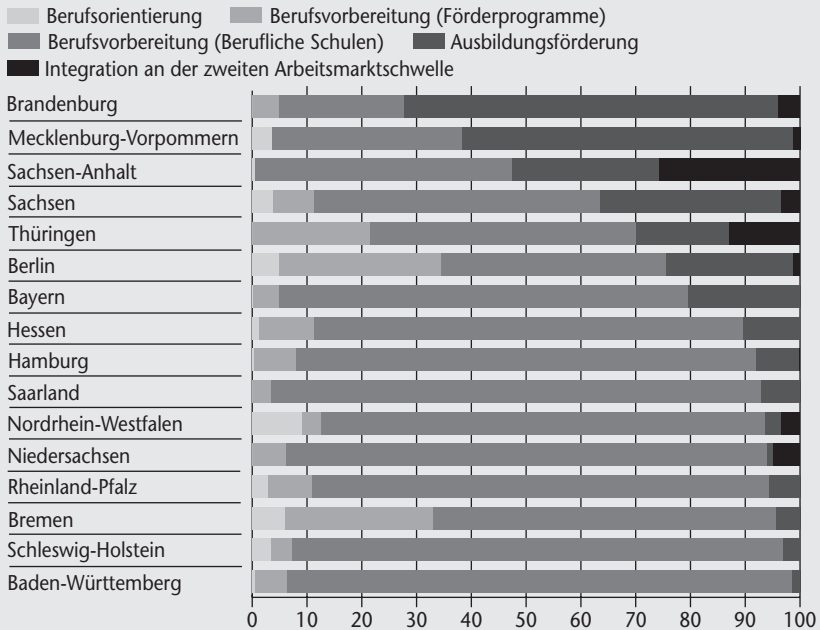


Quellen: BA, diverse Jahrgänge; KMK, diverse Jahrgänge; Statistisches Bundesamt, 2005; 2006a; 2008a; 2008b und diverse Jahrgänge (a-d);
Auskünfte auf Anfrage des IW Köln von: Bundes- und Landesministerien,
Statistisches Bundesamt, Statistische Landesämter; eigene Berechnungen

Ausgaben der Bundesländer zur Integration Jugendlicher nach Zielbereichen

Abbildung 10

im Jahr 2006, in Prozent



Quellen: BA, diverse Jahrgänge; KMK, diverse Jahrgänge; Statistisches Bundesamt, 2005; 2006a; 2008a; 2008b und diverse Jahrgänge (a–d); Auskünfte auf Anfrage des IW Köln von: Bundes- und Landesministerien, Statistisches Bundesamt, Statistische Landesämter; eigene Berechnungen

Bemerkenswert ist der vergleichsweise hohe Anteil der Berufsorientierung in Nordrhein-Westfalen, der im Wesentlichen auf einmalige Ausgaben im Rahmen des Programms „Kompetenzcheck Ausbildung“ zurückzuführen ist. Ebenfalls fällt – durch die Förderung im Rahmen des Programms „Gegen Abwanderung junger Landeskinder“ (GAJL) – das Engagement des Landes Sachsen-Anhalt an der zweiten Arbeitsmarktschwelle auf. Es ist allerdings nicht auszuschließen, dass entsprechende Fördermaßnahmen auch in anderen Bundesländern im Rahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik durchgeführt werden und lediglich ein Erfassungsproblem vorliegt, weil Jugendliche nicht separat ausgewiesen werden.

4.3 Direkte Kosten je Teilnehmer

Von Interesse ist neben den Gesamtkosten für die Integration Jugendlicher in Ausbildung und Beschäftigung auch die Höhe der Kosten je geförderten Jugend-

lichen. Dieser Betrag lässt sich jedoch nur näherungsweise bestimmen. Für zahlreiche Förderprogramme liegen keine exakten Teilnehmerzahlen vor, unter anderem deswegen, weil nur eine maximal zu fördernde Anzahl an Teilnehmern festgelegt ist, die aber nicht zwingend ausgeschöpft werden muss. Zudem können Jugendliche zeitgleich Hilfen aus mehreren Förderprogrammen erhalten. Daher bietet es sich an, die insgesamt ermittelten Kosten nur auf die Zahl der Teilnehmer zu beziehen, die nachweisbar ist und von der zu vermuten ist, dass sie weitgehend frei von Doppelzählungen ist. Darunter fallen:

- Schüler in einer schulischen Berufsvorbereitung der Bundesländer,
- Teilnehmer an Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen (BvB) der BA (soweit sie nicht an schulischer Berufsvorbereitung teilnehmen),
- Teilnehmer an Einstiegsqualifizierungen für Jugendliche (EQJ),
- Teilnehmer am Ausbildungsplatzprogramm Ost und
- von der BA im Rahmen der Berufsausbildung benachteiligter Auszubildender geförderte Jugendliche.

Nicht berücksichtigt wurden die Teilnehmer an Fördermaßnahmen der Bundesländer (außerhalb des Ausbildungsplatzprogramms Ost), soweit diese Teilnehmer nicht gleichzeitig an beruflichen Schulen in der Berufsvorbereitung unterrichtet wurden. Zwar liegen in einzelnen Ländern entsprechende Angaben vor, die darauf schließen lassen, dass unter Berücksichtigung dieser Teilnehmer die Gesamtteilnehmerzahl um rund 10 Prozent höher ausfallen würde. Die erhaltenen Daten sind jedoch nicht ausreichend belastbar und nicht ohne weiteres auf andere Bundesländer übertragbar. Durch die Konzentration auf die oben genannten Kernelemente der Förderlandschaft werden zudem Doppelzählungen von Teilnehmern im Zeitverlauf minimiert.

Insgesamt ergeben sich für das Jahr 2006 demnach 555.902 Teilnehmer an Maßnahmen der Berufsvorbereitung und Ausbildungsförderung. Werden die direkten Kosten der Integration Jugendlicher in Ausbildung und Beschäftigung in Höhe von rund 5,6 Milliarden Euro im Jahr 2006 auf die Teilnehmerzahl in den Bereichen Berufsvorbereitung und Ausbildungsförderung bezogen, so resultiert ein Kostensatz in Höhe von rund 10.050 Euro pro Teilnehmer.

5

Erfolge der Maßnahmen zur Integration Jugendlicher in Ausbildung und Beschäftigung

5.1 Effektivität und Effizienz von Integrationsmaßnahmen

Die Maßnahmen zur Berufsvorbereitung finden in der Zeitspanne zwischen Schulabgang und Ausbildungsbeginn statt. Sie sind neben dem gestiegenen Durchschnittsalter der Schulabgänger die Hauptursache für das inzwischen recht hohe Durchschnittsalter eines Ausbildungseinsteigers, das im Jahr 2007 bei 19,4 Jahren lag (Beicht et al., 2007). Die gesetzliche Schulpflicht von neun beziehungsweise zehn Jahren (also bis zum Ende der Sekundarstufe I) endet rechnerisch, wenn der Jugendliche ein Alter von 15 beziehungsweise 16 Jahren erreicht hat. Hinzu kommen jedoch oftmals verspätete Einschulungen und Klassenwiederholungen. Zudem ist zu beachten, dass das durchschnittliche Alter der Ausbildungsanfänger auch von Schulabgängern der gymnasialen Oberstufe beeinflusst wird, welche die Schule momentan noch im Durchschnitt drei Jahre später als die übrigen Schüler beenden. Für die kommenden Jahre ist mit einem wieder sinkenden Durchschnittsalter von Ausbildungseinsteigern zu rechnen. Die Gründe dafür sind frühzeitigere Einschulungen, der Ausbau der frühkindlichen Förderung, mehr Ganztagsangebote im schulischen Bereich und das Abitur nach zwölf Jahren. Hieraus lassen sich jedoch noch keine Schlüsse auf mögliche Veränderungen bei der zeitlichen Kluft zwischen dem planmäßigen Verlassen der allgemeinbildenden Schulen und der Aufnahme einer Berufsausbildung ziehen, da diese Kluft wesentlich durch die erforderlichen Maßnahmen und Programme beim Übergang determiniert wird.

Die durch das Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) durchgeführte Übergangsstudie hat bei Schulabgängern die Situation und die Gründe für zeitliche Verzögerungen beim Übergang in eine Berufsausbildung untersucht (BMBF, 2008a). Im Rahmen dieser Studie wurden insgesamt 7.230 Jugendliche der Geburtsjahrgänge 1982 bis 1988 zu ihren Bildungsbiografien telefonisch befragt. Nach den Ergebnissen dieser Befragung haben 30 Monate nach Verlassen der allgemeinbildenden Schulen rund 27 Prozent aller Abgänger eines Jahrgangs noch keine schulische oder betriebliche Ausbildungsstelle gefunden. Hierbei steigen die Chancen auf einen Ausbildungsplatz in einem Unternehmen oder an einer beruflichen Schule mit der Qualität des Schulabschlusses an.

Bezogen auf Jugendliche mit maximal einem Hauptschulabschluss zeigte sich, dass innerhalb von sechs Monaten nach Verlassen der Schule rund 40 Prozent

dieser Jugendlichen in eine vollwertige Berufsausbildung in einem Betrieb oder einer beruflichen Schule gestartet waren; nach 13 Monaten waren es 50 Prozent und nach 30 Monaten 69 Prozent. Gleichzeitig ergab die Befragung, dass von den direkten Einmündern, die es unabhängig vom Schulabschluss innerhalb von sechs Monaten schafften, einen Ausbildungsplatz im dualen System zu erhalten, 90 Prozent ihre Ausbildung erfolgreich absolvierten. Die direkten Einmünder weisen demnach eine sehr hohe Erfolgswahrscheinlichkeit in der betrieblichen Ausbildung auf.

Wie die Zahlen aus der BIBB-Übergangsstudie außerdem belegen, sind die Lehrgänge und Maßnahmen der Berufsvorbereitung die zentrale Anlaufstelle insbesondere für die Gruppe jener Jugendlichen, die maximal einen Hauptschulabschluss vorweisen können und bei der Ausbildungssuche die meisten Schwierigkeiten haben. Der größte Anteil entfällt dabei auf Angebote zur Berufsvorbereitung an beruflichen Schulen, die in der Regel eine Dauer von einem Jahr aufweisen. Diese Bildungsangebote führen nicht zu einem anerkannten Ausbildungsabschluss, vermitteln teilweise aber nachträglich Schulabschlüsse.

Die Erfolgsquoten der berufsschulischen Vorbereitung hinsichtlich der Übergänge in eine Berufsausbildung werden in der amtlichen Statistik leider nicht erfasst. Bekannt sind lediglich die Anteile der im Hinblick auf ihre Prüfungsleistungen erfolgreichen Absolventen. Nur 54 Prozent der Absolventen des Berufsvorbereitungsjahrs (BVJ) und 66 Prozent der Absolventen des Berufsgrundbildungsjahrs (BGJ) bestehen die Abschlussprüfungen am Ende der Maßnahme (BMBF, 2008b). Hinzu kommt eine unbekannte Zahl an vorzeitigen Abbrechern der Maßnahmen, die jedoch teilweise in höherwertige Bildungsgänge wechseln und etwa in eine Berufsausbildung starten. Die insgesamt vergleichsweise niedrigen Erfolgsquoten sind allerdings vor dem Hintergrund zu bewerten, dass es sich bei den Teilnehmern um eher leistungsschwache Abgänger allgemeinbildender Schulen handelt, die oftmals gerade mit Prüfungssituationen ihre Schwierigkeiten haben. Nichtsdestotrotz geben die niedrigen Erfolgsquoten in den eigens auf diese Klientel ausgerichteten Bildungsgängen Anlass zur Sorge, tragen sie doch nicht zur Motivation und zum Weiterkommen derjenigen Jugendlichen bei, denen in der Berufsvorbereitung an den beruflichen Schulen kein erfolgreicher Abschluss gelingt. Stattdessen wiederholt sich für die Teilnehmer dann selbst in diesen Auffangmaßnahmen das ihnen oft schon aus der Schulzeit bekannte Scheitern. Wichtiger als die Quote erreichter Abschlüsse einer Berufsvorbereitungsmaßnahme wäre allerdings die Information, inwieweit diese Maßnahmen den Übergang in eine anschließende berufliche Ausbildung tatsächlich erleichtern.

Eine der wenigen Evaluierungen hinsichtlich der Effektivität der Berufsvorbereitung an beruflichen Schulen ist das Übergangspanel des Deutschen Jugendinstituts (DJI). Ein zentrales Ergebnis dieser Längsschnittuntersuchung lautet, dass in Deutschland die schulische Berufsvorbereitung trotz der teilweise integrierten Praktika ein Defizit aufgrund ihrer Markt- und Realitätsferne aufweist (Braun et al., 2007). Ebenso problematisch für die späteren Ausbildungschancen sind die fehlenden Anschlüsse an nachfolgende betriebliche Ausbildungen, obwohl diese das primäre Ziel der Maßnahmen darstellen. Die BIBB-Übergangsstudie beziffert in diesem Zusammenhang, dass sich drei Monate nach Ende der Maßnahme nur 29 Prozent der BVJ-Teilnehmer und 37 Prozent der BGJ-Teilnehmer in einer betrieblichen Ausbildung befinden. Gleichzeitig sind jeweils 22 Prozent der Absolventen aus beiden Maßnahmen im Anschluss in einer neuen Maßnahme der Berufsvorbereitung wiederzufinden (Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2008, 167). Dieses Phänomen wird unter dem Begriff der „Warteschleife“ intensiv diskutiert und führt zu einer negativen Sicht vonseiten der Jugendlichen und auch der Betriebe auf zahlreiche durchaus sinnvolle Integrationshilfen beim Übergang in eine Ausbildung.

Vor der Präsentation der wenigen vorhandenen Evaluationsstudien für Maßnahmen aus dem Bereich der Berufsvorbereitung sei hier daher angemerkt, dass einige Träger einzelner Integrationsmaßnahmen den Erfolg anhand der Zahl oder des Anteils ehemaliger Teilnehmer messen, die nach einer bestimmten Zeit in eine (duale) Ausbildung eingemündet sind. Damit wird jedoch nicht zwangsläufig der originäre Erfolg einer Maßnahme abgebildet. So ist davon auszugehen, dass sich insbesondere nach einer längeren, aber letztlich erfolgreichen Suche nach einem Ausbildungsplatz ein ursächlicher Zusammenhang mit der Teilnahme an einer Maßnahme kaum mehr herstellen lässt. Zu bedenken ist zudem, dass auch der umgekehrte Fall eintreten kann, wonach bei einer schlechten Akzeptanz der betreffenden Maßnahme am Arbeitsmarkt ihr Besuch möglicherweise schädlich auf den Übergang in eine Ausbildung wirkt. Vor diesem Hintergrund könnte es im Hinblick auf eine Bewertung des Erfolgs geeigneter sein, die einstellenden Betriebe dahingehend zu befragen, ob die von den Bewerbern besuchten Integrationsmaßnahmen auf die Einstellungsentscheidung einen positiven oder einen negativen Einfluss hatten. Insofern sind die Ergebnisse der vorliegenden Evaluationen mit einer gewissen Vorsicht zu interpretieren.

Einstiegsqualifizierungen

Das Programm „Einstiegsqualifizierung für Jugendliche“ (EQJ, inzwischen EQ) ist ein wichtiges Instrument zur betrieblichen Vorbereitung Jugendlicher

auf eine Berufsausbildung. Rund zwei Drittel der Teilnehmer zählten laut Abschlussbericht 2008 des Programms zur Gruppe benachteiligter Personen mit erkennbaren Vermittlungshemmnissen. Diese Gruppe umfasst Jugendliche, die maximal einen Hauptschulabschluss aufweisen und/oder einen Migrationshintergrund haben. Als Erfolg des im Jahr 2004 aufgelegten Programms wird angeführt, dass deutlich mehr als die Hälfte der Teilnehmer nach Beendigung ihres EQJ-Praktikums einen Ausbildungsplatz gefunden haben (Becker et al., 2008). Dabei wiesen die Teilnehmer ähnliche Merkmale auf wie eine Vergleichsgruppe, die anderweitig gefördert wurde, aber deutlich niedrigere Übergangsquoten verzeichnete.

Die Anzahl der angebotenen Praktika in Betrieben wuchs von 31.000 Plätzen im ersten Programmjahr (2004/05) auf über 43.000 Plätze bis Mitte Januar 2008 (BMAS, 2008). Im Zeitraum von Oktober 2008 bis Dezember 2008 waren insgesamt 22.525 Praktikumsplätze bei der BA gemeldet (BIBB, 2009). Zudem blieben in jedem Programmjahr zahlreiche Plätze unbesetzt. Damit übertraf das EQJ-Angebot jährlich die avisierte Zahl der im Rahmen des Ausbildungspakts vereinbarten Plätze. Die Zahl der neuen Eintritte in eine Einstiegsqualifizierung stieg von 29.065 im Jahr 2005 auf 37.233 im Jahr 2007. Im Jahr 2008 mündeten – auch aufgrund der insgesamt geringeren Zahl unversorgter Bewerber – nur 32.631 Jugendliche in eine EQJ ein (BIBB, 2009; BA, 2009).

Der Anteil Jugendlicher, die direkt nach Beendigung des EQJ-Praktikums eine betriebliche Ausbildung begannen, stieg seit Programmstart kontinuierlich an. Die Übergangsquote in eine anschließende duale Ausbildung wuchs von 56,5 Prozent im ersten Programmjahr über 62,4 Prozent im zweiten auf 65,5 Prozent im dritten Jahr an. Darüber hinaus nahmen im selben Zeitraum zwischen 7 und 9 Prozent der Jugendlichen nach Ende der Einstiegsqualifizierung eine außerbetriebliche oder schulische Ausbildung auf. Der abschließende Evaluationsbericht zum Ende der Begleitforschung macht deutlich, dass eine passgenauere Zuweisung bei der Vermittlung und eine präzisere Auswahl der Teilnehmer durch die Unternehmen positive Auswirkungen auf die Übergangsquoten haben.

Die Quote der vorzeitigen Abbrecher lag im ersten Programmjahr bei lediglich 20 Prozent und nahm in den Folgejahren noch ab. Ursache für eine vorzeitige Programmbeendigung war in der überwiegenden Zahl der Fälle die Zielerreichung, das heißt zum Beispiel die Aufnahme einer Berufsausbildung oder einer Beschäftigung. Des Weiteren entsprach bei fast zwei Dritteln der Praktikanten die Tätigkeit im Unternehmen auch dem Berufswunsch.

Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen (BvB)

Die Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen der BA zielen darauf ab, junge Menschen möglichst schnell in ein Berufsausbildungs- oder Beschäftigungsverhältnis zu vermitteln. Allerdings verfehlen diese Maßnahmen häufig ihr Ziel. Weniger als ein Drittel der Teilnehmer beginnt im Anschluss daran eine betriebliche Berufsausbildung. Dies belegen die Daten der BIBB-Übergangsstudie, wonach sich sowohl im dritten als auch im 15. Monat nach Teilnahme an einer BvB (oder am BVJ, welches aus Gründen der geringen Fallzahl mit den BvB zusammengefasst wurde) jeweils nur knapp 30 Prozent der Absolventen in einer betrieblichen Berufsausbildung befanden (Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2008, 167). Weitere 20 Prozent hatten eine sonstige Berufsausbildung oder ein Studium aufgenommen. Der Anteil der Teilnehmer, die sich nach Beendigung einer BvB in anderen berufsvorbereitenden Maßnahmen der BA oder an einer beruflichen Schule oder in einem Praktikum befanden, betrug nach drei Monaten 22 Prozent und war nach 15 Monaten auf 14 Prozent gesunken. Die Quote der arbeitslosen und auf weitere Bildungsangebote wartenden Teilnehmer halbierte sich im selben Zeitraum von 8 auf 4 Prozent. Jeder fünfte Teilnehmer brach seine BvB vorzeitig ab. Rund 40 Prozent der Abbrecher wechselten in eine vollqualifizierende Ausbildung. Bezogen auf alle BvB-Teilnehmer waren es somit rund 8 Prozent, die noch vor Beendigung der Maßnahme in Ausbildung übergingen.

Die Ergebnisse des Berufsbildungsberichts 2006 bestätigen den geringen Zielerreichungsgrad der Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen (BMBF, 2006, 223). Von den 129.412 Teilnehmern, die 2004 eine BvB (ohne spezielle Maßnahmen für behinderte Menschen) beendet hatten, befanden sich im Folgejahr nur 22 Prozent in einer betrieblichen und 11 Prozent in einer außerbetrieblichen Ausbildung. Ein größerer Unterschied besteht zwischen beiden Evaluationen hinsichtlich des Anteils an Arbeitslosen im Anschluss an die Maßnahme. Hier zählt der Berufsbildungsbericht für das Jahr 2005 mit beinahe 14 Prozent deutlich mehr arbeitslose BvB-Absolventen als die BIBB-Übergangsstudie.

Des Weiteren befragte das Deutsche Jugendinstitut im Jahr 2006 BvB-Teilnehmer zwei bis vier Jahre nach Ende der BvB über den mit der Maßnahme verbundenen Erfolg (Braun et al., 2007). Gut die Hälfte der Jugendlichen befand sich nach eigenen Angaben zum Befragungszeitpunkt in einer Berufsausbildung oder hatte eine solche bereits abgeschlossen. Ebenfalls mehr als die Hälfte der Absolventen war in den zwei beziehungsweise vier Jahren nach der Maßnahme zumindest zeitweise ohne Beschäftigung gewesen. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen hinsichtlich des Über-

gangs in eine anschließende Berufsausbildung immer noch besser abschneiden als das schulische Berufsvorbereitungsjahr. Hieran zeigt sich, dass sich der Zielerreichungsgrad von Qualifizierungsmaßnahmen immer nur relativ bewerten lässt. Der Erfolg müsste letztlich an einer Referenzgruppe, die keine Qualifizierungsmaßnahme oder alternative Maßnahmen durchlaufen hat, gemessen werden. Hierbei besteht jedoch das Problem, dass die verschiedenen Maßnahmen zwar ähnliche Zielgruppen ansprechen, jedoch die heterogene Zusammensetzung der Teilnehmergruppe und deren individuelle Integrationsprobleme nicht differenziert erfasst werden.

Ausbildungsplatzprogramm Ost/Kooperative Modelle der Länder

Das vergleichsweise große Ungleichgewicht in den ostdeutschen Bundesländern zwischen der Zahl der angebotenen Ausbildungsplätze und der Zahl der Bewerber war für Bund und Länder der Anlass, gemeinsam das Ausbildungsplatzprogramm Ost zu starten. Dieses Programm ist nicht originär auf benachteiligte Jugendliche ausgerichtet, sondern dient vorrangig der generellen Bereitstellung von Ausbildungsplätzen für unvermittelte Jugendliche. Laut einer Evaluationsstudie des BIBB (Berger et al., 2007) wurden Jugendliche ohne Schulabschluss nur in sehr geringem Maße in diesem Programm gefördert, während überdurchschnittlich viele Schulabgänger mit mittlerem und höherem Schulabschluss einbezogen wurden. Von allen Teilnehmern des Ausbildungsplatzprogramms Ost, die im Jahr 2005 ihre Ausbildung erfolgreich abgeschlossen hatten, schafften es nur zwei Fünftel, innerhalb eines Zeitraums von sechs Monaten eine Beschäftigung aufzunehmen. Die Quote für die Teilnehmer einer schulischen Ausbildung im Rahmen des Ausbildungsplatzprogramms Ost liegt sogar noch niedriger – bei gerade einmal 22 Prozent. Zudem fällt auf, dass ein Anteil von knapp 21 Prozent der später betriebsnah beschäftigten Absolventen dieses Programms lediglich Teilzeittätigkeiten mit einer Wochenarbeitszeit von unter 30 Stunden wahrnahm (Berger et al., 2007, 161). Hingegen schafften 53 Prozent der Absolventen einer regulären betrieblichen Ausbildung ohne eine Teilnahme am Ausbildungsplatzprogramm Ost binnen sechs Monaten den Einstieg in Beschäftigung. Allerdings wird dies auch durch die betriebliche Einbindung der Ausbildung und die Möglichkeit einer direkten Übernahme im Ausbildungsbetrieb deutlich begünstigt.

Neben dem Ausbildungsplatzprogramm Ost existieren weitere Länderprogramme mit anderen Konzeptionen. Hier ist zum Beispiel das kooperative Modell des Landes Brandenburg zu nennen, das im Rahmen der Ausbildung drei verschiedene Lernorte vorsieht, um so neben der theoretischen auch die praktische

Ausbildung zu gewährleisten. Eine Evaluationsstudie für den Erhebungszeitraum 2000 bis 2003 ergab, dass hier – wie beim Ausbildungsplatzprogramm Ost – ebenfalls zwei von fünf erfolgreichen Absolventen nach sechs Monaten in eine Beschäftigung einmündeten (Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen des Landes Brandenburg, 2004). Jedoch verließen 52 Prozent der erfolgreichen Teilnehmer das Förderprogramm in die Arbeitslosigkeit. Im selben Zeitraum schafften es 54 Prozent der Absolventen einer regulären betrieblichen Ausbildung schon nach nur vier Wochen, in eine Erwerbstätigkeit einzutreten, und nur 28 Prozent von ihnen waren nach sechs Monaten immer noch arbeitslos.

Ein vergleichbares Programm wird im Freistaat Sachsen unter dem Titel Gemeinschaftsinitiative Sachsen (GISA) durchgeführt. Dort wird auf die betriebliche Komponente als Schwerpunkt der Ausbildung fokussiert, um die Chancen der Teilnehmer auf eine Übernahme durch die Ausbildungsbetriebe zu erhöhen. Eine Evaluationsstudie zum Programm GISA ergab, dass unmittelbar nach Ende der Fördermaßnahme ein Anteil von 33 Prozent der Absolventen erwerbstätig war (Vogler-Ludwig et al., 2005). Dieser Anteil war sechs Monate nach Ende der Ausbildung auf 52 Prozent gestiegen; zu diesem Zeitpunkt waren noch 31 Prozent der GISA-Absolventen arbeitslos gemeldet.

Sowohl das Ausbildungsplatzprogramm Ost als auch die landesspezifischen Förderprogramme haben das Ziel, Jugendlichen ein möglichst betriebsnahes Ausbildungsangebot zu unterbreiten. Gleichzeitig wurden – größtenteils finanziert von der BA – außerbetriebliche Ausbildungsplätze in solchen Regionen gefördert, die aufgrund ihrer Strukturschwäche nur in geringem Umfang Kooperationen mit Ausbildungsbetrieben ermöglichen. Der zentrale Unterschied zu einer betrieblichen oder kooperativen Ausbildung liegt darin, dass es hier nur einen schulischen Träger der Ausbildung gibt. Dies ist laut Übergangspanel des Deutschen Jugendinstituts (DJI) auch der Grund dafür, dass das Risiko, nach dem Abschluss arbeitslos zu sein, im Vergleich zu betrieblich Ausgebildeten wesentlich höher ist. Unter anderem fehlt die Möglichkeit, dass Absolventen nach der Lehre von ihrem Ausbildungsbetrieb direkt übernommen werden (Braun et al., 2007). Der geringe Integrationserfolg der außerbetrieblichen Ausbildung im Hinblick auf eine anschließende Beschäftigung lässt sich aber nicht allein auf die fehlende Übernahmemöglichkeit durch ausbildende Betriebe zurückführen. Weitere Erklärungsfaktoren sind die mangelnden betrieblichen Komponenten der Ausbildung, die ein nicht betrieblicher Träger kaum realitätsnah simulieren kann. Im Ergebnis fehlen dann die berufliche Praxiserfahrung und eine betriebsspezifische Sozialisation.

5.2 Integrationsmaßnahmen der Bundesländer im Vergleich

Bei vielen Jugendlichen scheitert der Übergang in eine Berufsausbildung an mangelnder Ausbildungsreife und fehlenden Basiskompetenzen in den grundlegenden Kulturtechniken. Die Aufgabe, die benötigten Kompetenzen und ein angemessenes Sozialverhalten der Jugendlichen sicherzustellen, kommt laut Bildungsauftrag den allgemeinbildenden Schulen zu. Damit liegt die Hauptverantwortung für die Integration von Jugendlichen in eine anschließende Ausbildung im Hinblick auf die erforderlichen Voraussetzungen bei den Bundesländern. Tabelle 3 gibt einen Überblick über relevante Basisindikatoren. Erfasst ist für das Jahr 2006 die jeweilige Bevölkerungszahl der 15- bis 24-Jährigen in den einzelnen Bundesländern als Indikator für die Größe der relevanten Altersgruppe. Bundesweit umfasst diese Gruppe 9,6 Millionen Jugendliche. Drei weitere Indikatoren zeigen die länderspezifischen Ausprägungen in Bezug auf die Schulbildung.

Basisindikatoren auf Ebene der Bundesländer				
	Bevölkerung zwischen 15 und 24 Jahren, im Jahr 2006	Schulabgänger mit maximal Hauptschulabschluss, im Durchschnitt der Jahre 2002 bis 2006	PISA-Punkte im Kompetenzfeld „Lesen“, im Jahr 2006	Schüler im dualen System, im Schuljahr 2006/07
Baden-Württemberg	1.266.923	48.517	500	202.293
Bayern	1.448.603	58.651	511	283.004
Berlin	394.497	12.503	488	57.793
Brandenburg	320.235	10.033	486	53.787
Bremen	77.918	2.286	474	17.752
Hamburg	192.148	5.490	476	35.540
Hessen	667.044	22.084	492	117.710
Mecklenburg-Vorpommern	227.941	7.353	480	42.968
Niedersachsen	908.182	29.274	484	151.691
Nordrhein-Westfalen	2.088.291	60.837	490	361.027
Rheinland-Pfalz	475.436	17.923	499	77.131
Saarland	117.565	4.781	497	20.716
Sachsen	519.728	11.982	512	90.260
Sachsen-Anhalt	306.436	8.063	487	49.865
Schleswig-Holstein	309.168	14.015	485	60.349
Thüringen	290.519	8.424	500	48.700
Deutschland	9.610.634	322.216	495	1.670.586

Quellen: Statistisches Bundesamt, diverse Jahrgänge (a, b); Auskünfte auf Anfrage des IW Köln; PISA-Konsortium Deutschland, 2008; eigene Berechnungen

Das Vorgehen der Bundesländer zur Lösung vorhandener Übergangsprobleme ist, wie in Abschnitt 3.3 dargestellt, sehr heterogen. Dies gilt analog für die Ausgangslage, in der sich die Bundesländer befinden. So ist die Qualität der Schulbildung offenbar sehr unterschiedlich. Die Punktzahl im Kompetenzfeld „Lesen“ von 15-jährigen Schülern in der PISA-Erhebung 2006 (als Indikator der Schulqualität) liegt zwischen 474 Punkten in Bremen und 512 Punkten in Sachsen. Dies entspricht einem Unterschied von mehr als einem Schuljahr bezogen auf den durchschnittlichen Leistungsstand der Schüler. Die Quoten der Abgänger allgemeinbildender Schulen mit maximal Hauptschulabschluss (als Indikator für die Größe der Gruppe mit potenziellen Problemen am Ausbildungsmarkt) weichen stark voneinander ab. Der Anteil dieser Jugendlichen an der Bevölkerung im Alter von 15 bis 24 Jahren liegt zwischen 2,3 Prozent in Sachsen und 4,5 Prozent in Schleswig-Holstein (Bundesdurchschnitt: 3,4 Prozent). Bundesweit waren gut 322.000 Abgänger mit maximal Hauptschulabschluss im Durchschnitt der Jahre 2002 bis 2006 zu verzeichnen.

Auch die Aufnahmefähigkeit der regionalen Ausbildungsmärkte unterscheidet sich grundlegend. Insbesondere in Ostdeutschland gab es in den vergangenen Jahren – aufgrund wirtschaftsstruktureller Probleme und einer wegen großer Jahrgangsstärken hohen Nachfrage nach Ausbildungsplätzen – eine aus Sicht der Bewerber ungünstige Angebots-Nachfrage-Relation. So lag der Anteil der Schüler im dualen System an der 15- bis 24-jährigen Bevölkerung (als Indikator für die Aufnahmefähigkeit der Ausbildungsmärkte) im Jahr 2006 zwischen 14,6 Prozent in Berlin und 22,8 Prozent in Bremen (Bundesdurchschnitt: 17,4 Prozent).

Angesichts der regionalen Unterschiede stehen den Bundesländern auch unterschiedliche Finanzmittel zur Verfügung, die von Bund, BA oder EU bereitgestellt werden. Ein direkter Vergleich der Maßnahmen und des Engagements in den einzelnen Ländern ist daher differenziert vorzunehmen und nicht unproblematisch. Eine allgemein vergleichende Evaluation der Programme im Hinblick auf ihre Ziele (Integration in Ausbildung und/oder Beschäftigung) liegt bisher nicht vor. Als Grundlage ist es jedoch hilfreich, die Heterogenität der Programme der Länder transparent zu machen. Eine umfassende Erfolgsmessung lässt sich zwar aufgrund der eingeschränkten Vergleichbarkeit und zahlreicher fehlender Informationen (etwa zum Verbleib der Absolventen) nicht vornehmen, es können jedoch ausgewählte Indikatoren berechnet und ausgewiesen werden.

So lassen sich die Teilnehmerzahlen in der Berufsvorbereitung an beruflichen Schulen sowie an BA-Maßnahmen zur Berufsvorbereitung für das Jahr 2006 im Vergleich darstellen ebenso wie die Zahl der Auszubildenden in einer außerbetrieblichen Ausbildung (Tabelle 4). Auf Basis dieser Zahlen lässt sich dann zum

einen eine Teilnehmerquote für die Berufsvorbereitung berechnen – als Quotient aus der Zahl der Teilnehmer an Berufsvorbereitung und der Zahl der Schulabgänger mit maximal Hauptschulabschluss (vgl. Tabelle 3). Zum anderen kann man auch die Summe der Teilnehmer an außerbetrieblicher Ausbildung gemeinsam mit den Teilnehmern an Berufsvorbereitung durch die Zahl der Schulabgänger mit maximal Hauptschulabschluss dividieren.

Mit diesen beiden Quoten lassen sich Aussagen darüber treffen, wie groß die relative Wahrscheinlichkeit ist, dass ein Schulabgänger eine entsprechende Integrationshilfe in Anspruch nimmt. Ergebnis der Gegenüberstellung sind sogenannte unechte Quoten, die Auskunft geben über die durchschnittliche Verweildauer von

Teilnehmerzahlen und Teilnehmerquoten als Kennziffern zu Integrationsmaßnahmen der Bundesländer

Tabelle 4

bezogen auf die Bevölkerung zwischen 15 und 24 Jahren, im Jahr 2006¹

	Zahl der Teilnehmer an Berufsvorbereitung (BV)	Teilnehmerquote ² BV, in Prozent	Zahl der Teilnehmer an außerbetrieblicher Ausbildung ³ (AbA)	Teilnehmerquote ² BV und AbA, in Prozent
Baden-Württemberg	63.194	1,3	3.291	1,4
Bayern	29.504	0,5	2.878	0,6
Berlin	12.154	1,0	12.563	2,0
Brandenburg	6.453	0,6	13.190	2,0
Bremen	2.252	1,0	461	1,2
Hamburg	13.369	2,4	2.012	2,8
Hessen	36.099	1,6	4.263	1,8
Mecklenburg-Vorpommern	5.503	0,7	13.617	2,6
Niedersachsen	66.917	2,3	4.111	2,4
Nordrhein-Westfalen	117.232	1,9	12.514	2,1
Rheinland-Pfalz	24.349	1,4	1.736	1,5
Saarland	8.166	1,7	477	1,8
Sachsen	14.208	1,2	21.800	3,0
Sachsen-Anhalt	9.389	1,2	13.446	2,8
Schleswig-Holstein	18.196	1,3	1.644	1,4
Thüringen	10.599	1,3	10.315	2,5
Deutschland	437.584	1,4	118.318	1,7

¹ Stand: 31. Dezember 2006; ² Unechte Quote: Zahl der Teilnehmer an BV beziehungsweise Summe der Teilnehmer an BV und AbA dividiert durch die Zahl der Schulabgänger mit maximal Hauptschulabschluss; ³ Ohne rehabilitationspezifische Ausbildung. Quellen: Auskünfte auf Anfrage des IW Köln bei: BA, Kultusministerien der Bundesländer, Statistisches Bundesamt, Statistische Landesämter; eigene Berechnungen

Schulabgängern mit maximal Hauptschulabschluss in Integrationsmaßnahmen der Berufsvorbereitung und/oder außerbetrieblichen Ausbildung. Die Teilnehmerquoten sind damit indirekt zugleich Indikatoren zur Messung der Aufnahmefähigkeit des jeweiligen Ausbildungsmarktes.

Die für die einzelnen Bundesländer sich ergebenden Teilnehmerquoten in Prozent sind wie folgt zu lesen: Auf einen Schulabgänger mit maximal Hauptschulabschluss kommen beispielsweise in Baden-Württemberg 1,3 Teilnehmer an Berufsvorbereitung. Dies lässt sich auch so interpretieren: Ein Schulabgänger mit maximal Hauptschulabschluss verweilt dort im Schnitt 1,3 Jahre in der Berufsvorbereitung. Ein Wert größer als eins ergibt sich bei den Teilnehmerquoten, weil einerseits auch Absolventen mit Realschulabschluss in Berufsvorbereitung und/oder außerbetriebliche Ausbildung einmünden und andererseits ein Teil der Schulabgänger mit maximal Hauptschulabschluss länger als ein Jahr oder wiederholt an entsprechenden Maßnahmen teilnimmt. Die Quoten sind trotz dieser methodischen Schwächen ein gutes Maß dafür, wie leicht oder schwer in einem Bundesland der Übergang in eine Ausbildung gelingt und wie intensiv Hilfestellungen durch Berufsvorbereitung oder außerbetriebliche Ausbildungsplätze erforderlich sind. Je besser der Ausbildungsmarkt funktioniert und je besser die allgemeinbildende Schule die Ausbildungsreife sicherstellt, desto weniger Schulabgänger mit maximal Hauptschulabschluss sind in Maßnahmen der Berufsvorbereitung oder außerbetrieblicher Ausbildung zu finden.

Die Unterschiede in den Teilnehmerquoten der Bundesländer sind bemerkenswert: Die Quote zeigt in Bayern ein Minimum von 0,5 Teilnehmern an der Berufsvorbereitung bezogen auf einen Schulabgänger mit maximal Hauptschulabschluss, während in Hamburg die Quote 2,4 beträgt. Für die Quote von Berufsvorbereitung plus außerbetrieblicher Ausbildung ergibt sich ein Wertebereich von 0,6 in Bayern bis zu 3,0 in Sachsen. Durch den hohen Anteil an außerbetrieblichen Ausbildungsplätzen weisen die ostdeutschen Bundesländer hier deutlich höhere Werte auf. Aber auch Hamburg kommt mit 2,8 auf eine hohe Quote.

Eine erste Einordnung dieser Ergebnisse lässt sich vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Qualität der allgemeinbildenden Schulen vornehmen, die sich näherungsweise durch die Ergebnisse der PISA-Studie für das Jahr 2006 quantifizieren lässt. Wäre die Aufnahmefähigkeit der Ausbildungsmärkte in allen Bundesländern gleich, so müsste unter dieser Annahme theoretisch ein Bundesland, das schwächere PISA-Ergebnisse erzielt, ein größeres Engagement in der Berufsvorbereitung aufweisen, um dieselbe Integrationsleistung in Ausbildung zu erreichen. Bei einer Gegenüberstellung müsste sich also ein negativer Zusammenhang zwischen der durchschnittlichen Punktzahl nach der PISA-Studie 2006

im Kompetenzfeld „Lesen“ (vgl. Tabelle 3) und den in Tabelle 4 dargestellten Teilnehmerquoten einstellen, auch wenn hier kein direkter kausaler Zusammenhang konstatiert werden kann. Dieser Zusammenhang lässt sich für den Großteil der westdeutschen Bundesländer bestätigen – mit Ausnahme von Schleswig-Holstein und Bremen, die trotz schlechter PISA-Ergebnisse relativ niedrige Teilnehmerquoten aufweisen. Von den ostdeutschen Ländern stellt Sachsen – und mit einigem Abstand auch Thüringen – einen Sonderfall dar, da in Sachsen der höchste Wert im PISA-Lesetest (512 Punkte) zu verzeichnen ist, aber auch die höchste Teilnehmerquote an Berufsvorbereitung plus außerbetrieblicher Ausbildung (Quote: 3,0).

Allerdings ist die Aufnahmefähigkeit der Ausbildungsmärkte in den verschiedenen Bundesländern nicht identisch. Dies zeigt sich im Ergebnis beispielsweise an den Quoten der Jugendarbeitslosigkeit und an der Angebots-Nachfrage-Relation (ANR). Die ANR ist die Summe der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge und der unbesetzten Ausbildungsplätze (Angebot) dividiert durch die Summe der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge plus der unversorgten Bewerber (Nachfrage). Im Jahr 2007 weisen Bremen (11,1 Prozent) und Schleswig-Holstein (9,3 Prozent) die höchsten Anteile an arbeitslosen Jugendlichen in Westdeutschland auf (vgl. Tabelle 5). Die vergleichsweise geringen Teilnehmerquoten in Berufsvorbereitung und außerbetrieblicher Ausbildung gehen in den beiden Ländern demnach mit einer höheren Jugendarbeitslosigkeit einher. Hamburg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen zählen weit mehr Teilnehmer und weisen nur eine durchschnittliche Jugendarbeitslosigkeit auf. Zugleich zeigen sie schwächere Ergebnisse in der PISA-Erhebung im Vergleich zu den westdeutschen Bundesländern Bayern, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Saarland und Hessen.¹⁰ Für Westdeutschland lassen sich vor diesem Hintergrund drei Cluster bilden:

- **Cluster 1:** Bayern, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, das Saarland und Hessen weisen vergleichsweise gute PISA-Ergebnisse auf und haben relativ wenige Teilnehmer in der Berufsvorbereitung und/oder außerbetrieblichen Ausbildung gemessen an der Zahl ihrer Schulabgänger mit maximal Hauptschulabschluss. Zudem verfügen sie über eine niedrige Jugendarbeitslosigkeit. Diese Bundesländer können also ihre bildungsschwächeren Schulabgänger mit vergleichsweise kurzer Berufsvorbereitungszeit in den Ausbildungs- oder den Arbeitsmarkt integrieren. Dies dürfte zum Teil auch daran liegen, dass drei dieser

¹⁰ Die hier für die Lesekompetenz dargestellten Zusammenhänge lassen sich mit qualitativ ähnlichen Ergebnissen auch für die Kompetenzfelder „Mathematik“ und „Naturwissenschaften“ darstellen.

Länder die günstigsten Angebots-Nachfrage-Relationen mit Werten über eins aufweisen – nämlich Bayern, Baden-Württemberg und das Saarland.

- **Cluster 2:** Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Hamburg weisen im Vergleich zu Cluster 1 nicht nur schwächere PISA-Ergebnisse auf, sondern auch eine hohe Anzahl an Teilnehmern beziehungsweise eine lange Verweilzeit in der Berufsvorbereitung und/oder außerbetrieblichen Ausbildung. Dabei gelingt es ihnen, die Jugendarbeitslosigkeit noch auf einem – bundesweit betrachtet – mittleren Niveau zu halten.

- **Cluster 3:** In Schleswig-Holstein und insbesondere in Bremen befindet sich nur ein kleinerer Anteil eines Jahrgangs in einer Berufsvorbereitung und/oder außerbetrieblichen Ausbildung. Dabei erzielten beide Länder vergleichsweise schlechte PISA-Ergebnisse, Bremen verzeichnet sogar den bundesweit niedrigsten Wert beim PISA-Lesetest 2006. Beim Anteil der Schulabgänger mit maximal Hauptschulabschluss kommt Schleswig-Holstein auf den bundesweit höchsten Wert. Diese Befunde gehen in beiden Ländern mit einer für westdeutsche Verhältnisse hohen Jugendarbeitslosigkeit einher.

Für Westdeutschland zeigt sich auch ein Zusammenhang zwischen der Teilnehmerquote bei Berufsvorbereitung und/oder außerbetrieblicher Ausbildung und dem Anteil von Altbewerbern. In Westdeutschland ist in der Tendenz mit einem steigenden Anteil von Altbewerbern auch eine höhere Teilnehmerquote in der Berufsvorbereitung verbunden. Demnach weisen Bundesländer mit größeren Schwierigkeiten am Ausbildungsmarkt nicht nur einen höheren Altbewerberanteil auf, sondern haben auch mehr Teilnehmer in ihren Maßnahmen zur Berufsvorbereitung.

Die ostdeutschen Länder haben deutlich abweichende Kennziffern unter anderem auch deswegen, weil dort der Anteil strukturschwacher Regionen hoch ist. Diese Strukturschwäche geht meist mit einer geringeren Aufnahmefähigkeit der Ausbildungsmärkte einher. Die Folge sind trotz hervorragender PISA-Ergebnisse in Sachsen und Thüringen hohe Jugendarbeitslosenquoten und niedrigere Angebots-Nachfrage-Relationen. Dabei bildet die Angebots-Nachfrage-Relation in den ostdeutschen Bundesländern die reale Situation nicht vollständig ab, da Abwanderungen in westliche Bundesländer nicht berücksichtigt oder bereinigt werden. Insgesamt überrascht es daher auf den ersten Blick, dass sich in Ostdeutschland vergleichsweise wenige Teilnehmer in Maßnahmen der Berufsvorbereitung befinden. Doch mit Blick auf das Instrument der außerbetrieblichen Ausbildung erklärt sich dieser Befund, da diese Maßnahme dort sehr intensiv eingesetzt wird. In Thüringen und Berlin liegen die Teilnehmerzahlen an Berufsvorbereitung und an außerbetrieblicher Ausbildung annähernd gleichauf. In

Jugendarbeitslosenquote, Angebots-Nachfrage-Relation und Altbewerberanteil

Tabelle 5

im Jahr 2007

	Jugendarbeitslosenquote, in Prozent ¹	Angebots-Nachfrage-Relation ²	Anteil der Altbewerber, in Prozent ^{1, 3}
Cluster 1			
Baden-Württemberg	4,0	1,01	46,8
Bayern	5,2	1,03	44,6
Rheinland-Pfalz	6,7	0,97	55,4
Saarland	7,1	1,01	56,5
Hessen	7,7	0,98	56,2
Cluster 2			
Hamburg	8,0	0,97	63,9
Nordrhein-Westfalen	8,5	0,97	50,0
Niedersachsen	9,1	0,98	48,8
Cluster 3			
Schleswig-Holstein	9,3	0,99	57,0
Bremen	11,1	0,96	55,9
Cluster 4			
Thüringen	11,4	0,98	52,4
Sachsen	14,0	0,97	51,5
Cluster 5			
Mecklenburg-Vorpommern	14,6	0,99	53,5
Sachsen-Anhalt	14,6	0,99	44,3
Brandenburg	15,4	0,95	60,2
Berlin	16,5	0,87	72,0
Deutschland	8,5	0,98	52,4

¹ Arbeitslose im Alter von 15 bis 24 Jahren, in Prozent der gleichaltrigen Bevölkerung; ² Summe der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge und der unbesetzten Ausbildungsplätze dividiert durch die Zahl der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge plus der unversorgten Bewerber; ³ Altbewerber haben nach der BA-Definition bereits in einem früheren Jahr die Schule beendet; Daten für September 2007.

Quellen: BA, 2008c; BIBB, 2009 und Auskünfte auf Anfrage des IW Köln; eigene Berechnungen

Mecklenburg-Vorpommern hingegen nehmen knapp zweieinhalbmals so viele Jugendliche an außerbetrieblicher Ausbildung teil wie an Berufsvorbereitung. Bremen weist mit einem Anteil von 20,5 Prozent den höchsten Wert in Westdeutschland auf, Baden-Württemberg mit 5,2 Prozent den niedrigsten. Für Ostdeutschland lassen sich damit die folgenden beiden weiteren Cluster bilden:

- **Cluster 4:** Die beiden Bundesländer Thüringen und Sachsen weisen ein vergleichsweise gutes Bildungsniveau bei den Abgängern allgemeinbildender

Schulen auf. Aufgrund einer relativ geringen Aufnahmefähigkeit der Ausbildungsmärkte versuchen sie, ihre marktbenachteiligten Jugendlichen so weit als möglich mit der Förderung außerbetrieblicher Berufsausbildung in den Ausbildungsmarkt zu integrieren. Aufgrund der offensichtlich guten schulischen Qualifikation in Thüringen und Sachsen ist eine Fokussierung auf die Unterstützung der beruflichen Erstausbildung eher als sinnvoll zu erachten. Insgesamt ist an der niedrigeren Jugendarbeitslosigkeit und dem niedrigeren Anteil der Altbewerber an allen Lehrstellenbewerbern erkennbar, dass Sachsen und Thüringen hinsichtlich der Integrationsbemühungen gegenüber dem Westen stark aufgeholt haben.

- **Cluster 5:** Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Brandenburg und Berlin befinden sich hinsichtlich des Zusammenhangs der Teilnehmerquote an außerbetrieblicher Ausbildung mit den PISA-Ergebnissen eher im Bereich der westdeutschen Länder des zweiten Clusters. Eine solche Zuordnung wäre aber nicht sinnvoll, denn der zentrale Unterschied ist ihre erheblich höhere Jugendarbeitslosigkeit, die mit einer deutlich geringeren Teilnehmerquote an der Berufsvorbereitung einhergeht. Zu der Marktbenachteiligung Jugendlicher, die auch Thüringen und Sachsen aufweisen, kommen hier noch Bildungsdefizite der Schulabgänger hinzu.

6 Indirekte Kosten fehlgeschlagener Integrationsversuche

6.1 Folgen einer fehlenden Berufsausbildung

Im Anschluss an die allgemeinbildende Schule stehen Jugendlichen unterschiedliche Lern- und Ausbildungsmöglichkeiten zur Verfügung. Die Zugangsmöglichkeiten variieren je nach schulischer Vorbildung. Im Wesentlichen haben sich drei typische Wege in eine Beschäftigung etabliert:

- Der erste Weg bietet Jugendlichen mit Fachhochschulreife oder allgemeiner Hochschulreife, die auch von zwei Dritteln der Jugendlichen an beruflichen Schulen erworben wird, mehrere Optionen: Er führt über ein (Fach-)Hochschulstudium, das auch in Kooperation mit Unternehmen als duales Studium ausgestaltet sein kann, oder eine berufliche Ausbildung im dualen System oder eine vollzeitschulische Berufsausbildung in eine Beschäftigung.

- Der zweite Weg führt – wenn keine (Fach-)Hochschulreife erreicht wurde – nach Ende der Schulzeit über eine duale oder eine schulische Berufsausbildung in den Arbeitsmarkt.
- Als dritter Weg kommt – insbesondere wenn kein Schulabschluss erworben wurde – ein direkter Übergang in den Arbeitsmarkt ohne den Erwerb eines Berufsabschlusses in Betracht.

Gerade auf den beiden zuletzt skizzierten Wegen werden häufig vor dem Start in eine Ausbildung Integrationsmaßnahmen besucht oder höhere Schulabschlüsse angestrebt. Der dritte Weg wird selten freiwillig als Option gewählt, vielmehr sind oft Lernschwierigkeiten, fehlende Ausbildungsreife, Ausbildungsabbrüche oder mangelnde Ausbildungsangebote die Ursachen für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ohne Berufsausbildung. Dennoch stellt er für verschiedene Jugendliche eine Möglichkeit dar, erste Berufserfahrung zu erwerben und sich zu orientieren. Allerdings birgt dieser Weg zahlreiche Risiken sowohl im Hinblick auf die langfristigen Arbeitsmarktchancen als auch im Hinblick auf die zu erzielenden Erwerbseinkommen. Vor dem Hintergrund einer zunehmenden Informatisierung und Globalisierung der Wirtschaft steigen in Deutschland die Qualifikationsanforderungen und erschweren damit Geringqualifizierten zunehmend den nachhaltigen Zugang zum Arbeitsmarkt.

Betriebe setzen verstärkt moderne Informations- und Kommunikationstechnologien im Wertschöpfungsprozess ein, um im internationalen Wettbewerb konkurrenzfähig zu bleiben (Anger, 2008, 99 ff.). Der Einsatz innovativer Technologien lässt die Produktionsprozesse flexibler werden und beeinflusst die Arbeitsorganisation. Er führt über zunehmende Anforderungen an die Arbeitnehmer zu einer steigenden Nachfrage der Unternehmen nach hochqualifizierten Arbeitskräften. Die Verschiebung der Arbeitsnachfrage ist deutlich an der Veränderung der Qualifikationsstruktur abzulesen. Hatten im Jahr 1996 nur 70 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten einen beruflichen Bildungsabschluss oder Hochschulabschluss, so ist dieser Anteil bis zum Jahr 2005 bereits auf 78 Prozent gestiegen. Der Anteil der Beschäftigten ohne solche Qualifikationen sank entsprechend ab (Bellmann et al., 2006, 46).

Mit der Globalisierung geht auch die Entwicklung einher, dass der Produktionsfaktor der Einfacharbeit weltweit in großer Menge verfügbar ist. Unternehmen, die handelbare Güter mit einem hohen Anteil an geringqualifizierter Arbeit erzeugen, können sich aufgrund gesunkener Transportkosten weltweit Standorte suchen, die im Vergleich zu Deutschland geringere Arbeitskosten aufweisen. Andere Unternehmen lagern zumindest einen Teil ihrer arbeitsintensiven Aufgaben ins Ausland aus. Dies birgt für Geringqualifizierte die Gefahr,

dass Arbeitsplätze mit ihrem Qualifikationsprofil in Deutschland weiter an Bedeutung verlieren.

Die globalen Megatrends des Strukturwandels bringen vielfältige Änderungen des wirtschaftlichen Lebens mit sich. So verändern sich nicht nur das Angebot und die Nachfrage nach Gütern in einzelnen Wirtschaftsbereichen, sondern auch die Knappheitsrelationen am Arbeitsmarkt. Dies schlägt sich insbesondere in den Einkommen nieder, die sich noch stärker als früher in Abhängigkeit von der Qualifikation unterscheiden. So lag nach Berechnungen des IW Köln auf Basis der Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) im Jahr 2007 der durchschnittliche Bruttostundenlohn für eine Arbeitskraft ohne abgeschlossene Berufsausbildung bei 11,22 Euro. Eine Arbeitskraft mit abgeschlossener Berufsausbildung verdiente hingegen 13,29 Euro – und sogar 15,12 Euro, wenn zusätzlich eine Weiterbildung absolviert wurde. Den höchsten Stundenlohn verzeichneten Fachhochschul- und Hochschulabsolventen mit 19,41 und 21,21 Euro. Dies bedeutet eine Spreizung der Bruttostundenlöhne von knapp 10 Euro zwischen Beschäftigten ohne abgeschlossene Berufsausbildung und Beschäftigten mit Hochschulabschluss. Der entsprechende Wert zehn Jahre zuvor lag hingegen bei nur rund 6,90 Euro.¹¹

Für das Einkommen sind neben dem Stundenlohn allerdings auch die tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden relevant, die sich ebenfalls je nach Qualifikation deutlich voneinander unterscheiden. So ist festzustellen, dass Höherqualifizierte grundsätzlich auch einen höheren Arbeitseinsatz leisten. Erwerbstätige ohne Berufsausbildung kamen auf Basis von Daten des SOEP im Durchschnitt auf rund 1.791 Arbeitsstunden im Jahr 2007, während Erwerbstätige mit Berufsausbildung durchschnittlich 1.952 Stunden arbeiteten, also rund 150 Stunden mehr pro Jahr. Meister, Techniker und andere Weiterbildungsabsolventen sowie (Fach-) Hochschulabsolventen arbeiteten im Durchschnitt jeweils über 2.100 Stunden jährlich. Die Spreizung der tatsächlichen Arbeitszeiten zwischen Beschäftigten ohne abgeschlossene Berufsausbildung und Beschäftigten mit Hochschulabschluss betrug etwa 370 Stunden pro Jahr; zehn Jahre zuvor waren es nur knapp 260 Stunden. Ein entscheidender Grund für diese Abweichungen liegt nicht zuletzt darin, dass es mit geringerer Qualifikation auch schwerer fällt, eine Vollzeitstelle zu erhalten.

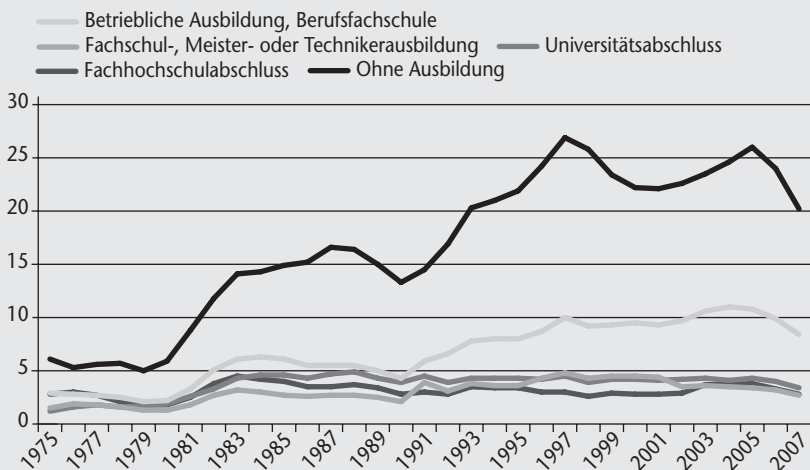
Insgesamt ist festzustellen, dass die formale Qualifikation heute einen zentralen Indikator für das Arbeitslosigkeitsrisiko darstellt (Abbildung 11). Im Zeitablauf ist die Arbeitslosenquote für Personen ohne abgeschlossene formale Ausbildung

¹¹ Eigene Berechnungen auf Basis des SOEP (2008) für die Jahre 1997 und 2007.

Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquote in Deutschland

Abbildung 11

in Prozent



Bis 1990: Westdeutschland (einschließlich Berlin-West), ab 1991: Gesamtdeutschland; 1999 bis 2001: einfache gleitende Durchschnitte, da keine differenzierten Angaben in den Reihen „Betriebliche Ausbildung, Berufsfachschule“, „Fachschul-, Meister- oder Techniker Ausbildung“, „Fachhochschulabschluss“ und „Universitätsabschluss“ vorliegen; 2006 und 2007: Schätzung unter Berücksichtigung der Arbeitslosendaten und der Qualifikationsstruktur der Arbeitslosen im Jahr 2005.
Quellen: Reinberg/Hummel, 2007, 30; eigene Berechnungen

deutlich angestiegen und bewegt sich antizyklisch zur Konjunkturentwicklung. Der Effekt der Wiedervereinigung ist ab dem Jahr 1990 zu erkennen: Für alle Qualifikationsniveaus sind die Arbeitslosenquoten zunächst tendenziell gesunken, dann aber deutlich angestiegen. Für die Arbeitslosenquote der An- und Ungelernten ist festzustellen, dass sie sich bis zum Jahr 1981 noch im einstelligen Bereich bewegte und anschließend in mehreren Wellen bis auf 20,2 Prozent im Jahr 2007 anstieg. Offenbar haben einerseits der Strukturwandel und die geänderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen verstärkt Substitutionsprozesse ausgelöst und die Verlagerung von Arbeitsplätzen in andere Staaten bewirkt. Andererseits könnte die in Deutschland über die Jahre gewachsene Arbeitslosigkeit im Bereich der Geringqualifizierten auch Ausdruck einer insbesondere im internationalen Vergleich unzureichenden Lohnflexibilität in den unteren Einkommensgruppen sein.

Für Personen mit betrieblicher oder schulischer Berufsausbildung ohne Weiterbildungsabschluss zeigt sich im Zeitablauf eine ähnliche Entwicklung der Arbeitslosenquote wie bei Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung,

allerdings auf einem deutlich niedrigeren Niveau. Die Quote verläuft ebenfalls antizyklisch und lag im Jahr 2007 bei 8,4 Prozent. Im Vergleich zu den nicht formal Qualifizierten weisen Ausgebildete also ein weniger als halb so hohes Arbeitslosigkeitsrisiko auf. Allerdings ist auch dieser Personenkreis von den Folgen des Strukturwandels vergleichsweise stark betroffen; so folgt die Arbeitslosenquote einem aufwärtsgerichteten Trend. Der Vergleich mit den Arbeitslosenquoten von Personen mit Weiterbildung und Akademikern dokumentiert die herausgehobene Bedeutung von Bildungsinvestitionen für die Chancen am Arbeitsmarkt.

Die Zeitreihen für Personen mit Weiterbildungsabschluss (Fachschul-, Meister- oder Techniker Ausbildung) sowie Akademiker (mit Fachhochschul- oder Universitätsabschluss) weisen grundsätzlich ein ähnliches Muster auf: Sie verlaufen seit dem Jahr 1975 nahezu horizontal und sind kaum von Wellenbewegungen gekennzeichnet. Eine leichte Niveaushiftung nach oben erfolgte Anfang der 1980er Jahre. Bis zum Jahr 2007 hat sich nur wenig verändert: Die entsprechenden Arbeitslosenquoten lagen für die genannten Personengruppen zwischen 2,7 und 3,4 Prozent. Eine vergleichsweise hohe Ausbildung stellt somit vor dem Hintergrund des Strukturwandels einen wirksameren Schutz gegen das Risiko der Arbeitslosigkeit dar.

Mit Blick auf diese Daten lässt sich festhalten, dass eine bessere Qualifizierung von nicht formal qualifizierten Jugendlichen deren Chancen am Arbeitsmarkt deutlich erhöhen würde. Eine solche Höherqualifizierung durch den Erwerb eines Berufsabschlusses würde auch mit einer spürbaren Entlastung der öffentlichen Haushalte einhergehen: Wenn Jugendliche keine den Anforderungen des Arbeitsmarktes entsprechenden Qualifikationen erwerben, entstehen mittel- bis langfristig Nachteile, die sich individuell wie auch gesellschaftlich bemerkbar machen. Es lassen sich also zwei Dimensionen unterscheiden:

Individuelle Perspektive. Nicht formal qualifizierte Jugendliche finden schwerer Zugang zum Arbeitsmarkt und tragen ein höheres Arbeitslosigkeitsrisiko als formal qualifizierte. Im günstigsten Fall müssen sie lediglich Einkommenseinbußen hinnehmen. Der Einstieg in eine berufliche Karriere gelingt vielen von ihnen nicht oder sie ist häufiger von wiederholten Erwerbsunterbrechungen gekennzeichnet. Damit sinken langfristig die nachhaltigen Beschäftigungsperspektiven. Da zudem mit dem beruflichen Status auch die Arbeitszufriedenheit steigt (Brown et al., 2005; Reisch, 2003; Stark, 2005), sinkt für die Betroffenen infolge ihrer beruflichen Stellung auch die empfundene Lebensqualität. Vielfach sind Versäumnisse, die in der Ausbildungsphase von den Jugendlichen hingenommen werden, im späteren Erwerbsleben nicht mehr ohne weiteres zu korrigieren. Der

berufliche Werdegang ist somit häufig vorgezeichnet und ein sozialer Aufstieg nur schwer möglich. Die daraus resultierenden Nachteile für die Jugendlichen sind oft nur näherungsweise messbar, bilden aber den Ausgangspunkt für weitere Probleme, die im Rahmen einer gesellschaftlichen Perspektive zu betrachten sind.

Gesellschaftliche Perspektive. Personen mit fehlender oder niedriger formaler Qualifikation haben es angesichts einer globalisierten Welt zunehmend schwerer, sich ohne staatliche Hilfen in einer hochentwickelten Volkswirtschaft zu behaupten. Es sind vor allem Geringqualifizierte, deren Erwerbsbiografien durch Phasen von Arbeitslosigkeit und Sozialleistungsbezug unterbrochen werden. Dies bedeutet für das Budget eines Sozialstaats, dass es durch die Sozialleistungen an Geringqualifizierte vergleichsweise stark belastet wird und damit wertvolle Ressourcen gebunden werden. Hier sind insbesondere die Ausgaben für das Arbeitslosengeld (ALG I und ALG II) zu nennen, aber letztlich auch entgangene Steuereinnahmen, wenn aufgrund mangelnder Qualifikation keine (sozialversicherungspflichtige) Beschäftigung aufgenommen werden kann.

6.2 Wertschöpfungsverluste infolge von Qualifikationsdefiziten

Eine unzureichende Integration Jugendlicher in Ausbildung und Beschäftigung hat große Rückwirkungen auf die Produktivität am Arbeitsplatz. Bei einem geringen beruflichen Bildungsniveau sind den Einsatzmöglichkeiten enge Grenzen gesetzt oder es ist eine umfangreiche Nachqualifizierung notwendig, um den Stand der beruflichen Kenntnisse den betrieblichen Erfordernissen anzupassen und damit die Produktivität zu steigern. Die geringere Produktivität schlägt sich in Form einer niedrigeren Entlohnung nieder, insbesondere für Beschäftigte, denen der Abschluss einer Berufsausbildung nicht gelungen ist.

Dies kann sich aber auch auf die Produktivität ihrer besser qualifizierten Kollegen auswirken: Deren Wertschöpfung kann beeinträchtigt werden, wenn nicht in ausreichendem Maße entsprechend qualifizierte Fachkräfte zur Verfügung stehen. Dies schlägt sich dann letztlich in sinkenden Unternehmensgewinnen und damit verbundenen Beschäftigungsverlusten nieder. Zudem muss der Staat auf höhere Einnahmen aus Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen verzichten, da sich diese nach der Höhe des Arbeitsentgelts bemessen. Durch die geringe Qualifikation eines signifikanten Anteils der Erwerbsbevölkerung wird in der Wirtschaft eine insgesamt geringere Menge oder Qualität an Gütern und Dienstleistungen erstellt. Dies stellt Effizienz- und Wertschöpfungsverluste dar.

Die Wertschöpfungsverluste einer unzureichenden Integration Jugendlicher in Ausbildung und Beschäftigung werden im Folgenden für die Jahre 2001 bis

2007 ermittelt; es werden die monetären Kosten qualifikatorischer Versäumnisse ermittelt. Wenn angesichts einer unzureichenden beruflichen Integration im Jahr 2007 mögliche Wertschöpfungsbeiträge nicht zustande kommen beziehungsweise geringer ausfallen als in einem (fiktiven) Optimalszenario (in dem alle Erwerbspersonen eine abgeschlossene Berufsausbildung erhalten hätten), so werden damit tatsächlich Versäumnisse quantifiziert, die Jahre oder Jahrzehnte zurückliegen.

Um die entgangene Wertschöpfung einer nicht gelungenen Integration in Ausbildung und Beschäftigung zu messen, ist über das gesamte Arbeitsleben hinweg die unterschiedliche Produktivität in beiden Szenarien (Erwerbstätigkeit mit versus ohne Berufsausbildung) zu berücksichtigen. Dabei besteht für die Messung zum einen die Möglichkeit, eine durchschnittliche Jahrgangskohorte (etwa diejenigen, die im Jahr 1970 entweder eine Ausbildung begannen oder direkt ins Erwerbsleben eintraten) in ihren Folgekosten zu betrachten. Dies würde allerdings eine Aufzinsung entgangener Wertschöpfungsbeiträge aus früheren Jahren erforderlich machen und damit allein schon über die Annahme des Zinssatzes zu relativ großen Ungenauigkeiten führen.

Zum anderen kann für ein bestimmtes Jahr die durchschnittliche Differenz in der Wertschöpfung zwischen Personen mit und ohne Ausbildung über alle Alterskohorten hinweg ermittelt werden. Dieses Verfahren kommt hier zur Anwendung. Es werden Personen aller Kohorten herangezogen, die in den jeweiligen Berichtsjahren noch im Erwerbsleben stehen. Die unterschiedliche Wertschöpfung während der Ausbildungszeit wird nicht berücksichtigt. Hier würden zwar, wenn auf eine formale Berufsausbildung zugunsten eines unmittelbaren Einstiegs in das Arbeitsleben verzichtet wird, ebenfalls Erträge anfallen; diese bilden jedoch nur einen kleinen Teil der relevanten Kosten. Denn Jugendliche ohne Ausbildungsplatz gehören grundsätzlich zur Zielgruppe der benachteiligten Jugendlichen, da sie häufiger an Maßnahmen der Berufsvorbereitung teilnehmen und in dieser Zeit de facto auch keine produktiven Erträge erwirtschaften.

Auf der Entstehungsseite des Einkommens lässt sich die Messung der Wertschöpfungsverluste kaum vornehmen. Für den durchschnittlichen zusätzlichen Output, der aufgrund einer Berufsausbildung realisiert wird, liegen keine Daten vor. Auf der Verwendungs- respektive Entlohnungsseite hingegen lassen sich die Wertschöpfungsverluste vergleichsweise einfach abschätzen, indem man auf die entgangene Entlohnung der Erwerbstätigen ohne Berufsausbildung im Vergleich zu Erwerbstätigen mit Berufsausbildung abstellt. Wertschöpfungsverluste entstehen zum einen dadurch, dass Jugendliche langfristig ohne Ausbildung bleiben und damit ihren Lebensunterhalt in späteren Jahren als Geringqualifizierte be-

streiten müssen. Zum anderen steigt mit der geringeren Qualifikation die Gefahr der Arbeitslosigkeit beziehungsweise verlängert sich der Zeitraum, den eine Erwerbsperson durchschnittlich im Laufe ihres Erwerbslebens in Arbeitslosigkeit verbringt.

Zur Umsetzung dieses Konzepts und zur Quantifizierung der Folgekosten fehlender Berufsabschlüsse werden folgende Annahmen getroffen, die der Berechnung der entgangenen Wertschöpfung im Zeitraum von 2001 bis 2007 zugrunde liegen:

- Das Fehlen einer abgeschlossenen Berufsausbildung ist vorrangig nicht auf eine freiwillige Entscheidung der Jugendlichen, sondern auf Probleme bei der Integration in Ausbildung zurückzuführen.
- Alle Probleme bei der Integration Jugendlicher können in einem Optimalszenario gelöst werden und die Jugendlichen entscheiden sich in diesem Fall für den für sie vorteilhaftesten Weg der Ausbildung. Letztlich bedeutet dies, dass in einem solchen Optimalfall alle Erwerbspersonen eine abgeschlossene Berufsausbildung aufweisen würden.
- Der Beitrag eines Arbeitnehmers zur Wertschöpfung spiegelt sich in seinem Bruttoeinkommen wider. Mögliche Komplementaritäten und deren Rückwirkungen auf die Einkommen anderer Beschäftigter bleiben unberücksichtigt.
- Die Faktorpreise, insbesondere die durchschnittlichen Löhne und Gehälter, ändern sich beim Übergang vom Status quo zum Optimalszenario nicht, auch wenn sich die relativen Knappheiten ändern. Diese Annahme ignoriert, dass Erwerbstätige mit Berufsausbildung dann weniger knapp werden, ihre Einkommen also sinken dürften. Umgekehrt ist es aber durchaus wahrscheinlich, dass durch den gemeinsamen beruflichen Einsatz von mehr Fachkräften statt An- oder Ungelernten und durch das Ausnutzen neuer Komplementaritäten die Wertschöpfung insgesamt noch über die qualifikationsbedingte Produktivitätsverbesserung der An- und Ungelernten hinaus ansteigt. Ein weiteres Argument für die Annahme sich nicht ändernder Knappheitsverhältnisse besteht darin, dass die qualifikationsspezifischen Knappheiten aktuell stark vom Weltmarkt beeinflusst werden. Deutschland gilt hier relativ gesehen als „kleines Land“ und inländische Knappheitsänderungen sind für die Weltmarktlöhne und -preise nicht entscheidend. Daher ist die hier getroffene Annahme zwar vereinfachend; allzu große Verzerrungen sind dadurch aber nicht zu erwarten.
- Die qualifikationsspezifischen Arbeitslosenquoten ändern sich beim Übergang vom Status quo zum Optimalszenario nicht. Für die Geringqualifizierten, die im Optimalszenario höher qualifiziert sind als bisher, wird die bisherige Arbeitslosenquote der Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung unterstellt. Die

Arbeitslosenquote für beruflich Ausgebildete ändert sich trotz der veränderten Knappheitsrelationen nicht. Diese Annahme impliziert einen Ausbau der Beschäftigung, welcher bei einer höheren Qualifikation des Arbeitskräftepools zumindest teilweise zu erwarten wäre. Allerdings ignoriert sie die Frage der berufs- und branchenspezifischen Passgenauigkeit zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage.

Die Messung der Wertschöpfungsverluste, die aus einer unzureichenden Integration Jugendlicher in Ausbildung resultieren, bezieht sich auf das entgangene Bruttoeinkommen von Personen im Erwerbsalter (zwischen 15 und 65 Jahren). Basis der Berechnungen für die entgangene Wertschöpfung sind die qualifikationsspezifischen jährlichen Bruttoarbeitsentlohnungen von Erwerbstätigen (mit versus ohne abgeschlossene Berufsausbildung; ohne Auszubildende) aus dem Sozio-oekonomischen Panel (Wagner et al., 2007) sowie die qualifikationsspezifischen Arbeitsmarktdaten des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) nach Reinberg/Hummel (2007).

Nach den Daten des IAB waren im Jahr 2005 knapp 19,9 Millionen Personen mit einer abgeschlossenen beruflichen Ausbildung als höchste Qualifikation erwerbstätig (Tabelle 6). Insgesamt gut 5,3 Millionen Personen arbeiteten im Jahr 2005 ohne Ausbildung und knapp 1,9 Millionen Personen ohne Berufsausbildung waren arbeitslos gemeldet. Qualifikationsspezifische Daten für die Jahre 2006 und 2007 liegen nicht vor, wurden aber mittels einer linearen Fortschreibung geschätzt. Die Zahl der Erwerbspersonen mit der jeweiligen Qualifikation ergibt sich aus der Addition der Erwerbstätigen und der Arbeitslosen. Damit boten knapp 7,2 Millionen Erwerbspersonen im Jahr 2005 ihre Arbeitskraft an, ohne eine Berufsausbildung abgeschlossen zu haben. Die Zahl von knapp 1,9 Millionen Arbeitslosen unter diesen Erwerbspersonen ohne abgeschlossene Berufsausbildung entspricht einer Arbeitslosenquote von 26 Prozent; die Gruppe mit abgeschlossener Berufsausbildung wies im Jahr 2005 hingegen nur eine Arbeitslosenquote von 10,8 Prozent auf (vgl. auch Abbildung 11).

Die unterschiedlichen Perspektiven von Personen mit und ohne Berufsausbildung lassen sich anhand der SOEP-Daten zur Einkommenssituation analysieren. Dabei lagen die Einkommen von Personen ohne Berufsausbildung – gemessen als Anteil des Verdiensts von Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung – deutlich niedriger: Die Einkommensrelation schwankt zwischen 77,9 Prozent im Jahr 2001 und 72,2 Prozent im Jahr 2006. Generell vergrößert sich die Einkommensdifferenz im Zeitablauf, der Ausreißer im Jahr 2002 mit einem Wert von nur 70,5 Prozent bleibt unerklärt. Für das Jahr 2007 wurde in der vorliegenden Studie der Wert des Jahres 2006 fortgeschrieben. Auf eine Schätzung von nicht

Status quo: Erwerbspersonen und Einkommen nach Qualifikation

Tabelle 6

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Erwerbspersonen, Erwerbstätige und Arbeitslose (in 1.000)							
Erwerbstätige aller Qualifikationen	34.897	34.662	34.316	33.769	34.690	–	–
Arbeitslose aller Qualifikationen	3.742	3.942	4.207	4.264	4.646	–	–
Erwerbspersonen aller Qualifikationen	38.639	38.604	38.523	38.033	39.336	–	–
Erwerbstätige mit Berufsausbildung	20.500	20.493	20.097	19.569	19.857	20.041	20.391
Erwerbstätige ohne Berufsausbildung	4.888	4.784	4.709	4.487	5.327	5.471	5.745
Arbeitslose ohne Berufsausbildung	1.386	1.396	1.446	1.462	1.872	1.728	1.454
Erwerbspersonen ohne Berufsausbildung	6.274	6.180	6.155	5.949	7.199	7.199	7.199
Arbeitslosenquoten (in Prozent)							
Erwerbspersonen ohne Berufsausbildung	22,1	22,6	23,5	24,6	26,0	24,0	20,2
Erwerbspersonen mit Berufsausbildung	9,3	9,7	10,6	11,0	10,8	9,9	8,4
Durchschnittliches Bruttojahreseinkommen (in Euro) und Einkommensrelation							
Erwerbstätige mit Berufsausbildung	27.118	28.333	29.164	29.121	28.732	28.470	28.470
Erwerbstätige ohne Berufsausbildung	21.128	19.960	21.898	21.891	21.179	20.564	20.564
Einkommensdifferenz	5.990	8.373	7.266	7.230	7.553	7.906	7.906
Einkommensrelation (in Prozent)*	77,9	70,5	75,0	75,2	73,7	72,2	72,2

Grau unterlegte Werte: aus den zitierten Quellen; ansonsten: eigene Schätzungen/Berechnungen.

* Einkommensrelation: Einkommen von Erwerbstätigen ohne Berufsausbildung als Anteil des Einkommens von Erwerbstätigen mit Berufsausbildung.

Quellen: Reinberg/Hummel, 2007; SOEP, 2008; eigene Berechnungen

vorhandenen Werten für die Jahre 2006 und 2007, die für die weitere Berechnung nicht benötigt wurden, wurde verzichtet.

Unter den oben aufgelisteten Annahmen lässt sich nun das Optimalszenario berechnen: Alle Personen ohne Berufsausbildung haben in diesem Szenario annahmegemäß eine Berufsausbildung abgeschlossen. Die im Status quo (Tabelle 6) nicht ausgebildeten Erwerbspersonen bilden nun die Gruppe „Erwerbspersonen mit Berufsausbildung“ (Tabelle 7). Im Jahr 2007 waren dies knapp 7,2 Millionen Personen. Allerdings schützt auch eine Berufsausbildung nicht umfassend vor Arbeitslosigkeit. Für die Gruppe „Erwerbspersonen mit Berufsausbildung“ wird die Arbeitslosenquote der Personen mit Berufsausbildung unterstellt (Schätzung

Optimalszenario: Effekte einer Höherqualifizierung aller Geringqualifizierten auf die Zahl der Arbeitslosen

Tabelle 7

im Vergleich zum Status quo, in 1.000

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Erwerbspersonen mit Berufsausbildung	6.274	6.180	6.155	5.949	7.199	7.199	7.199
Erwerbstätige mit Berufsausbildung	5.689	5.582	5.504	5.295	6.425	6.484	6.597
Arbeitslose mit Berufsausbildung	585	598	651	654	774	715	602
Hypothetischer Rückgang der Arbeitslosen im Vergleich zum Status quo	801	798	795	808	1.098	1.013	853

Gerundete Werte.

Quellen: Reinberg/Hummel, 2007; eigene Berechnungen

für das Jahr 2007: 8,4 Prozent, vgl. Tabelle 6). Dies ergibt für diese Gruppe insgesamt rund 602.000 Arbeitslose sowie rund 6,6 Millionen Erwerbstätige; damit wechseln im Vergleich zum Status quo immerhin 853.000 Arbeitslose in eine Beschäftigung.

Im Vergleich zum Status quo steigt angesichts höherer Qualifikationen und verminderter Arbeitslosigkeit im Optimalszenario die gesamtwirtschaftliche Wertschöpfung an. Für den Vergleich zur Wertschöpfung ohne Höherqualifizierung ist ausschließlich das Einkommen jener Gruppe relevant, die im Status quo keine Berufsausbildung aufweist (knapp 7,2 Millionen Personen); für bereits qualifizierte Personen ändert sich das Einkommen nicht.

Den gut 5,7 Millionen Personen, die im Jahr 2007 im Status quo ohne Berufsausbildung erwerbstätig waren, wird nun pro Kopf die Einkommensdifferenz von 7.906 Euro im Jahr zugerechnet (vgl. Tabelle 6). Dies stellt aufgrund der hypothetisch gestiegenen Produktivität dieser Personen einen Einkommengewinn von insgesamt 45,4 Milliarden Euro dar. Die Personen, die im Optimalszenario aufgrund der nun angenommenen Berufsausbildung in den Arbeitsmarkt integriert werden können und zuvor arbeitslos waren (853.000 Personen), erwirtschaften pro Kopf 28.470 Euro, insgesamt 24,3 Milliarden Euro. Fasst man beide Effekte zusammen, dann werden damit Einkommenszuwächse von 69,7 Milliarden Euro im Jahr 2007 realisiert (Tabelle 8). Umgekehrt lässt sich diese Summe zugleich als der Produktivitätsverlust interpretieren, der durch die fehlende Qualifizierung von Erwerbspersonen in Form einer Berufsausbildung im Status quo entsteht und der bei entsprechender Höherqualifizierung vermeidbar wäre.

Die potenzielle Steigerung der Wertschöpfung um 69,7 Milliarden Euro im Jahr 2007 hätte sich lediglich im hypothetischen Optimalfall einer vorangegangenen vollständigen Qualifizierung aller geringqualifizierten Erwerbspersonen

Optimalszenario: Effekte einer Höherqualifizierung aller Geringqualifizierten auf die Wertschöpfung

Tabelle 8

im Vergleich zum Status quo, in Milliarden Euro

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Einkommensgewinn der Erwerbstätigen aufgrund von Einkommenssteigerungen	29,3	40,1	34,2	32,4	40,2	43,3	45,4
Einkommensgewinn der Arbeitslosen aufgrund ihrer Integration in den Arbeitsmarkt	21,7	22,6	23,2	23,5	31,5	28,9	24,3
Einkommensgewinn insgesamt (= gesamte entgangene Wertschöpfung)	51,0	62,7	57,4	56,0	71,8	72,1	69,7

Quellen: Reinberg/Hummel, 2007; SOEP, 2008; eigene Berechnungen

des Jahres 2007 erreichen lassen. Das bedeutet, dass alle Erwerbspersonen, die dem Arbeitsmarkt im Jahr 2007 zur Verfügung standen, eine Berufsausbildung abgeschlossen hätten. Der Wert von knapp 70 Milliarden Euro stellt insofern eine Obergrenze für mögliche Effizienz- und Wertschöpfungsgewinne dar. Theoretisch würde es für die Realisierung der berechneten Einkommens- oder Wertschöpfungsgewinne ausreichen, wenn lediglich die von der Einkommenssteigerung oder von der erfolgten Integration in den Arbeitsmarkt profitierenden Personen eine Höherqualifizierung erhalten hätten. Dafür müsste jedoch im Vorfeld bekannt sein, wer aus der Zielgruppe der vormals nicht formal Ausgebildeten die potenziellen Vorteile der Höherqualifizierung später realisieren würde. Da dies nicht bekannt ist, sind im Rahmen einer Kostenabschätzung die ermittelten Wertschöpfungsgewinne letztlich den Kosten einer Höherqualifizierung aller geringqualifizierten Erwerbspersonen gegenüberzustellen.

Es ist bei modifizierten Annahmen denkbar, dass der maximale theoretische Wertschöpfungsverlust durch Ausbildungsversäumnisse tatsächlich noch höher ausfällt als angegeben. Denn mit steigender Qualität eines Produktionsfaktors steigt grundsätzlich auch die Produktivität der anderen, komplementär zu diesem Faktor genutzten Produktionsfaktoren. Hierdurch erhöht sich auch deren Rendite und damit die Wertschöpfung. In den oben unterstellten Annahmen wurde dies ausgeschlossen – der Beitrag eines Arbeitnehmers zur Wertschöpfung der Volkswirtschaft bemisst sich hier allein an seinem individuellen Bruttoeinkommen. Da die Lohnquote jeweils immer ungefähr zwei Drittel des gesamten Volkseinkommens beträgt, könnte der Anstieg der Wertschöpfung durch die aus Komplementaritäten entstehenden Effekte somit noch einmal erheblich höher ausfallen. Eine gezielte Förderung der Jugendlichen kann insofern nicht nur individuell zu einer erhöhten Wertschöpfung führen, sondern auch betrieblich und gesamtwirtschaftlich.

Darüber hinaus kann für einige Jugendliche eine erfolgreich abgeschlossene Berufsausbildung der erste Schritt auf dem Weg zu einer Weiterqualifizierung und zu weitergehendem beruflichen Erfolg sein. So zeigen sich insbesondere Jugendliche mit Hauptschulabschluss an unternehmerischer Selbstständigkeit interessiert (Hekman, 2007, 13). Zudem liegt die Weiterbildungsbeteiligung bei Personen mit Berufsausbildung bei 40 Prozent, ohne Berufsausbildung beträgt die Beteiligungsquote hingegen nur 23 Prozent (Deutsches Institut für Erwachsenenbildung, 2008, 30).

6.3 Mehrbelastungen in der Arbeitslosenversicherung

In Deutschland ist es Aufgabe der Arbeitslosenversicherung und der Grundversicherung für Arbeitsuchende, Personen vor Einkommensausfällen zu schützen, die durch Arbeitslosigkeit bedingt sind und in deren Folge ihr Existenzminimum nicht gesichert wäre. Um dieses Risiko aufzufangen, wurde unter anderem die Arbeitslosenversicherung bei Vorliegen einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung als Pflichtversicherung ausgestaltet. Die Bundesagentur für Arbeit als zuständige Institution hält neben zahlreichen Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung auch Entgeltersatzleistungen für die Versicherten bereit. Für einen Ersatz des Arbeitsentgelts sind insbesondere das Insolvenzgeld und das Arbeitslosengeld I (ALG I) vorgesehen. Das ALG I stellt hier mit einem Ausgabenvolumen von rund 22,9 Milliarden Euro im Jahr 2006 die bedeutendste und monetär umfangreichste Leistung dar (BA, 2008e, 12).

Um das Einsparpotenzial im Rahmen der Arbeitslosenversicherung zu bestimmen, wird daher auf das ALG I abgestellt. Hinsichtlich des Insolvenzgeldes sowie der Geldleistungen der aktiven Arbeitsförderung (wie etwa Kurzarbeitergeld oder Wintergeld) fehlt bislang ein empirischer Beleg dafür, dass die Bezieher dieser Leistungen einen überdurchschnittlich hohen Anteil an Geringqualifizierten aufweisen. Daher werden diese Geldleistungen im Folgenden nicht berücksichtigt. Die Arbeitslosenversicherung umfasst weiterhin:

- Leistungen zur Förderung der Berufsausbildung – die bereits in Kapitel 3 im Rahmen des Zielbereichs Integration erfasst wurden (etwa Berufsausbildungsbeihilfe und Lehrgangskosten für Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen),
- Leistungen zur Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben – die aufgrund ihrer Ausrichtung nicht originär dem Zielbereich der Integration Jugendlicher zuzurechnen sind und damit bei der hier vorgenommenen Bestimmung der Folgekosten ebenfalls außer Betracht bleiben,
- Leistungen zur Förderung der beruflichen Selbstständigkeit – die gleichfalls bei der Bestimmung der Folgekosten keine Rolle spielen,

- weitere Leistungen der aktiven Arbeitsförderung, zum Beispiel Zahlungen bei Altersteilzeit, die für Jugendliche nicht in Betracht kommen können, oder Leistungen wie (Saison-)Kurzarbeitergeld, für die sich ein direkter Zusammenhang mit dem Qualifikationsniveau nicht herstellen lässt. Diese BA-Leistungen werden daher auch nicht in die Berechnung der Folgekosten einer mangelnden Integration Jugendlicher in den Arbeitsmarkt aufgenommen.

Nach den Angaben im BA-Haushalt wurde mit den aufgelisteten Leistungsbereichen ein Ausgabenvolumen von rund 9,7 Milliarden Euro (Soll-Wert) für das Jahr 2007 erreicht (BA, 2008e, 4). Zusammen mit den Ausgaben für Verwaltungsaufgaben von rund 4,5 Milliarden Euro, dem Eingliederungstitel für Ermessensleistungen (§ 71b SGB IV) in Höhe von 3,3 Milliarden Euro und dem Arbeitslosengeld I von rund 21,8 Milliarden Euro sind damit die wesentlichen Ausgabenpositionen des BA-Haushalts dargestellt.

Für die Bestimmung der Effizienzreserven im Bereich der Arbeitslosenversicherung werden die möglichen Einsparungen hinsichtlich des ALG I berechnet, die sich durch eine verbesserte Qualifikation im Bereich der Geringqualifizierten erreichen ließen. Die Idee besteht analog zu Abschnitt 6.2 darin, die im Status quo anfallenden Ausgaben mit den Ausgaben zu vergleichen, die in einem Optimalszenario entstehen würden. Die zugrunde liegende Annahme ist wiederum, dass alle Erwerbspersonen eine abgeschlossene Berufsausbildung aufweisen und dadurch deutlich bessere Chancen am Arbeitsmarkt haben. Daraus wird eine Vergleichsrechnung entwickelt, bei der die Kosten der Arbeitslosenversicherung gemessen an den staatlichen Ausgaben für ALG I im Status quo mit den alternativen Kosten für ALG I in einem Optimalszenario verglichen werden.

Für die Bestimmung der Kosten im Optimalszenario werden die Kosten berücksichtigt, die entstehen würden, wenn:¹²

- alle im Status quo Geringqualifizierten eine abgeschlossene Berufsausbildung erreicht hätten,
- für alle Geringqualifizierten, die dann höher qualifiziert wären, die bisherige Arbeitslosenquote der Personen mit betrieblicher oder schulischer Berufsausbildung unterstellt wird und
- sich die bisherige Arbeitslosenquote trotz der veränderten Knappheitsrelationen für beruflich Ausgebildete nicht ändern würde.¹³

Das daraus entstehende Einsparpotenzial wird für die Jahre 2001 bis 2007 berechnet. Um das Verfahren deutlich zu machen, zeigt Tabelle A.1 in Anhang 1 eine Beispielrechnung für das Jahr 2006.

¹² Vgl. zu den Annahmen die Erläuterungen in Abschnitt 6.2.

¹³ Vgl. zu dieser Annahme auch die kritischen Bemerkungen in Abschnitt 6.2.

Anzumerken ist, dass ALG I sowohl an arbeitslose als auch an nicht arbeitslose Leistungsempfänger gezahlt wird. Definitionsgemäß unterscheidet die BA dabei zwischen ALG-I-Empfängern, die sämtliche in § 119 SGB III für Arbeitslosigkeit genannte Kriterien erfüllen, und jenen, die nicht alle Kriterien erfüllen. Nicht arbeitslose ALG-I-Empfänger sind beispielsweise Personen, die aufgrund verminderter Erwerbsfähigkeit nicht als arbeitslos gelten (§ 125 SGB III), Personen, die infolge von Krankheit unverschuldet arbeitsunfähig sind und ALG I als Leistungsfortzahlung im Krankheitsfall erhalten (§ 126 SGB III) oder Personen, die an Maßnahmen (etwa Trainingsmaßnahmen) teilnehmen, die der Verbesserung der Eingliederungschancen dienen (§ 48 SGB III). In der offiziellen Arbeitslosenstatistik werden diese Personen nicht berücksichtigt.

Zur präzisen Ermittlung der Gesamtausgaben für ALG I wäre folglich eine Disaggregation der Ausgaben in Leistungen an arbeitslose und an nicht arbeitslose Personen erforderlich und – zusätzlich – die Information, welche Arbeitslosenquoten (nach Bildungsniveau differenziert) unter den nicht arbeitslosen ALG-I-Empfängern vorliegen. Da gerade für die letztgenannte Gruppe die entsprechenden Daten nicht vorhanden sind, wird davon ausgegangen, dass alle Gruppen von ALG-I-Empfängern dieselbe Bildungsstruktur aufweisen.

Bevor auf die Berechnung eingegangen wird, sind noch einige Anmerkungen zu den verwendeten Daten erforderlich:

- Die Angaben zur Zahl der Erwerbstätigen und der Zahl der Arbeitslosen sind Reinberg/Hummel (2007) entnommen. Da für die Jahre 1999 bis 2001 in den Reihen „Betriebliche Ausbildung, Berufsfachschule“, „Fachschul-, Meister- oder Techniker Ausbildung“ sowie für die Ebene der Akademiker keine differenzierten Angaben vorliegen, werden die benötigten Daten durch einfache gleitende Durchschnitte der drei vorangegangenen Jahre ermittelt. Weil alle Reihen nur Daten bis zum Jahr 2005 enthalten, sind die Daten für die Jahre 2006 und 2007 hier näherungsweise fortgeschrieben worden. Dazu wurden auf Basis der Angaben für das Jahr 2005 und der Daten der Arbeitslosenstatistik für die Jahre 2006 und 2007 die Zahl der Arbeitslosen und die der Erwerbstätigen nach Qualifikationsebenen ermittelt.
- Die Angaben der jahresdurchschnittlichen ALG-I-Empfänger wurden den Haushaltsplänen der BA entnommen und bezeichnen bis zum Jahr 2006 Ist-Informationen (BA, div. Jahrgänge). Für das Jahr 2007 lagen im Haushaltsplan 2008 nur Soll-Werte vor (BA, 2008e, 78).
- Für die Bestimmung des Einsparpotenzials ist auch der Anteil der Arbeitslosen nach Bildungsniveau erforderlich. Diese Informationen liegen für den Bestand der Arbeitslosen im Rechtskreis SGB III nur bis zum Jahr 2005

vor.¹⁴ Da für die Jahre 2006 und 2007 keine geeigneten Daten verfügbar sind, werden die entsprechenden Daten auf Basis der Informationen des Jahres 2005 fortgeschrieben.

- Die für die Berechnung erforderlichen Bruttoentgelte nach Qualifikationsniveau basieren auf eigenen Berechnungen mithilfe des Sozio-oekonomischen Panels. Dazu wurden die gewichteten Bruttoentgelte der Vollzeitbeschäftigten für die Qualifikationsstufen „Ohne Ausbildung“, „Ausbildung“, „Weiterbildung“ und „Akademiker“ ermittelt.
- Die Höhe des ALG I wird anhand des sogenannten Monatskopfsatzes (brutto) je Leistungsempfänger bestimmt, der in den Haushaltsplänen der BA ausgewiesen wird (BA, div. Jahrgänge). Darin sind insbesondere Kranken-, Renten- und Pflegeversicherungsbeiträge enthalten. Eine Zerlegung der Höhe des ALG I nach Qualifikationsniveaus ist nicht möglich.
- Die Gesamtausgaben der BA für ALG I sind ebenfalls den BA-Haushaltsplänen entnommen (BA, div. Jahrgänge). Eine explizite Disaggregation nach Bildungsabschlüssen ist auch hier nicht möglich.

Tabelle 9 stellt die Ergebnisse und die jährliche hypothetische Ersparnis im Zeitablauf dar. Die Berechnung der Ergebnisse kann beispielhaft für das Jahr 2006 anhand von Tabelle A.1 in Anhang 1 nachvollzogen werden.

Optimalszenario: Effekte einer Höherqualifizierung aller Geringqualifizierten und Einsparpotenzial beim Arbeitslosengeld I Tabelle 9

im Vergleich zum Status quo, in Milliarden Euro

	Effekte der hypothetischen Höherqualifizierung		Einsparpotenzial (Saldo)
	Ersparnis ¹	Mehrausgaben ²	
2001	4,90	-2,42	2,48
2002	5,30	-2,74	2,56
2003	5,30	-2,83	2,46
2004	5,66	-3,06	2,59
2005	5,28	-2,77	2,51
2006	4,64	-2,54	2,10
2007	3,82	-2,09	1,73
Durchschnitt	4,98	-2,64	2,35

Gerundete Werte. ¹ Wegfallen der ALG-I-Zahlungen auf der Ebene der ehemals Geringqualifizierten, da diese im Optimalszenario annahmegemäß nunmehr alle eine abgeschlossene Berufsausbildung aufweisen; ² Zusätzliche Ausgaben für die ehemals Geringqualifizierten, die infolge der Höherqualifizierung zwar eine geringere Arbeitslosigkeit aufweisen, aber nun höhere ALG-I-Zahlungen erhalten.

Quellen: Reinberg/Hummel, 2007; BA, 2007; 2008e; div. Jahrgänge; SOEP, 2008; eigene Berechnungen

¹⁴ Seit Januar 2009 wird in den monatlichen Analytikereports der BA die zuletzt abgeschlossene Berufsausbildung für den Bestand der Arbeitslosen nach Rechtskreisen ausgewiesen.

Im Durchschnitt der Jahre 2001 bis 2007 beträgt das Einsparpotenzial beim ALG I demnach 2,35 Milliarden Euro pro Jahr. Festzustellen ist eine sinkende Tendenz des Einsparvolumens, die sich insbesondere durch die sinkende Zahl der geringqualifizierten Arbeitslosen beziehungsweise ALG-I-Empfänger im Berichtszeitraum ergeben hat. Im Detail zeigen die Effekte „Ersparnis“ und „Mehrausgaben“, dass zwei gegenläufige Kostenwirkungen entstehen, wenn ehemals Geringqualifizierte eine abgeschlossene Berufsausbildung erwerben. Einerseits bedeutet dies eine umfassende Senkung der notwendigen ALG-I-Ausgaben, da nun annahmegemäß keine arbeitslosen Geringqualifizierten mehr existieren. Andererseits verharrt ein bestimmter Anteil der nunmehr formal Qualifizierten dennoch in Arbeitslosigkeit und für diese Personen werden aufgrund ihrer nunmehr höheren Produktivität mit Mehrverdiensten dann auch höhere ALG-I-Ausgaben erforderlich.

6.4 Mehrbelastungen in der sozialstaatlichen Mindestsicherung

Mit der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II (ALG II) zum 1. Januar 2005 haben sich im Bereich der sozialen Mindestsicherung erhebliche Änderungen ergeben, die das Ausmaß, die Höhe, die Finanzierung und die Anspruchsvoraussetzungen von Sozialleistungen betreffen. Beispielsweise ist seitdem für den Bezug von ALG II eine Arbeitslosmeldung laut Sozialgesetzbuch (§ 122 SGB III) erforderlich. Die einkommensbezogene, unbefristete und bedarfsunabhängige Gewährung von Arbeitslosenhilfe wurde von einer bedarfsgeprüften Leistung mit Einkommens- und Vermögensanrechnung abgelöst. Aufgrund dieser substantiellen Änderungen wird im Folgenden nur der Zeitraum nach Inkrafttreten der sogenannten Hartz-IV-Gesetzgebung ab dem Jahr 2005 berücksichtigt.

Zur Bestimmung des Einsparpotenzials im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) werden insbesondere jene Leistungen betrachtet, die einen existenzsichernden Charakter aufweisen und die der überwiegenden Zahl der Bedarfsgemeinschaften (BG) gewährt werden. Damit wird der finanziell größte Aufwand der öffentlichen Träger im Rechtskreis SGB II erfasst. Die folgenden existenzsichernden Leistungen umfassten im Jahr 2007 ein Ausgabenvolumen von rund 36,5 Milliarden Euro:

- Arbeitslosengeld II,
- Sozialgeld,
- Leistungen für Unterkunft und Heizung,
- Sozialversicherungsbeiträge und
- sonstige Leistungen.

Existenzsichernde Geldleistungen an eine durchschnittliche Bedarfsgemeinschaft

Tabelle 10

pro Monat

	In Euro	In Prozent
Arbeitslosengeld II (ohne Leistungen für Unterkunft und Heizung)	335,73	41,1
Sozialgeld (ohne Leistungen für Unterkunft und Heizung)	15,05	1,8
Leistungen für Unterkunft und Heizung	309,51	37,8
Sozialversicherungsbeiträge	153,00	18,7
Sonstige Leistungen	4,66	0,6
Summe	817,95	100,00

Stand: Juni 2008, Daten mit einer Wartezeit von drei Monaten.
Quelle: BA, 2008f; eigene Berechnungen

Nach den Daten der BA (2008f) erhält eine Bedarfsgemeinschaft im Durchschnitt finanzielle Leistungen in Höhe von knapp 818 Euro pro Monat (Juni 2008). Die Ausgabenstruktur einer typischen BG weist die in Tabelle 10 angegebene Verteilung auf und hat sich seit Inkrafttreten des SGB II kaum verändert.

Daneben werden von der BA unter anderem Beratungsdienstleistungen und Eingliederungsleistungen erbracht. So kann beispielsweise bei Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ein Einstiegsgeld gezahlt werden, wenn dies zur Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt erforderlich ist. Dies stellt jedoch eine Ermessensleistung dar, die sich nicht einer bestimmten Bildungsschicht schwerpunktmäßig zuordnen lässt und die quantitativ von nachrangiger Bedeutung ist. Da die Ableitung einer unterschiedlichen Inanspruchnahme dieser und weiterer, hier nicht aufgeführter Leistungen nach der Qualifikation der Anspruchsberechtigten grundsätzlich nicht möglich ist, wird im Folgenden allein auf die oben genannten Sozialleistungen abgestellt.¹⁵

Zur Bestimmung der Effizienzreserven im Bereich der sozialen Mindestsicherung wird eine analoge Methodik wie in Abschnitt 6.3 verfolgt. Es werden die möglichen Einsparungen hinsichtlich des ALG II¹⁶ berechnet, die sich durch eine verbesserte Qualifikation von Jugendlichen realisieren ließen. Die Grundannahme besteht auch hier darin, dass alle Erwerbspersonen (mindestens) eine

¹⁵ Die zusätzlich erbrachte Sozialhilfe (SGB XII) wird im Rahmen der Vergleichsberechnung ebenfalls nicht betrachtet. Sie richtet sich primär an (dauerhaft) Erwerbsunfähige, an Kinder, die bei Verwandten aufwachsen, und an Personen mit einem Alter über 65 Jahren (BMAS, 2009). Da Geringqualifizierte dieser Personenkreise durch eine zusätzliche Qualifizierung grundsätzlich nicht in den Arbeitsmarkt integriert werden (können), wird die Gruppe der Sozialhilfeempfänger hier nicht weiter berücksichtigt.

¹⁶ Mit der Bezeichnung ALG II werden im Folgenden die Sozialleistungen ALG II, Sozialgeld, Leistungen für Unterkunft und Heizung, Sozialversicherungsbeiträge sowie die sonstigen Leistungen (etwa Kostenübernahme bei Klassenfahrten von Kindern oder Zuschläge für die Ernährung bei Diabetes) bezeichnet.

abgeschlossene Berufsausbildung aufweisen und dadurch deutlich bessere Chancen am Arbeitsmarkt haben.

Um das Einsparpotenzial in der sozialen Mindestsicherung bestimmen zu können, ist zunächst eine genaue Betrachtung des Kreises der Hilfebedürftigen im Rahmen des SGB II erforderlich (Gleichung 1). Die Gruppe der Hilfebedürftigen (Hb) setzt sich aus den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen (eHb) und den nicht erwerbsfähigen Hilfebedürftigen (nEf) zusammen. Erwerbsfähig ist, wer im Alter zwischen 15 und 65 Jahren ist und mindestens drei Stunden täglich arbeiten kann. Hilfebedürftig ist, wer in einer Bedarfsgemeinschaft (BG) lebt, deren Bedarf höher ist als das erzielte (und anrechenbare) Einkommen beziehungsweise Vermögen der in der BG lebenden Mitglieder. Die Gruppe der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen umfasst erstens einkommensarme Hilfebedürftige (eH), deren Einkommen also nicht zur Deckung des Lebensunterhalts ausreicht, zweitens arbeitslose Hilfebedürftige (aH)¹⁷ und drittens Personen, die aufgrund berechtigter Einschränkungen (etwa Kinderbetreuung, Pflege eines Angehörigen, Schulbesuch) dem Arbeitsmarkt zeitweise nicht zur Verfügung stehen (nH).

Gleichung 1:

Der Personenkreis der Hilfebedürftigen

$$\begin{aligned}
 \text{Hb} &= \text{eHb} + \text{nEf} \\
 &= (\text{eH} + \text{aH} + \text{nH}) + \text{nEf} \\
 \text{nV} &\stackrel{!}{=} \text{nH} + \text{nEf} \\
 \text{Hb} &= \underbrace{\text{eH} + \text{aH}}_{\text{vH}} + \underbrace{\text{nH} + \text{nEf}}_{\text{nV}}
 \end{aligned}$$

- mit: Hb = Hilfebedürftige
 eHb = erwerbsfähige Hilfebedürftige
 nEf = nicht erwerbsfähige Hilfebedürftige
 eH = einkommensarme Hilfebedürftige (erwerbsfähig)
 aH = arbeitslose Hilfebedürftige (erwerbsfähig)
 nH = erwerbsfähige, nicht verfügbare Hilfebedürftige
 nV = nicht verfügbare Hilfebedürftige
 vH = verfügbare Hilfebedürftige

¹⁷ In der amtlichen Statistik werden zudem erwerbsfähige Hilfebedürftige, die sich in arbeitspolitischen Maßnahmen befinden, getrennt ausgewiesen, da sie als nicht arbeitslos gelten, aber auch keiner anderen der genannten Gruppen zuzuordnen sind. In der hier vorgenommenen Berechnung werden sie der Gruppe der arbeitslosen Hilfebedürftigen zugeordnet, da sie potenziell dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen (vgl. BA, 2008d, 19).

Für die folgende Analyse wird die Gruppe der nicht erwerbsfähigen Hilfebedürftigen der Gruppe der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zugerechnet, die dem Arbeitsmarkt zeitweise nicht zur Verfügung stehen. Im Weiteren wird dieser Personenkreis als nicht verfügbare Hilfe-

Struktur der Gruppe der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen (eHb)

Tabelle 11

im Februar 2008

	Anzahl	Anteil, in Prozent
Einkommensarme Hilfebedürftige (eH)	568.370	11,0
Arbeitslose Hilfebedürftige (aH)	2.376.820	46,0
Nicht verfügbare Hilfebedürftige (nH)*	2.221.810	43,0
Summe (eHb = eH + aH + nH)	5.167.000	100,0

* Der Gruppe der nicht verfügbaren, aber erwerbsfähigen Hilfebedürftigen (nH) wurden hier auch Erwerbsfähige in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zugeschlagen, da sie (temporär) nicht dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen.
Quelle: BA, 2008d

bedürftige (nV) bezeichnet (vgl. Gleichung 1). Gemeinsam mit den für den Arbeitsmarkt verfügbaren Hilfebedürftigen (vH = eH + aH) werden damit alle Hilfebedürftigen des Rechtskreises SGB II abgebildet. Tabelle 11 veranschaulicht die Struktur der Gruppe der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen (eHb).

Für die Kostenberechnung im Optimalszenario werden die Kosten berücksichtigt, die entstehen würden, wenn (vgl. die Annahmen in Kapitel 6.3):

- alle im Status quo Geringqualifizierten eine abgeschlossene Berufsausbildung erreicht hätten,
- für alle Geringqualifizierten, die nunmehr höher qualifiziert sind, die bisherige Arbeitslosenquote der Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung gelten würde und
- sich die bisherige Arbeitslosenquote trotz der veränderten Knappheitsrelationen für Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung nicht ändern würde.

Das daraus entstehende Einsparpotenzial wird für die Jahre 2005 bis 2007 berechnet, da es durch die Hartz-IV-Gesetzgebung zum 1. Januar 2005 einschneidende Änderungen gab, die einen Vergleich der ehemals gewährten Arbeitslosenhilfe mit dem Arbeitslosengeld II nicht ermöglichen. Um das Berechnungsverfahren zu verdeutlichen, wird dieses in Anhang A.2 exemplarisch für das Jahr 2005 durchgeführt.¹⁸

¹⁸ Anzumerken ist, dass zu den existenzsichernden Leistungen im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) zwar nicht die Leistungen gehören, die nach dem Bundeskindergeldgesetz (BKGG) oder dem Wohngeldgesetz (WoGG) erbracht werden. Dennoch könnten sich hier – je nachdem ob die Integration von Jugendlichen gelingt oder nicht – grundsätzlich Einsparungen oder Mehrausgaben ergeben, die bei einer Vergleichsberechnung zu berücksichtigen wären. Hinsichtlich der Sozialleistung des Kindergeldes ist nicht mit Einsparungen oder Mehrausgaben zu rechnen, da Kindergeld einem Kind, das in einer Bedarfsgemeinschaft lebt, als Einkommen zugerechnet wird und damit den Bedarf dieser Bedarfsgemeinschaft insgesamt mindert. Da Kindergeld zudem ohne Einkommens- oder Vermögensprüfung gewährt wird, ist durch eine erfolgreiche Integration in Form einer Höherqualifizierung von Jugendlichen nicht von einer geänderten Inanspruchnahme dieser Sozialleistung auszugehen. Hin-

Der grundsätzlichen Idee dieses Berechnungsmodells folgend, werden zur Ermittlung des Einsparpotenzials die Ausgaben für ALG II im Status quo mit einer Situation verglichen, in der alle Erwerbspersonen, die im Status quo ohne Berufsausbildung sind, eine solche erworben haben. Dies wirkt sich in unterschiedlicher Weise auf die verschiedenen Teilgruppen innerhalb der Gruppe der Hilfebedürftigen aus. Insbesondere ist davon auszugehen, dass durch eine Höherqualifizierung der geringqualifizierten Hilfebedürftigen zunächst nur die am Arbeitsmarkt verfügbaren Hilfebedürftigen ($vH = aH + eH$) bessere Chancen erhalten:

- **Die Gruppe der arbeitslosen Hilfebedürftigen (aH).** Für diese Gruppe wird unterstellt, dass nach einer Höherqualifizierung nur noch jener Anteil unfreiwillig arbeitslos bleibt, der im Durchschnitt für alle beruflich Ausgebildeten am Arbeitsmarkt zu beobachten ist. Abgesehen von diesem Anteil ist von den nun höher qualifizierten arbeitslosen Hilfebedürftigen zu erwarten, dass sie eine Beschäftigung aufnehmen und deshalb keine Sozialleistungen mehr beziehen. Im Folgenden wird der Anteil dieser Beschäftigten an allen arbeitslosen Hilfebedürftigen als Referenzquote bezeichnet.¹⁹

Damit bleibt auch im Optimalszenario ein Teil der nunmehr formal qualifizierten und auf dem Arbeitsmarkt verfügbaren Hilfebedürftigen leistungsberechtigt im Rahmen der Hartz-IV-Gesetzgebung. Für die im Status quo bereits formal qualifizierten, aber arbeitslosen Hilfebedürftigen ergeben sich keine Änderungen, da sie weiterhin arbeitslos bleiben. Nur diejenigen Hilfebedürftigen, die nach einer Höherqualifizierung eine Beschäftigung aufnehmen, bestreiten nunmehr aus eigener Kraft ihren Lebensunterhalt.

Dies impliziert für die Vergleichsberechnung darüber hinaus, dass der Personenkreis der vormals hilfebedürftigen und nunmehr beschäftigten Personen über die Angehörigen in den Bedarfsgemeinschaften auch einen Effekt auf den oben definierten Kreis der nicht verfügbaren Hilfebedürftigen ($nV = nH + nEf$) hat. So ist davon auszugehen, dass mit einer gelungenen Arbeitsmarktintegration durch Höherqualifizierung auch ein Teil der nicht erwerbsfähigen Hilfebedürftigen (nEf) und der erwerbsfähigen, aber derzeit nicht dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehenden Hilfebedürftigen (nH) SGB-II-Leistungen nun nicht mehr benötigt. Somit sinkt auch die Anzahl der nicht verfügbaren Hilfebedürftigen. Allerdings ist für diesen

sichtlich des Wohngeldes könnte es allerdings zu einer geänderten Inanspruchnahme kommen, da mit der Hartz-IV-Gesetzgebung festgeschrieben wurde, dass der Wohngeldanspruch erlischt, wenn nach dem SGB II Leistungen für Unterkunft und Heizung bezogen werden (§1 (2) 1 WoGG). Diese geringere Inanspruchnahme lässt sich jedoch nicht präzise quantifizieren und wird daher im Folgenden nicht berücksichtigt.

¹⁹ Vgl. Anhang A.2 und Spalte 10 der Tabelle A.2.

Personenkreis nicht bekannt, wie er sich auf die Bedarfsgemeinschaften verteilt. Um die Größe der Gruppe von nicht verfügbaren Hilfebedürftigen zu ermitteln, die dann ebenfalls keine Leistungen mehr nach dem SGB II benötigt, wird angenommen, dass ihr Anteil an allen nicht verfügbaren Hilfebedürftigen ebenfalls der Referenzquote entspricht. Dabei wird unterstellt, dass der gleiche Anteil an nicht verfügbaren Hilfebedürftigen den Leistungsbezug verlässt, der auch unter den nunmehr höher qualifizierten (erwerbsfähigen) Hilfebedürftigen zu beobachten wäre.

- **Die Gruppe der einkommensarmen Hilfebedürftigen (eH).** Hierbei handelt es sich um jene Erwerbstätigen, deren Einkommen nicht zur Deckung des Lebensunterhalts ausreicht. Nach der Höherqualifizierung können sie einer besser entlohnten Beschäftigung nachgehen und benötigen dann keine existenzsichernden Sozialleistungen mehr. Es wird also davon ausgegangen, dass das Einkommen dieser Personen nicht mehr „aufgestockt“ wird. Dies gilt jedoch nur für einen Teil dieser Gruppe. Mangels besserer Daten wird auch hier die Referenzquote herangezogen, um den Anteil der einkommensarmen Hilfebedürftigen zu bestimmen, der infolge der Höherqualifizierung eine besser entlohnte Beschäftigung aufnimmt und somit den ALG-II-Bezug verlassen kann. Zudem wird hier ebenfalls davon ausgegangen, dass infolge der Höherqualifizierung auch die Gruppe der nicht verfügbaren Hilfebedürftigen (über die Angehörigen in den entsprechenden Bedarfsgemeinschaften) profitiert. So wird erneut unterstellt, dass der Anteil der nicht verfügbaren Hilfebedürftigen, die nunmehr den ALG-II-Bezug verlassen, der Referenzquote entspricht.

Mit Blick auf diese Einschränkungen lassen sich im folgenden Berechnungsmodell die Einsparungen auf Basis aller Hilfebedürftigen beziehungsweise Bedarfsgemeinschaften unter Zuhilfenahme der Referenzquote bestimmen. Diese einheitliche Anteilsberechnung erweist sich auch deshalb als nützlich, weil ein durchschnittlicher Leistungsbetrag nur in Bezug auf alle Hilfebedürftigen sinnvoll bestimmt werden kann. Vorab sind jedoch einige Anmerkungen zu den verwendeten Daten erforderlich:

- Die Angaben zur Zahl der Erwerbstätigen und der Zahl der Arbeitslosen sind Reinberg/Hummel (2007) entnommen. Da die Jahre 2005 bis 2007 betrachtet werden sollen, die Informationen am aktuellen Rand aber nur bis zum Jahr 2005 vorliegen, sind die Daten für die Jahre 2006 und 2007 fortgeschrieben worden.
- Die Qualifikationsstruktur der Gruppe der Hilfebedürftigen wird aufgrund fehlender Daten ermittelt, indem die Qualifikationsstruktur des Arbeitslosenbestands im Rechtskreis SGB II (vgl. BA, 2007), die allein für das Jahr 2005 vorliegt, auf den gesamten Personenkreis der Hilfebedürftigen übertragen wird. Für die Jahre 2006 und 2007 wird dieselbe Struktur unterstellt.

- Die jahresdurchschnittliche Anzahl der Hilfebedürftigen ist den Analytikreporten zur Analyse der Grundsicherung für Arbeitsuchende der Monate Januar und Juni 2008 der BA (2008a, 2008b) entnommen. Damit wird die Gesamtzahl der in Bedarfsgemeinschaften lebenden Personen erfasst. Die Daten werden mit einer Wartezeit von drei Monaten aufbereitet beziehungsweise von der BA auf den erwarteten Dreimonatswert hochgerechnet.
- Die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften wurde ebenfalls den Analytikreporten der BA zur Analyse der Grundsicherung für Arbeitsuchende der Monate Januar und Juni 2008 entnommen (BA 2008a; 2008b).
- Die erforderlichen monetären Angaben zur Ermittlung von Opportunitätskosten, definiert als durchschnittliche monatliche Bruttogeldleistung je Bedarfsgemeinschaft, wurden für die Jahre 2006 und 2007 dem Analytikreport des Monats Juni 2008 entnommen (BA, 2008b). Für das Jahr 2005 wurden die Informationen aus den Monatsberichten der Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II herangezogen (BA, 2005) und für den Jahresdurchschnitt berechnet. Aufgrund der unterschiedlichen Bedarfssätze und Haushaltsgrößen konnte nur eine durchschnittliche Geldleistung je Bedarfsgemeinschaft zur Berechnung verwendet werden.
- Die Gesamtausgaben für existenzsichernde Leistungen wurden geschätzt und ergeben sich aus dem Produkt der monatlichen Bruttogeldleistung je Bedarfsgemeinschaft mal zwölf und der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften.

Insgesamt entspricht dies einem Einsparpotenzial von rund 11 Milliarden Euro bezogen auf das Jahr 2005. Die dazu gehörende Modellrechnung einschließlich Erläuterungen ist im Anhang in Tabelle A.2 zu finden. Nach dem gleichen Muster werden die hypothetischen Effizienzreserven für die Jahre 2006 und 2007 bestimmt (Tabelle 12).

Für den Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2007 beläuft sich das hypothetische Einsparpotenzial beim ALG II auf rund 11,2 Milliarden Euro pro Jahr. Da die Höhe der Sozialleistungen des ALG II nicht mit dem erreichten Bildungsniveau variiert, gibt es zudem keine zu Tabelle 9 (Abschnitt 6.3) analoge Berechnung eines Einspar- und eines Mehrausgabeneffekts. Somit

Optimalszenario: Effekte einer Höherqualifizierung aller Geringqualifizierten auf das Einsparpotenzial beim Arbeitslosengeld II

Tabelle 12

im Vergleich zum Status quo, in Milliarden Euro

	Einsparpotenzial
2005	11,02
2006	11,86
2007	10,75
Durchschnitt	11,21

Quellen: Reinberg/Hummel, 2007; BA, 2005; 2007; 2008a; 2008b; SOEP, 2008; eigene Berechnungen

bleibt festzuhalten, dass die Effizienzreserven im Rahmen von ALG II ein Vielfaches (rund 450 Prozent) der Einsparmöglichkeiten beim ALG I betragen.

6.5 Die indirekten Kosten im Überblick

Weil vielen Jugendlichen trotz vielfältiger Hilfsangebote und Maßnahmen die Integration in eine berufliche Ausbildung und damit auch in Beschäftigung nicht gelingt, entstehen gesellschaftliche Folgekosten, die sich ergeben aus:

- einem geringeren Erwerbseinkommen aufgrund einer fehlenden oder verzögerten beruflichen Ausbildung,
- einem erhöhten Arbeitslosigkeitsrisiko,
- der häufigeren Inanspruchnahme von Sozialleistungen wie beispielsweise ALG I oder ALG II,
- einer gefühlten individuellen Unzufriedenheit bei einer gescheiterten oder unzureichenden Integration,
- einem schlechteren Gesundheitszustand,
- einer erhöhten Jugendkriminalität und
- Fehlanreizen und Allokationsverzerrungen, die aus staatlichen Eingriffen resultieren.

Nur ein Teil dieser individuellen und gesellschaftlichen Kosten kann mit dem derzeit verfügbaren Datenmaterial quantitativ abgeschätzt werden. Näherungsweise lassen sich etwa das Wertschöpfungspotenzial einer besseren Integration Jugendlicher in Ausbildung und Beschäftigung und das mögliche Einsparpotenzial im Bereich von ALG I und ALG II berechnen.

Das Einsparpotenzial bei ALG I und ALG II beschreibt Kosten der sozialen Sicherung, die sich bei einer erfolgreichen Höherqualifizierung von ehemals Geringqualifizierten aufgrund verbesserter Arbeitsmarktchancen vermeiden ließen. Für das ALG I ergeben sich pro Erwerbsperson indirekte Kosten in Höhe von rund 292 Euro, die dann nicht mehr anfallen würden. Ließe sich das Arbeitslosigkeitsrisiko auf das Maß der Arbeitslosenquote von Personen mit Berufsausbildung senken, könnten zudem 1.653 Euro pro Erwerbsperson im Rahmen des Bezugs von ALG II eingespart werden. Insgesamt liegt das Einsparpotenzial bei der Arbeitslosenversicherung und der sozialen Mindestsicherung durch eine höhere Qualifizierung nicht formal ausgebildeter Personen somit bei 1.945 Euro pro Erwerbsperson im Jahr 2006 (Tabelle 13).

Zudem lässt sich für das Jahr 2006 eine entgangene Wertschöpfung in Höhe von 10.015 Euro pro Erwerbsperson errechnen. Dieser Betrag stellt den durchschnittlichen Einkommenszuwachs dar, der sich erstens aus einer Einkommenssteigerung der ehemals geringqualifizierten Erwerbstätigen und zweitens der

Optimalszenario: Effekte einer Höherqualifizierung aller Geringqualifizierten auf das Einspar- und Wertschöpfungspotenzial in Deutschland

Tabelle 13

im Vergleich zum Status quo, im Jahr 2006

	Kostensparnis insgesamt, in Milliarden Euro	Kostensparnis pro Person*, in Euro
Arbeitslosengeld I	2,1	292
Arbeitslosengeld II	11,9	1.653
Einsparpotenzial Arbeitslosengeld I und II insgesamt	14,0	1.945
Wertschöpfungspotenzial	72,1	10.015
Einspar- und Wertschöpfungspotenzial insgesamt	86,1	11.960

* Bezugsgröße: Im Status quo 7,199 Millionen Erwerbspersonen ohne formale Berufsausbildung.
Eigene Berechnungen

Integration eines Teils der ehemals geringqualifizierten Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt zusammensetzt. Insgesamt lässt sich so ein Einspar- und Wertschöpfungspotenzial in Höhe von 11.960 Euro pro Erwerbsperson bestimmen, das im Falle einer erfolgreichen Höherqualifizierung von Geringqualifizierten jährlich realisiert würde.²⁰ Diese Beträge sind ebenfalls in Tabelle 13 aufgeführt.

Von beträchtlichem Umfang sind zudem die monetär nicht quantifizierbaren Kosten einer fehlenden beruflichen Ausbildung für die Betroffenen. Die infolgedessen oftmals misslungene Integration in Beschäftigung führt in vielerlei Hinsicht zu persönlichen Beeinträchtigungen: So entsteht häufig Unzufriedenheit durch gescheiterte Bewerbungen um eine Arbeitsstelle. Ebenso kann sich andauernde Arbeitslosigkeit negativ auf das Wohlbefinden auswirken. Hinzu kommt, dass eine unzureichende Ausbildungs- und Arbeitsmarktintegration dann auch Folgen im Hinblick auf den Gesundheitszustand und das Krankheitsrisiko haben kann, die sowohl den Einzelnen als auch die Gesellschaft betreffen, zum Beispiel in Form von steigenden Kosten im Gesundheitswesen. Zudem ist nicht auszuschlie-

²⁰ Dabei schlägt sich nur die zusätzliche Wertschöpfung positiv in einer Steigerung des Bruttoinlandsprodukts nieder. Diese beinhaltet lediglich die Entlohnung der nun zusätzlich formal qualifizierten Erwerbspersonen. Die Wertschöpfungszuwächse für die Unternehmen und für andere Beschäftigte in Form von Gewinn- und Einkommenssteigerungen wurden hier nicht berechnet. Auch weitere indirekte Kosten, die sich quantitativ nicht oder kaum erfassen lassen, blieben außen vor. Ebenso wurden die allokativen Verzerrungen nicht betrachtet, die sich aus der Notwendigkeit der Finanzierung von Arbeitslosengeld etwa für langzeitarbeitslose Geringqualifizierte ergeben. Um auch diese Verzerrungen einzubeziehen, wird im Folgenden das Einsparpotenzial hinsichtlich ALG I und ALG II als Proxy für die allokativen Verzerrungen am Arbeitsmarkt betrachtet und der Wertschöpfung zugerechnet. Die gesamte Steigerung der Wertschöpfung wird als „Einspar- und Wertschöpfungspotenzial“ bezeichnet.

ßen, dass bei einer misslungenen Integration auch die Gefahr der Jugendkriminalität ansteigt, die sich als Folge einer erhöhten Frustration bemerkbar macht oder in Form von Beschaffungskriminalität auftritt.

Nicht zuletzt sorgen staatliche Eingriffe, die aufgrund von gescheiterter Integration in die Berufswelt erforderlich werden, für Verzerrungen und Fehlanreize. Verzerrende Wirkungen kommen zustande, wenn der Staat zur Erfüllung seiner Aufgaben mittels höherer Steuern in den Markt eingreifen muss und damit gegebene Marktpreise verändert. Arbeitnehmer reagieren auf die in der Folge veränderten Löhne und Gehälter mit einem veränderten Arbeitsangebot. Sinkt ihr Nettoeinkommen aufgrund einer höheren Besteuerung, kann dies beispielsweise zu einer Einschränkung des Arbeitsangebots von Arbeitnehmern führen.²¹ Solche Verhaltensänderungen, die zur Steuervermeidung führen, gehen mit volkswirtschaftlichen Zusatzlasten einher und stellen daher alloкатive Verzerrungen dar (Wigger, 2005, 160). Je größer der Abgabenkeil wird, desto größer sind die daraus resultierenden Fehlanreize und Ausweichreaktionen. Finden beispielsweise Geringqualifizierte keine Arbeit, bedeutet dies für sie oft, dass sie sozialstaatliche Hilfen annehmen müssen. Dem Staat entgehen damit nicht nur entsprechende Abgaben der Betroffenen, umgekehrt müssen die zusätzlichen Leistungen des ALG I und ALG II über die Steuer- und Beitragszahlungen anderer Personen erwirtschaftet werden. Dies sorgt für höhere Steuertarife und höhere Beiträge zur Arbeitslosenversicherung. Damit gehen wiederum Allokationsverzerrungen einher, welche die Anreize zur Abgabenvermeidung weiter erhöhen und die Arbeitsanreize senken.

Die Größe des Abgabenkeils betrifft aber nicht nur die Arbeitnehmer. Auch Arbeitgeber werden ihre Entscheidungen mit Blick auf die gesetzlichen Rahmenbedingungen anpassen. Wie von der Öffentlichkeit oftmals diskutiert wird, ist es den Unternehmen in Zeiten des technischen Fortschritts und der Globalisierung möglich, ihre Produktion zu rationalisieren oder sie ganz oder teilweise ins Ausland zu verlagern. Dies sind Optionen, die sie insbesondere bei im internationalen Vergleich zu hohen Lohnzusatzkosten am Standort ergreifen. Insgesamt gilt: Je stärker Steuern und Subventionen auf die ursprünglichen Entscheidungen der Verbraucher und der Unternehmen wirken, desto größer fallen die Zusatzlasten für die gesamte Gesellschaft aus.

²¹ Hierbei ist zwischen einem Substitutionseffekt und einem Einkommenseffekt zu unterscheiden. Der Substitutionseffekt senkt das Arbeitsangebot („Arbeit lohnt sich weniger“), der Einkommenseffekt hingegen erhöht es („Der Einkommensverlust muss durch mehr Arbeit kompensiert werden“). Wenn der Substitutionseffekt den Einkommenseffekt überwiegt, sinkt das Arbeitsangebot insgesamt.

7

Zusammenfassung und Ergebnisse

7.1 Kosten und Strukturen der Integrationsmaßnahmen

Bund, Länder, Kommunen und die BA versuchen, dem Problem der unzureichenden Arbeitsmarktintegration Jugendlicher mit einer Vielzahl von Initiativen und Förderprogrammen zu begegnen. Die Maßnahmen reichen von der Schulsozialarbeit im Rahmen der Jugendhilfe und Maßnahmen zur vertieften Berufsorientierung über Qualifizierungsprogramme an beruflichen Schulen und ausbildungsbegleitende Hilfen bis hin zu Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen an der zweiten Arbeitsmarktschwelle. Während die bundesstaatliche Ebene über die BA vor allem Ausbildungsplätze in betrieblichen und außerbetrieblichen Einrichtungen fördert, konzentrieren sich die Bundesländer vorwiegend auf die finanzielle Unterstützung der Berufsvorbereitung im Rahmen von beruflichen Schulen. Neben öffentlichen Institutionen leisten auch Unternehmen und karitative Vereine Hilfen für Jugendliche beim Einstieg in die Arbeitswelt.

Für die Ermittlung der direkten Kosten wurden die Maßnahmen und Integrationsangebote auf der Ebene der BA, des Bundes und der Bundesländer sowie die dafür verwendeten Mittel des Europäischen Sozialfonds und der Kommunen identifiziert, katalogisiert und quantitativ erfasst, soweit Daten vorlagen oder von den jeweiligen Ministerien und Behörden per Selbstauskunft bereitgestellt wurden. Nicht immer war dabei eine inhaltlich präzise Abgrenzung des jeweiligen Trägers möglich (etwa bei EU-Mitteln oder bei der Jugendsozialarbeit).

Die Systematisierung der eingesetzten Mittel erfolgte in zwei Dimensionen: Zum einen wurde durch eine Analyse für die Jahre 2001 bis 2007 der Mitteleinsatz für Integrationsmaßnahmen an beruflichen Schulen und im Rahmen der Programme von BA, Bund und Ländern im Zeitablauf bestimmt. Zum anderen errechnete eine Querschnittsbetrachtung für das Jahr 2006 den Mitteleinsatz in den vier Zielbereichen Berufsorientierung, Berufsvorbereitung, Ausbildungsförderung und Förderung an der zweiten Arbeitsmarktschwelle (Integration in Beschäftigung).

Das so identifizierte Fördervolumen weist im Berichtszeitraum im Jahr 2002 mit einer Höhe von 6,5 Milliarden Euro sein Maximum auf. Im Jahr 2003 wurde das Förderniveau gehalten, anschließend kam es zu einem stetigen und deutlichen Rückgang der Hilfen. Für die Jahre 2006 und 2007 lässt sich dieser Rückgang im Wesentlichen durch die verbesserte Ausbildungsmarktsituation und die dadurch gesunkene Jugendarbeitslosigkeit erklären. Zwischen den Jahren 2003 und 2005

hingegen gingen die direkten Kosten zurück, obwohl die Jugendarbeitslosigkeit in diesem Zeitraum deutlich anstieg. Dies war in erster Linie auf das Auslaufen des Sofortprogramms zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit (JUMP) zurückzuführen.

Im Jahr 2006 betrug die direkten Kosten der öffentlichen Hand für die Integration Jugendlicher in Ausbildung und Beschäftigung insgesamt 5,6 Millionen Euro. In der Querschnittsbetrachtung zeigt sich, dass der größte Teil der staatlichen Aufwendungen mit knapp der Hälfte der Fördermittel (48,6 Prozent) auf den Zielbereich der Berufsvorbereitung entfiel. Dazu gehörten vorrangig Fördermaßnahmen der BA mit 14,5 Prozent aller Mittel sowie Integrationsangebote an beruflichen Schulen der Bundesländer, für die ein gutes Drittel aller Mittel (34,1 Prozent) verausgabt wurden.

In den beruflichen Schulen werden die Jugendlichen häufig von Lehrkräften unterrichtet, deren eigene Ausbildung den Schwerpunkt auf der Vermittlung beruflicher Kompetenzen hatte. Im Bereich der schulischen Integrationsmaßnahmen fehlt es bislang an einem curricular und methodisch ausgearbeiteten und aufeinander abgestimmten Diagnostik- und Qualifizierungskonzept. Dieses sollte – über die berufliche Grundbildung hinaus – eine gezielte und systematische individuelle Förderung im Bereich der Basiskompetenzen und der sozialen Kompetenzen ermöglichen. Zudem werden die Betroffenen derzeit noch oft von Maßnahme zu Maßnahme weitergeleitet, ohne dass es dabei eine inhaltliche Verzahnung des Aufbaus der zu vermittelnden Lehrinhalte gibt, zum Beispiel zwischen Förderprogrammen der BA und berufsvorbereitenden Maßnahmen an beruflichen Schulen. So ist die Verweildauer der Jugendlichen in den Schulklassen der Berufsvorbereitung in vielen Fällen vergleichsweise lang und nur von mäßigem Erfolg gekennzeichnet. Zwar erzielen die vielfältigen Programme durchaus positive Effekte, doch bieten sie bislang keine durchgängige Förderperspektive für die Jugendlichen und viele Maßnahmen bleiben aufgrund mangelnder Evaluation und fehlender Angaben zum weiteren Verbleib der Teilnehmer bislang einen belastbaren Nachweis ihrer Wirkungskraft schuldig.

Auf die Förderung von Ausbildungsplätzen und entsprechender Rahmenbedingungen sowie auf ausbildungsbegleitende Hilfen entfällt knapp ein Drittel (29,5 Prozent) der öffentlichen Mittel zur beruflichen Integration Jugendlicher. Ob diese Fördergelder zielführend eingesetzt werden, hängt nicht nur von der Situation des Arbeitsmarktes und der Art der einzelnen Maßnahme, sondern auch von der Ausbildungsreife der Betroffenen und dem damit verbundenen Verlauf der Ausbildung ab. So eignen sich nicht ausbildungsreife Jugendliche nur bedingt für eine Berufsausbildung, sofern ihnen die notwendigen Basisqualifikationen,

psychische oder psychomotorische Voraussetzungen fehlen. Ist hingegen ein Jugendlicher ausbildungsreif, so gilt es, den regionalen Ausbildungsmarkt durch flexible Rahmenbedingungen so weit zu öffnen, dass eine reguläre und – wenn möglich – ungeforderte Ausbildungsstelle angetreten werden kann. Zeitlich befristete Hilfen mögen angesichts der Situation in den ostdeutschen Bundesländern ein wirkungsvolles temporäres Instrument sein. Beispielsweise wird die Problematik der vergleichsweise schmalen wirtschaftlichen Basis in Ostdeutschland, die in Kombination mit hohen Jahrgangsstärken auftrat, seit vielen Jahren im Rahmen des Ausbildungsplatzprogramms Ost durch außerbetriebliche Ausbildungsplätze gemildert. Dieser Ansatz wird nun im Zuge der demografiebedingt sinkenden Jahrgangsstärken zurückgefahren.

Die großen Teilnehmerzahlen in der Berufsvorbereitung und der Ausbildungsplatzförderung deuten auf gravierende Effizienzprobleme des allgemeinbildenden Schulsystems hin. Da dieses offenbar nicht in der Lage ist, alle Schüler mit Mindestkompetenzen auszustatten, um sie so in die Lage zu versetzen, aufbauende Bildungsabschlüsse zu erwerben und darüber den Einstieg in den Arbeitsmarkt zu finden, entsteht hoher Nachqualifizierungsbedarf (Klein, 2005, 8). Ziel muss es angesichts der steigenden Qualifikationsanforderungen in der Wirtschaft in den kommenden Jahren jedoch sein, Jugendliche in einem deutlich größeren Ausmaß mit einer qualitativ hochwertigen Schulbildung auszustatten, um ihre Chancen auf eine berufliche Ausbildung und reibungslose Integration in den Arbeitsmarkt zu verbessern. Unter Effizienzgesichtspunkten liegen hier enorme Potenziale: Für das Jahr 2004 liegen Berechnungen vor, wonach Einsparungen in Höhe von 1,9 Milliarden Euro pro Jahr allein durch die Vermeidung von Schulabgängern ohne Abschluss und Klassenwiederholungen möglich wären (Klein, 2005).

Auffällig ist nach den Ergebnissen der vorliegenden Analyse außerdem der geringe Förderumfang für die Berufsorientierung, für die nur ein Anteil von 1,4 Prozent der Finanzmittel mobilisiert wird. Zwar berücksichtigt die Studie nur jene Mittel, die – über den Kernauftrag von Schule zur Berufsorientierung hinausgehend – speziell für die betrachtete Zielgruppe eingesetzt werden. Jedoch sind die Probleme der Jugendlichen oft schon in der Schulzeit erkennbar, sodass man Schüler mit absehbaren Übergangsschwierigkeiten im Rahmen umfangreicherer Programme der Berufsorientierung frühzeitiger fördern und damit intensiver auf die Berufswelt vorbereiten könnte.

Vergleicht man die Förderkulissen der einzelnen Bundesländer miteinander, so fällt eine ausgeprägte Heterogenität in der Ausrichtung der Förderung auf. Beachtlich ist, dass die westlichen Bundesländer vermehrt auf Maßnahmen der

Berufsvorbereitung setzen, während sich die ostdeutschen Länder stark auf die Bereitstellung von (außerbetrieblichen) Ausbildungsplätzen konzentrieren. Diese stärkere Ausrichtung auf den Zielbereich Ausbildungsförderung im Osten ist primär auf die Strukturschwäche vieler Regionen zurückzuführen. Zentrale Ursache für die Probleme auf dem Ausbildungsmarkt war hier in den vergangenen Jahren die geringe Anzahl der angebotenen Ausbildungsplätze. Eine andere Besonderheit weist Nordrhein-Westfalen auf, das sich auffällig stark im Bereich der Berufsorientierung engagiert. Der Grund hierfür liegt in den hohen Einmalausgaben für das Programm „Kompetenzcheck Ausbildung“. In Sachsen-Anhalt wird ein sehr hoher Anteil der Fördermittel in die Integration in Beschäftigung investiert, insbesondere in das GAJL-Programm „Gegen Abwanderung junger Landeskinder“.

Einen zusätzlichen Indikator zur Beurteilung der Situation im Integrationsbereich in den einzelnen Bundesländern stellen die berechneten Teilnehmerquoten dar. Diese Relation zwischen den ermittelten Teilnehmern in der Berufsvorbereitung und den Schulabgängern mit maximal Hauptschulabschluss lässt sich als Indikator für die Aufnahmefähigkeit des Ausbildungsmarktes interpretieren. Für Deutschland insgesamt ergab sich für das Jahr 2006 eine Teilnehmerquote von 1,4. Das bedeutet, dass in diesem Jahr auf einen Schulabgänger mit maximal Hauptschulabschluss 1,4 Teilnehmer in der Berufsvorbereitung kamen. Diese Quote lässt sich auch so interpretieren, dass jeder Abgänger mit maximal Hauptschulabschluss rechnerisch im Durchschnitt 1,4 Jahre in der Berufsvorbereitung verweilt. Sehr positiv schneidet hier Bayern mit einem Wert von 0,5 ab, während Hamburg mit einer Quote von 2,4 das Schlusslicht dieser Statistik bildet. Für die ostdeutschen Länder sind diese Teilnehmerquoten jedoch mit einiger Vorsicht zu interpretieren, da Programme der Berufsvorbereitung hier deutlich weniger verbreitet sind. Dort werden Schulabgänger, die keine reguläre Ausbildungsstelle finden, oft nicht in Programmen der Berufsvorbereitung qualifiziert, sondern sind, wie oben ausgeführt, häufiger in außerbetrieblichen Ausbildungen zu finden. Die niedrigen Teilnehmerquoten in den neuen Bundesländern sind somit durch einen anderen Schwerpunkt bei der Integrationspolitik zu erklären, nicht aber durch die gute Lage am Ausbildungsmarkt.

Zusammenfassend lassen sich die Bundesländer zur besseren Vergleichbarkeit in Cluster gruppieren, indem Zuordnungskriterien (etwa die Jugendarbeitslosigkeit) definiert werden. Im Vergleich dieser Cluster schneiden Baden-Württemberg, Bayern, Rheinland-Pfalz, das Saarland und Hessen bei den alten Bundesländern sowie Thüringen und Sachsen bei den neuen Bundesländern vergleichsweise gut ab. Diesen Bundesländern gelingt es, die Probleme am Ausbildungsmarkt mit

einer kürzeren Zeit der Berufsvorbereitung besser zu lösen. Das muss allerdings nicht zwingend an den Maßnahmen der Berufsvorbereitung selbst liegen, sondern kann häufig vielmehr durch die guten Bildungsvoraussetzungen der Schüler bedingt sein, welche die allgemeinbildenden Schulen verlassen, oder durch die besseren Voraussetzungen des Wirtschaftsstandorts.

7.2 Einspar- und Wertschöpfungspotenziale

Gelingt die Arbeitsmarktintegration der Jugendlichen trotz staatlicher Hilfen nicht, entstehen der Gesellschaft langfristig weitere Kosten. Darunter fallen vor allem die entgangene Wertschöpfung infolge eines niedrigeren Qualifikationsniveaus, die Mehrbelastung der sozialen Sicherungssysteme sowie negative Auswirkungen auf die allgemeine Zufriedenheit und Gesundheit der Betroffenen oder auf die Kriminalitätsrate. Zudem sind allokativen Verzerrungen und Fehlansätze infolge staatlicher Maßnahmen zu berücksichtigen. Obwohl nur das Wertschöpfungspotenzial sowie die Einsparmöglichkeiten im Rahmen von ALG I und ALG II in der vorliegenden Analyse quantifiziert werden konnten, fallen die indirekten Kosten einer nicht oder nur unzureichend gelungenen Integration in Ausbildung und Beschäftigung deutlich höher aus als die direkten Kosten.

Wenn man die Kosten pro Kopf betrachtet, so kostet eine unzureichende Arbeitsmarktintegration jährlich nahezu den gleichen Betrag wie der Versuch der öffentlichen Hand, die Integration eines Jugendlichen durch direkte Fördermaßnahmen sicherzustellen. Aber: Die direkten Kosten für den Integrationsversuch werden pro Person nur einmal verausgabt, während die Kosten des Scheiterns einer beruflichen Ausbildung über den gesamten Erwerbsverlauf der Betroffenen jedes Jahr erneut anfallen.

Personen ohne formalen Berufsabschluss sind auf dem Arbeitsmarkt in doppelter Hinsicht benachteiligt: Einerseits liegt ihre Entlohnung deutlich unter dem Verdienst besser qualifizierter Arbeitnehmer, andererseits sehen sich geringqualifizierte einem höheren Arbeitslosigkeitsrisiko ausgesetzt. Sowohl der durch die niedriger entlohnte Erwerbstätigkeit entgangene Verdienst als auch die höhere Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu werden, führen zu einem quantifizierbaren Wertschöpfungsverlust. Dieser belief sich im Jahr 2006 auf durchschnittlich 10.015 Euro pro geringqualifizierter Erwerbsperson. Das heißt: Mit jeder (weiteren) Person ohne Berufsabschluss, bei der eine Qualifizierung gelänge, entstünde ein Wertschöpfungsgewinn von jeweils rund 10.000 Euro.

Aufgrund des erhöhten Arbeitslosigkeitsrisikos nehmen Personen ohne Berufsabschluss zudem die Leistungen der Arbeitslosenversicherung und der sozialstaatlichen Mindestsicherung im Durchschnitt häufiger und länger in Anspruch.

Diese zusätzlichen Kosten werden über die Sozialversicherungsbeiträge und das Steuersystem von der Gesellschaft getragen. Für die Arbeitslosenversicherung ergibt sich für das Jahr 2006 ein Einsparpotenzial von 292 Euro pro geringqualifizierter Erwerbsperson. Im Bereich der sozialen Mindestsicherung liegt der Betrag sogar bei 1.653 Euro pro Person und Jahr.

Fasst man das Wertschöpfungspotenzial sowie die Einsparmöglichkeiten im Rahmen des ALG I und ALG II zusammen, lassen sich pro Kopf indirekte Kosten in Höhe von knapp 12.000 Euro jährlich ausmachen. Dies ist ein hoher Betrag – vor allem wenn man bedenkt, dass der Teilbetrag beim ALG II im Falle einer unzureichenden oder gar gescheiterten Integration jedes Jahr des Erwerbslebens (etwa über einen Zeitraum von 40 Jahren) erneut anfällt. Im Vergleich mit den Kosten von rund 10.000 Euro, die pro Teilnehmer im Integrationsbereich pro Jahr investiert werden, belegt er die hohe Rendite, die sich durch die Höherqualifizierung realisieren ließe.

Hinzuzurechnen wären weitere Kosten, die sich hier jedoch nicht quantifizieren ließen. So wirkt sich eine misslungene Integration in die Arbeitswelt auch auf sehr schwer monetär zu beziffernde Größen wie die individuelle Zufriedenheit und Gesundheit aus. Steigt das Erkrankungsrisiko, so ist neben dem persönlichen Leid der Betroffenen mit höheren Kosten im Gesundheitswesen zu rechnen. Diese werden über die Krankenversicherungsbeiträge auf die Solidargemeinschaft umverteilt. Des Weiteren erhöht sich bei mangelnder Integration in Ausbildung und Beschäftigung bei einigen Deliktarten die Gefahr der Jugendkriminalität. Nicht zuletzt wären auch Allokationsverzerrungen und Fehlanreize infolge staatlicher Eingriffe, die im Zusammenhang mit nicht ausbildungsfähigen Jugendlichen nötig werden, als Kosten zu quantifizieren. Könnte man diese zusätzlichen Kostenbestandteile in die Berechnung integrieren, fielen die indirekten Kosten einer unzureichenden Arbeitsmarktintegration Jugendlicher noch weitaus höher aus.

8

Handlungsempfehlungen

Für eine Verbesserung der Situation am Ausbildungsmarkt ist auf der Seite der Jugendlichen, die einen Ausbildungsplatz nachfragen, eine Korrektur der Fehlentwicklungen im allgemeinbildenden Schulsystem von entscheidender Bedeutung. Dafür sind weitere Reformanstrengungen im Bereich der Schulen

notwendig, die vor allem in der frühen Jugend ansetzen und die Jugendlichen so in die Lage versetzen, die notwendigen Basis- und Schlüsselkompetenzen für einen Einstieg in Ausbildung und in den Arbeitsmarkt zu erwerben. Neben der Verbesserung des allgemeinbildenden Schulsystems sollte ein weiterer Fokus auf der Optimierung der frühkindlichen Förderung als konsequenter Präventivstrategie liegen. Dies wäre der erste Schritt, langfristig und nachhaltig die Humankapitalausstattung zu verbessern, die Abgabenbelastung zu senken, die Erwerbstätigkeit zu steigern und zugleich das Risiko von Kinderarmut zu reduzieren (Anger/Plünnecke, 2008). Neben der Verbesserung der Kompetenzen der Heranwachsenden lässt sich durch frühkindliche Förderung etwa in Kindergärten mit der Entlastung der Eltern zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf eine „doppelte Dividende“ erzielen.

Auf der Angebotsseite am Ausbildungsmarkt kann man die Ausbildungsbereitschaft der Unternehmen erhöhen, indem die Ausbildungsvergütungen nach Eignung der Bewerber differenziert werden. Zudem würden insbesondere eine Verbesserung der Ausbildungsreife und eine bessere Berufsorientierung zu einem höheren Ausbildungsangebot der Unternehmen führen. Die Erfahrungen mit dem Programm der Einstiegsqualifizierung zeigen, dass bei einer deutlichen Reduzierung der Vergütungskosten Unternehmen motiviert werden können, leistungsschwächere Bewerber einzustellen. Dieses Resultat wird auch dadurch begünstigt, dass eine Einstiegsqualifizierung als Testphase das Fehlbesetzungsrisiko in der Ausbildung senkt und die Potenziale der Jugendlichen für den Betrieb sichtbar werden lässt.

Die Politik hat in der letzten Dekade nicht primär ursachengerecht auf die Lehrstellenlücke und die Qualifizierungsprobleme reagiert. Sinnvoll wären im Sinne der Ursachenbekämpfung: eine groß angelegte Bildungsoffensive zur Verbesserung der Basiskompetenzen; eine kohärente und trägerübergreifende Abstimmung aller Fördermaßnahmen mit einer Ausrichtung auf den jeweils diagnostizierten individuellen Förderbedarf, damit die Effizienz der Maßnahmen steigt; eine deutliche Flexibilisierung der Ausbildungs- und Arbeitsmärkte zur Erhöhung der Aufnahmefähigkeit der Märkte. All dies wurde nicht oder nur sehr schleppend in Angriff genommen. Zudem wurden die vorhandenen Instrumente der Berufsvorbereitung und der Ausbildung an beruflichen Schulen zur Integration leistungsschwächerer Jugendlicher quantitativ nicht im erforderlichen Maß an die Nachfrage und den Qualifizierungsbedarf angepasst. Stattdessen wurde häufig die politische Forderung betont, dass die Unternehmen ihr Ausbildungsangebot an die quantitative Nachfrage nach Ausbildungsplätzen anpassen sollten. Betriebe wurden dabei jedoch nur in bestimmten Situationen unterstützt. Hier sind zum

Beispiel die Einrichtung zusätzlicher Ausbildungsplätze für benachteiligte Jugendliche durch den Ausbildungsbonus oder die finanziell geförderte Übernahme von Konkurslehrlingen zu nennen.

Außerdem sind die Verantwortungsbereiche noch immer nicht eindeutig geklärt – Handlung und Haftung fallen auseinander. Die Bundesländer tragen die Folgen der Ineffizienzen ihres allgemeinbildenden Schulsystems nicht selbst, wenn die Jugendlichen im Anschluss in anderen Verantwortungsbereichen aufgefangen werden. So wird die Bereitstellung der Qualifizierungsangebote vom Bund beziehungsweise der BA dominiert, obwohl die Ursachen häufig in einer mangelnden schulischen Bildung und damit auf einer anderen Finanzierungsebene zu suchen sind. Der Anreiz und das Engagement der Bundesländer zur Behebung dieser Mängel fallen insofern vergleichsweise gering aus. Sie begnügen sich oft damit, ihre Fördermittel entsprechend ihrem gesetzlichen Auftrag für Angebote an beruflichen Schulen aufzuwenden, die allerdings nicht speziell auf die Vermittlung der fehlenden Kompetenzen an benachteiligte Jugendliche ausgerichtet sind. Dabei unterliegen die Teilnehmer häufig noch der Schulpflicht und werden in amtlichen Statistiken der BA nicht berücksichtigt. Daher kann derzeit nicht von einer zielführenden verursachungsgerechten oder ausgewogenen Finanzierung der Integrationsmaßnahmen die Rede sein.

Die Förderpolitik im Bereich der Integration Jugendlicher in Ausbildung und Beschäftigung sollte grundlegend verändert und zugleich in ihrer Wirksamkeit gesteigert werden:

- Als erster Schritt ist der Ausbau der Berufsorientierung an allgemeinbildenden, aber auch an beruflichen Schulen für die hier untersuchte Zielgruppe auf systematischer Basis in die Fläche zu bringen. Dazu sind unter anderem folgende Instrumente zu sichten, zu bewerten und in geeigneter Weise auszurichten: die von der Bundesregierung und der BA initiierten Maßnahmen zur Förderung der Berufsorientierung in schulischen Initiativen, in Schule-Wirtschaft-Partnerschaften, in überbetrieblichen und vergleichbaren Berufsbildungsstätten sowie das BMBF-Programm „Perspektive Berufsabschluss“, das Programm „Jobstarter Connect“ und die derzeitige Einführung von Ausbildungsbausteinen.
- In einem zweiten Schritt wäre das gravierende Problem der mangelnden Verzahnung der häufig isoliert bereitstehenden Programme und Maßnahmen einzelner Träger anzugehen. Es existiert bislang kein „Übergangssystem“, das diesen Namen zu Recht trägt. Der notwendige Blick auf die gesamte Bildungsbiografie eines Jugendlichen bleibt mit dem Wechsel von Träger zu Träger und von Maßnahme zu Maßnahme verstellt. Nur mit einem solchen Blick aber lassen sich frühzeitig Schwierigkeiten in der Kompetenzerneuerung erkennen und präventiv

vermeiden. Dazu wären der gesamte Bereich der Ausbildungs- und Berufsvorbereitung kriterienorientiert zu sichten sowie seine verschiedenen Bausteine aufeinander abzustimmen, trägerübergreifend miteinander zu verzahnen und damit zugleich kritisch zu überprüfen. Hierzu würde ein systematischer Einsatz diagnostischer Instrumente zur Identifizierung des Qualifizierungs- und Unterstützungsbedarfs, aus dem dann individuelle Qualifizierungspläne entwickelt werden, wesentlich beitragen. Zudem sollten die in der Berufsvorbereitung vermittelten Inhalte und eingesetzten Methoden möglichst stark auf die angestrebte Berufsausbildung ausgerichtet sein und umfangreiche Praxisphasen und -elemente enthalten. Es sollte also die Schnittstelle zum dritten Aktionsfeld mitgedacht werden.

- Der dritte Schritt sollte in einer durchgängigen Konzeption ausbildungsbegleitender Hilfestellungen als Regelanspruch bestehen, die an die Maßnahmen in der Berufsvorbereitung anknüpfen und zur Sicherung des Ausbildungserfolgs und dann zur Integration an der zweiten Arbeitsmarktschwelle beitragen. Die Etablierung von Patensystemen, durch die Jugendliche auf ihrem Weg in die und durch die Ausbildung persönlich begleitet werden, hat sich hier gut bewährt. Dazu sind die derzeit vorhandenen Ressourcen zur Ausbildungsbegleitung, zur Förderung von Ausbildungsplätzen und zur Vermeidung von Ausbildungsabbrüchen zu bündeln.

- Quer über den drei genannten Aktionsfeldern liegt eine konsistente und kompetenzorientierte Zielgruppendefinition als vierter Arbeitsschritt, der chronologisch gesehen jedoch am Anfang steht. Das erfordert zum einen eine exaktere Definition der Zielgruppe, als dies zurzeit in zahlreichen Programmen der Fall ist. Im Detail müssten zum anderen klar abgegrenzte Zielgruppen in die jeweiligen Programme aufgenommen werden, um die Passgenauigkeit der Maßnahmen zu sichern. Die Absolventen müssten außerdem kontinuierlich über ihre Entwicklung und ihren weiteren Werdegang zumindest stichprobenartig befragt werden. Die BIBB-Übergangsstudie (Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2008, 153 ff.) und das DJI-Panel (Braun et al., 2007) bieten hier einen guten Einstieg. Allerdings ist der Forschungsbedarf in diesem Bereich enorm. Gerade für den schulischen Bereich und für die Maßnahmen der BA sollten systematische Analysen erfolgen. Die Integrierte Ausbildungsberichterstattung beispielsweise, die für das Bundesland Hessen entwickelt wurde, derzeit auch schon in Nordrhein-Westfalen zur Anwendung gelangt und für die anderen Länder geprüft wird, ist ein Ansatz, der in die angestrebte Richtung weist (Anger et al., 2007; Neumann/Werner, 2009). Dieser Ansatz bietet mittelfristig das Potenzial, anhand von Individualdaten in der Schulstatistik Analysen der Übergänge im Schul- und Ausbildungssystem

vorzunehmen und so zum Beispiel den weiteren Verbleib von Teilnehmern der Berufsvorbereitung zu erfassen. Eine sinnvolle Datenquelle stellt in Zukunft zudem das im Aufbau befindliche Nationale Bildungspanel (NEPS) dar.

- Die in der vorliegenden Studie erfolgte Auflistung der relevanten Träger und ihrer Programme sowie der verausgabten Kosten kann nur eine Seite der Forschungsfrage adressieren. Die Quantifizierung des Erfolgs und der Effizienz der verschiedenen Programme wäre die sich anschließende Aufgabe. Daher stellt die systematische Erfolgskontrolle und Qualitätssicherung aller Maßnahmen den logischen fünften Schritt dar. Nach wie vor ist zu wenig über die Wirksamkeit der Instrumente bekannt. Im Sinne des föderalen Wettbewerbs und einer Ausrichtung an regionalspezifischen Bedarfen ist die Maßnahmenvielfalt der Länder zwar zu begrüßen, jedoch trägt sie keine Früchte, solange die erfolgreichen Maßnahmen sich mangels geeigneter Erfolgsbelege nicht durchsetzen können. Dabei sind Evaluationen gerade im EU-geförderten Bereich durchaus vorgesehen, allerdings machen die Konstruktion der Maßnahmen und die dazu erfassten Daten eine solche Evaluation des Erfolgs bislang oft unmöglich. Dies zeigt, dass eine konsequente und unabhängige Evaluierung der Fördermaßnahmen nicht zum Nulltarif zu haben ist; vielmehr müssten auch in diesem Zusammenhang finanzielle Ressourcen mobilisiert werden.

Die Umsetzung der hier skizzierten fünf Reformschritte erfordert eine intensive Abstimmung und eine gemeinsame Vorgehensweise zwischen den beteiligten Akteuren. Hierzu bedarf es des Vertrauens und der richtigen Anreize. Eine zentrale Anreizstruktur für den Bereich der allgemeinbildenden Schulen, der mit dem hier untersuchten Zielbereich Integration ursächlich verbunden ist, wäre die engere Verknüpfung von Handlung und Haftung. Demnach müssten die Bundesländer bei einer mangelnden Ausbildungsreife ihrer Schulabgänger zumindest für einen Teil der späteren Reparaturmaßnahmen und kurativen Unterstützungsleistungen finanziell haften. Alternativ müsste die Berufsvorbereitung in beruflichen Schulen auf der Bundesebene koordiniert werden, um einheitliche Standards und Verfahren zu gewährleisten. Reformschritte, die im ersten Glied der Ursachenkette greifen würden, liegen in einer Verbesserung der frühkindlichen Förderung. Bei einer grundlegenden Neuausrichtung des Bereichs Bildung ist die gesamte Bildungsbiografie von Heranwachsenden stärker als bisher in den Blick zu nehmen.

Anhang

A.1 Berechnung des Einsparpotenzials beim Arbeitslosengeld I

Im Folgenden wird beispielhaft die Berechnung des Einsparpotenzials beim ALG I für das Jahr 2006 erläutert (Tabelle A.1). Die übrigen Jahre im Zeitraum von 2001 bis 2007 wurden analog berechnet und sind im Ergebnis der Tabelle 9 in Abschnitt 6.3 zu entnehmen. In Tabelle A.1 markieren die grau unterlegten Felder Daten aus externen Quellen, die übrigen Felder wurden anhand der vorliegenden Daten durch Formeln endogen berechnet.

Die Berechnung für das Jahr 2006 geht von der in Tabelle 6 in Abschnitt 6.2 ermittelten Anzahl an Erwerbspersonen (Erwerbstätige und Arbeitslose) aus – differenziert nach den vier Bildungsstufen „Ohne Ausbildung“, „Ausbildung“, „Weiterbildung“ und „Akademiker“, die auf Basis der Daten aus Reinberg/Hummel (2007) und Daten der Arbeitslosenstatistik geschätzt wurden (Tabelle A.1, Teil A, Spalten 1 und 2). In der Summe ergibt sich das Erwerbspersonenpotenzial nach Bildungsabschlüssen in Spalte 3.

Um die Zahl der ALG-I-Empfänger von 1.710.600 Personen nach Bildungsschichten differenziert betrachten zu können, wird eine Verteilung unterstellt, wie sie für den Bestand an Arbeitslosen im Rechtskreis SGB III für das Jahr 2005 bekannt ist (BA, 2007, 217). Hier wird nicht explizit auf die Empfänger von ALG I Bezug genommen, sondern die Daten enthalten auch Informationen über die „arbeitslosen Nicht-Leistungsempfänger“, also auch über Personen, deren Anspruch auf ALG I erloschen ist und die beispielsweise keine Ansprüche nach dem SGB II haben. Diese Daten sind jedoch die einzig verfügbaren amtlichen Daten, die Auskunft geben über die Verteilung der beruflichen Qualifikationen von Arbeitslosen nach dem SGB III. Da keine Informationen für andere Jahre zur Verfügung stehen, werden die entsprechenden Quoten für alle Jahre des Untersuchungszeitraums verwendet.

Um die Zahl der ALG-I-Empfänger nach Bildungsniveau getrennt zu bestimmen, werden die Anteile der Arbeitslosen nach dem SGB III dargestellt (Spalte 4) und mit der Gesamtzahl der ALG-I-Empfänger multipliziert (Spalte 5). Daneben werden die qualifikationsspezifischen Arbeitslosenquoten in Spalte 6 als Anteile der Werte in Spalte 2 in Bezug auf Spalte 3 berechnet.

Die zentralen Annahmen, die dieser Vergleichsberechnung zugrunde liegen, spiegeln sich in Tabellenteil B (Spalte 7) wider. Wenn alle formal Geringqualifizierten eine abgeschlossene Berufsausbildung erreicht hätten und für diese Personen dann die bisherige Arbeitslosenquote der Personen mit betrieblicher oder schulischer Berufsausbildung unterstellt wird, ergibt sich die in Spalte 7 genannte hypothetische Arbeitslosenquote für alle nunmehr formal Qualifizierten.

Modellrechnung für das Einsparpotenzial beim Arbeitslosengeld I

Tabelle A.1

für das Jahr 2006¹

A: Ausgangsdaten Status quo	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	
	Anzahl der Erwerbstätigen	Anzahl der Arbeitslosen	Anzahl der Erwerbspersonen (Erwerbstätige plus Arbeitslose)	Arbeitslose nach Bildungsniveau, in Prozent aller Arbeitslosen (SGB III)	Anzahl der ALG-I-Empfänger	Arbeitslosenquote, in Prozent	
Ohne Ausbildung	5.470.897	1.728.103	7.199.000	25,1	429.361	24,0	
Ausbildung	20.040.946	2.209.054	22.250.000	61,8	1.057.151	9,9	
Weiterbildung	3.489.532	114.468	3.604.000	5,3	90.662	3,2	
Akademiker	6.045.755	237.245	6.283.000	7,7	131.716	3,8	
Alle	35.047.130	4.288.870	39.336.000	100,0	1.710.600	10,9	
B: Optimal-szenario ²	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	
	Arbeitslosenquote, in Prozent	Anzahl der Arbeitslosen	Rückgang der Arbeitslosen	Rückgang der Arbeitslosen, in Prozent	Anzahl der ALG-I-Empfänger	Rückgang der ALG-I-Empfänger	
NEU:							
Ausbildung	9,9	714.741	1.013.362	58,6	177.583	251.778	
Ausbildung	9,9	2.209.054	0	0	1.057.151	0	
Weiterbildung	3,2	114.468	0	0	90.662	0	
Akademiker	3,8	237.245	0	0	131.716	0	
Alle	9,4	3.275.508	1.013.362	23,6	1.457.112	253.488	
C: Vergleich	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)	(18)	
	Bruttomonatsentgelt pro Person, in Euro	Entgeltanteil, in Prozent	Monatliches ALG I pro Person, in Euro	Monatliche ALG-I-Gesamtausgaben, in Euro			
				Status quo	Optimal-szenario	Differenz	
NEU:							
Ausbildung	2.170	69,9	900,79	386.763.096	211.492.443	175.270.652³	
Ausbildung	2.869	92,4	1.190,95	1.259.014.106	1.259.014.106	0	
Weiterbildung	3.519	113,3	1.460,77	132.436.199	132.436.199	0	
Akademiker	4.504	145,0	1.869,66	246.263.858	246.263.858	0	
Alle	3.107		1.289,60	2.024.477.259	1.849.206.607	175.270.652	
						Jährliches Einsparpotenzial, in Euro	2.103.247.829

¹ Grau unterlegte Werte: aus den zitierten Quellen, ansonsten: eigene Berechnungen/Schätzungen; Abweichungen durch Rundung; ² Annahmen: Alle ehemals Geringqualifizierten haben eine abgeschlossene Berufsausbildung und für sie gilt neu die Arbeitslosenquote der Personen mit betrieblicher oder schulischer Berufsausbildung; ³ Im Ergebnis spiegeln sich zwei gegenläufige Effekte wider: (a) Ersparnis durch Höherqualifizierung = Ersparnis auf der Ebene der ehemals Geringqualifizierten und (b) Mehrausgaben durch Höherqualifizierung = zusätzliche Ausgaben für arbeitslose ehemalige Geringqualifizierte, die aufgrund einer abgeschlossenen Berufsausbildung nun höhere ALG-I-Leistungen erhalten.
Quellen: Reinberg/Hummel, 2007; BA, 2007; 2008e; SOEP, 2008; eigene Berechnungen

Die Quote der Arbeitslosen unter den Personen, die vormalig ohne abgeschlossene Berufsausbildung waren, würde dann der Arbeitslosenquote der Personen mit abgeschlossener Ausbildung von 9,9 Prozent entsprechen. Dies setzt voraus, dass die Nachfrage am Arbeitsmarkt proportional auf das zusätzliche Arbeitskräftepotenzial der formal Qualifizierten reagieren würde, das heißt, von hundert zusätzlichen Arbeitskräften mit abgeschlossener Berufsausbildung würden ungefähr zehn Personen arbeitslos bleiben (anstelle von 24 Personen ohne abgeschlossene Ausbildung im Status quo). Dies erscheint mit Blick auf die Zahl der offenen Stellen und die entsprechenden Anforderungen sowie auf den künftig zu erwartenden Fachkräftebedarf angesichts der demografischen Entwicklung durchaus nicht unrealistisch. Ab Spalte 7 werden also alle vormalig nicht formal Qualifizierten als Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung interpretiert. Die Bezeichnung „Ohne Ausbildung“ wird aufgegeben und durch „NEU: Ausbildung“ ersetzt, die den relevanten Personenkreis dokumentiert.

Im Ergebnis würde sich unter den ehemals nicht formal Qualifizierten eine Zahl an Arbeitslosen von 714.741 Personen ergeben (Spalte 8). Die Zahl der Arbeitslosen hätte sich durch diesen Höherqualifizierungseffekt um mehr als die Hälfte verringert (um 1.013.362 Personen oder 58,6 Prozent, Spalten 9 und 10). Diese Quote wird im Folgenden auch als Referenzquote bezeichnet.

Wird dann unterstellt, dass die Zahl der ALG-I-Empfänger um den gleichen Anteil wie die Zahl der Arbeitslosen sinkt (Spalte 11), würden noch 177.583 Personen ALG I beziehen. Dies entspräche einem Rückgang um 251.778 Personen (Spalte 12) gegenüber der Zahl der ALG-I-Empfänger in Spalte 5. Im Optimal-szenario würden also genau diese 251.778 Personen aus dem Kreis der im Rahmen des ALG I geförderten Personen herausfallen. Als beruflich ausgebildete Personen hätten sie aber annahmegemäß zugleich einen höheren Anspruch auf ALG-I-Leistungen.

Um nun den hypothetischen Rückgang der Zahl der ALG-I-Empfänger monetär bewerten zu können, sind Informationen über die durchschnittliche Höhe des bezogenen ALG I nach unterschiedlichen Bildungsniveaus erforderlich. Das ALG I ist an die Höhe des vorherigen Arbeitsentgelts gekoppelt und dieses hängt wiederum maßgeblich von der Qualifikation ab. Personen mit einer höheren Qualifikation erhalten auch ein höheres Arbeitslosengeld. Daher wird der sogenannte Monatskopfsatz für das ALG I nicht für alle Bildungsschichten in gleicher Höhe unterstellt. Um die Unterschiede abzubilden, werden zunächst in Tabellenteil C die durchschnittlichen Bruttomonatsentgelte für Vollzeitbeschäftigte anhand von Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) berechnet (Spalte 13). Diese werden nach den relativen Einkommensanteilen der verschiedenen Bildungs-

schichten am Durchschnittseinkommen von 3.107 Euro zerlegt. Die ermittelten Anteile (Spalte 14) werden dann mit dem durchschnittlichen Bruttomonatskopfsatz für ALG I (Spalte 15, letzte Zeile) multipliziert. Das Ergebnis ist der nach Bildungsschichten differenzierte durchschnittlich pro Monat gezahlte Bruttobetrag des ALG I (Spalte 15).

Abschließend lassen sich näherungsweise die Ausgaben für ALG I im Status quo und im Optimalszenario berechnen (Spalten 16 und 17). Bei den Ausgaben für die drei Personenkreise „Ausbildung“, „Weiterbildung“ und „Akademiker“ haben sich keine Änderungen ergeben. Nur die Gesamtausgaben für ALG I der ehemals nicht formal Qualifizierten haben sich geändert. Im Status quo betragen sie knapp 387 Millionen Euro pro Monat (Spalte 16), durch die Höherqualifizierung würden sich Ausgaben von rund 211 Millionen Euro pro Monat ergeben (Spalte 17).

Die Differenz von rund 175 Millionen Euro (Spalte 18) entspricht der gesamten monatlichen Ersparnis beim ALG I im Jahr 2006, die infolge der besseren Qualifizierung entstehen würde. Diese Ersparnis lässt sich in zwei Effekte zerlegen (siehe Fettungen in den Spalten 16 und 17):

- Der erste Effekt („Ersparnis“) dokumentiert die Einsparung auf der Ebene der Geringqualifizierten. Da nach der Höherqualifizierung de facto keine nicht formal qualifizierten Personen mehr existieren würden, ergeben sich nunmehr auch keine ALG-I-Ausgaben für diesen Personenkreis. Die Einsparung entspricht daher den im Status quo gezahlten ALG-I-Leistungen an Geringqualifizierte von knapp 387 Millionen Euro.
- Der zweite Effekt („Mehrausgaben“) bezeichnet die zusätzlichen Ausgaben für den neuen Personenkreis der nunmehr formal Qualifizierten. Da durch die Qualifizierung aus den vormals rund 429.000 ALG-I-Empfängern ohne abgeschlossene Berufsausbildung nunmehr knapp 178.000 ALG-I-Empfänger mit abgeschlossener Berufsausbildung resultieren und diese ein höheres ALG I von durchschnittlich knapp 1.200 Euro beziehen (Spalte 15), entstehen Mehrausgaben in Höhe von rund 211 Millionen Euro. Diese Mehrausgaben sind im Optimalszenario zugleich die Gesamtausgaben für ALG I für diesen Personenkreis.

Im Ergebnis würden also durch eine gelungene Qualifizierung geringere Folgekosten hinsichtlich des ALG I von rund 175 Millionen Euro pro Monat (Spalte 18) entstehen. Unter den getroffenen Annahmen entspricht dies einer Ersparnis von insgesamt rund 2,1 Milliarden Euro im Jahr 2006 (Spalte 18, letzte Zeile).

A.2 Berechnung des Einsparpotenzials beim Arbeitslosengeld II

Im Folgenden wird das Modell zur Berechnung des Einsparpotenzials, das durch Höherqualifizierung beim Arbeitslosengeld II entstünde, für das Jahr 2005 beispielhaft erläutert (Tabelle A.2). Aus datentechnischen Gründen wurde das Jahr 2005 gewählt, weil valide Informationen zur Qualifikationsstruktur der ALG-II-Empfänger nur für dieses Jahr vorlagen und die Berechnungen zum Einsparpotenzial des ALG II für die Jahre 2006 und 2007 auf Werte des Jahres 2005 zurückgreifen. Wie im Berechnungsmodell für das ALG I (vgl. Anhang A.1) markieren auch hier die grau unterlegten Felder Daten aus externen Quellen, während die übrigen Felder anhand von Formeln endogen bestimmt wurden.

Zunächst sind in den Spalten 1 und 2 die Zahlen der Erwerbstätigen und der Arbeitslosen nach ihrer Qualifikationsstruktur wiedergegeben (Reinberg/Hummel, 2007). Spalte 3 entspricht der Summe der Spalten 1 und 2 und drückt das Erwerbspersonenpotenzial differenziert nach Bildungsabschlüssen aus. Die Spalten 4 und 5 beinhalten den zentralen Ansatz zur Bestimmung der Effizienzreserven. Die Qualifikationsstruktur der Arbeitslosen im Rechtskreis SGB II wird hier auf alle Hilfebedürftigen übertragen (vgl. Abschnitt 6.4).

In den Spalten 6 bis 10 wird nun die Referenzquote bestimmt. Diese wird benötigt, um im Anschluss den Effekt der Höherqualifizierung auf die Zahl der geringqualifizierten Hilfebedürftigen übertragen zu können. Dazu wird der prozentuale Rückgang der Arbeitslosen am Arbeitsmarkt berechnet, der sich ergeben würde, wenn durch die Höherqualifizierung alle geringqualifizierten Arbeitslosen nunmehr eine Berufsausbildung erhalten hätten. Dies würde dazu führen, dass die Zahl der Arbeitslosen um rund 58,6 Prozent sinken würde (Spalte 10). Nach der in Abschnitt 6.4 beschriebenen Methodik würde dann auch die Zahl der geringqualifizierten Hilfebedürftigen infolge der gelungenen Höherqualifizierung um 58,6 Prozent auf rund 1,4 Millionen Personen sinken (Spalte 11) und die Zahl der Hilfeempfänger wäre unter den oben erläuterten Annahmen um ungefähr 2 Millionen Personen niedriger als im Status quo (Spalte 12).

Die Spalten 13 bis 17 dienen der Bestimmung der durchschnittlichen monatlichen Geldleistung je Hilfebedürftigen. Dazu wird die Gesamtzahl der Bedarfsgemeinschaften (Spalte 13) mit der durchschnittlichen Geldleistung pro Bedarfsgemeinschaft (Spalte 14) multipliziert. Anschließend wird das monatliche Ausgabenvolumen für ALG II (Spalte 15) durch die Gesamtzahl der Hilfebedürftigen (Spalte 16) dividiert, um die durchschnittliche Geldleistung je Hilfebedürftigen zu erhalten (Spalte 17). Die Spalten 18 und 19 vergleichen die Ausgaben für ALG II im Status quo mit den Ausgaben im Optimalszenario. Im Ergebnis fallen die Einsparungen sehr deutlich aus, da durch die Höherqualifizierung die Zahl

Modellrechnung für das Einsparpotenzial beim Arbeitslosengeld II

für das Jahr 2005¹

Tabelle A.2

A: Ausgangsdaten Status quo	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)			
	Anzahl der Erwerbstätigen	Anzahl der Arbeitslosen	Anzahl der Erwerbspersonen (Erwerbstätige plus Arbeitslose)	Arbeitslose nach Bildungsniveau, in Prozent aller Arbeitslosen (SGB II)	Anzahl der Hilfbedürftigen	Arbeitslosen- quote, in Prozent			
Ohne Ausbildung	5.327.000	1.872.000	7.199.000	50,1	3.384.804	26,0			
Ausbildung	19.857.000	2.393.000	22.250.000	42,6	2.878.097	10,8			
Weiterbildung	3.480.000	1.24.000	3.604.000	3,5	236.463	3,4			
Akademiker	6.026.000	257.000	6.283.000	3,7	249.976	4,1			
Alle	34.690.000	4.646.000	39.336.000	100,0	6.756.096	11,8			
B: Optimal- szenario ²	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)			
Arbeitslosen- quote, in Prozent	10,8	774.256	Rückgang der Arbeitslosen	Rückgang der Ar- beitslosen, in Prozent	Anzahl der Hilfbedürftigen	Rückgang der Hilfbedürftigen			
NEU: Ausbildung	10,8	2.393.000	1.097.744	58,6	1.399.950	1.984.854			
Ausbildung	3,4	124.000	0	0	2.878.097	0			
Weiterbildung	4,1	257.000	0	0	236.463	0			
Akademiker	10,2	3.548.256	1.097.744	23,6	4.764.486	1.991.610			
C: Vergleich	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)	(18)	(19)	(20)	
Anzahl der Bedarfs- gemeinschaften	k. A.	Monatliches ALG II pro Bedarfs- gemeinschaft, in Euro	Monatliche Gesamtausgaben ALG II für alle Bedarfsgemein- schaften, in Euro	Anzahl der Hilfbedürftigen	Monatliches ALG II pro Hilfe- bedürftigen, in Euro	Monatliche ALG-II-Gesamtausgaben, in Euro	Status quo	Optimalszenario	Differenz
NEU: Ausbildung	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	462,62	1.565.890.661	647.650.114	918.240.547	
Ausbildung	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	462,62	1.331.475.892	1.331.475.892	0	
Weiterbildung	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	462,62	109.393.559	109.393.559	0	
Akademiker	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	462,62	115.644.620	115.644.620	0	
Alle	3.717.108	840,85	3.125.530.262	6.756,096	462,62	3.122.404.732	2.204.164.185	918.240.547	
						Jährliches Einsparpotenzial, in Euro	11.018.886.563		

¹ Grau unterlegte Werte: aus den zitierten Quellen, ansonsten: eigene Berechnungen/Schätzungen; Abweichungen durch Rundung; ² Annahmen: Alle ehemals geringqualifizierten haben eine abgeschlossene Berufsausbildung und für sie gilt nun die Arbeitslosenquote der Personen mit betrieblicher oder schulischer Berufsausbildung.
Quellen: Reinberg/Hummel, 2007; BA, 2005; 2007; 2008a; 2008b; SOEP, 2008; eigene Berechnungen

der Hilfebedürftigen massiv gesunken ist (vgl. Spalten 5 und 11). Das Ergebnis ist als Differenz in Spalte 20 wiedergegeben und zeigt, dass Effizienzreserven von rund 920 Millionen Euro pro Monat und somit rund 11 Milliarden Euro pro Jahr vorhanden sind.

Literatur

Anger, Christina, 2008, Informatisierung – Ende der Einfacharbeit?, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Die Zukunft der Arbeit in Deutschland, Köln, S. 99–123

Anger, Christina / **Plünnecke**, Axel, 2008, Frühkindliche Förderung, IW-Positionen, Nr. 35, Köln

Anger, Christina / **Tröger**, Michael / **Voß**, Hendrik / **Werner**, Dirk, 2007, Machbarkeitsstudie zur Entwicklung einer Integrierten Ausbildungsstatistik am Beispiel Hessen – Projektendbericht an das Hessische Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, Köln, URL: http://www.iwkoeln.de/Portals/0/pdf/dokumente_andere/2007/pma_220207_endbericht.pdf [Stand: 2009-03-20]

Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2008, Bildung in Deutschland 2008. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Übergängen im Anschluss an den Sekundarbereich I, Bielefeld

BA – Bundesagentur für Arbeit, 2005, Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II – Geldleistungen für Bedarfsgemeinschaften, Einzelberichte für die Monate Januar bis Dezember 2005 (Daten mit einer Wartezeit von drei Monaten), Nürnberg

BA, 2006, Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen (BvB) gem. § 61 SGB III, Bekanntgabe des überarbeiteten Fachkonzepts, URL: <http://www.arbeitsagentur.de/.../A051-Jugendliche/Publikation/pdf/bvb-Fachkonzept-0306.pdf> [Stand: 2008-06-12]

BA, 2007, Arbeitsmarkt 2006, Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit, 55. Jg., Sondernummer 1, Nürnberg

BA, 2008a, Analytikreport der Statistik, Analyse der Grundsicherung für Arbeitsuchende, Januar 2008, URL: http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/200801/ama/grundsicherung_d.pdf [Stand: 2008-06-11]

BA, 2008b, Analytikreport der Statistik, Analyse der Grundsicherung für Arbeitsuchende, Juni 2008, URL: http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/200806/ama/grundsicherung_d.pdf [Stand: 2008-06-11]

BA, 2008c, Arbeitsmarkt in Zahlen, Arbeitslosigkeit im Zeitablauf, Nürnberg

BA, 2008d, Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland, Monatsbericht, Juni 2008, Nürnberg

BA, 2008e, Haushaltsplan, Haushaltsjahr 2008, URL: <http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/A20-Intern/A206-Finanzservice/Publikation/pdf/Haushaltsplan-2008.pdf> [Stand: 2009-11-30]

BA, 2008f, Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende, Geldleistungen für Bedarfsgemeinschaften, Juni 2008 (Daten mit einer Wartezeit von drei Monaten), URL: http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/200806/iiii7/geldleistungen-bedarf_rev.d.xls#Tabelle1.1!A1 [Stand: 2008-06-10]

BA, 2009, Arbeitsmarkt in Zahlen, Förderstatistik (Vorläufige Daten), Einsatz ausgewählter arbeitsmarktpolitischer Instrumente, Deutschland, Berichtsmonat Oktober 2009, Nürnberg

BA, diverse Jahrgänge, Haushaltspläne, Haushaltsjahre 2001 bis 2007, Nürnberg

- Becker**, Carsten / **Grebe**, Tim / **Asmus**, Jürgen, 2008, Begleitforschung des Sonderprogramms des Bundes zur Einstiegsqualifizierung Jugendlicher – EQJ-Programm, Berlin
- Beicht**, Ursula / **Friedrich**, Michael / **Ulrich**, Joachim G., 2007, Deutlich längere Dauer bis zum Ausbildungseinstieg – Schulabsolventen auf Lehrstellensuche, BIBB-Report 2, Bonn
- Bellmann**, Lutz / **Bielenski**, Harald / **Bilger**, Frauke / **Dahms**, Vera / **Fischer**, Gabriele / **Frei**, Marek / **Wahse**, Jürgen, 2006, Personalbewegungen und Fachkräfterekrutierung, Ergebnisse des IAB-Betriebspanels 2005, Nürnberg
- Berger**, Klaus / **Braun**, Uta / **Drinkhut**, Vera / **Schöngen**, Klaus, 2007, Wirksamkeit staatlich finanzierter Ausbildung: Ausbildungsplatzprogramm Ost – Evaluation, Ergebnisse und Empfehlungen, Bonn
- BIBB** – Bundesinstitut für Berufsbildung, 2009, Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2009 – Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung, Bonn
- BMAS** – Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2008, Verlängerung des Ausbildungspakts bewährt sich: Mehr Ausbildungsstellen, weniger unversorgte Bewerber, URL: http://www.bmas.de/coremedia/genertor/24258/2008_02_01_paktbilanz_ausbildungspakt.html [Stand: 2008-09-01]
- BMAS**, 2009, Sozialhilfe und Grundsicherung, URL: http://www.bmas.de/portal/1852/property=pdf/a207__sozialhilfe__und__grundsicherung.pdf [Stand: 2009-10-23]
- BMBF** – Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2005, Ausbildungsprogramm Ost positiv evaluiert, URL: <http://www.bmbf.de/press/1356.php> [Stand: 2008-06-24]
- BMBF**, 2006, Berufsbildungsbericht 2006, Berlin
- BMBF**, 2007, Berufsbildungsbericht 2007, Berlin
- BMBF**, 2008a, Berufsbildungsbericht 2008, Bonn
- BMBF**, 2008b, Vorversion Berufsbildungsbericht 2008, Berlin
- Braun**, Frank / **Richter**, Ulrike / **Marquardt**, Editha, 2007, Unterstützungsangebote in Deutschland für bildungsbenachteiligte Jugendliche beim Übergang von der Schule in den Beruf, Expertise im Auftrag der Universität Luxemburg, München
- Brown**, Gordon D. A. / **Gardner**, Jonathan / **Oswald**, Andrew J. / **Qian**, Jing, 2005, Does Wage Rank Affect Employees' Well-Being?, IZA Discussion Paper, No. 1505, Bonn
- Deutsches Institut für Erwachsenenbildung**, 2008, Trends der Weiterbildung, DIE-Trendanalyse, Bielefeld
- Eurostat**, 2008, Eurostat Datenbasis, URL: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> [Stand: 2008-11-24]
- Hanushek**, Eric A. / **Raymond**, Margaret E., 2003, The Effect of School Accountability Systems on the Level and Distribution of Student Achievement, in: Journal of the European Economic Association, Vol. 2, No. 2/3, S. 406–415
- Hekman**, Björn, 2007, Einstellung Jugendlicher zur unternehmerischen Selbstständigkeit, Youth Entrepreneurship Barometer 2007, Gütersloh
- Klein**, Helmut E., 2005, Direkte Kosten mangelnder Ausbildungsreife in Deutschland, IW-Trends, 32. Jg., Heft 4, S. 61–75

- Krekel**, Elisabeth M. / **Ulrich**, Joachim Gerd, 2009, Jugendliche ohne Berufsabschluss – Handlungsempfehlungen für die berufliche Bildung, Kurzgutachten der Friedrich-Ebert-Stiftung, URL: <http://library.fes.de/pdf-files/stabsabteilung/06430.pdf> [Stand: 2009-06-15]
- Kultusministerkonferenz**, 2007, Vorausberechnung der Schüler- und Absolventenzahlen 2005 bis 2020, Bonn
- Kultusministerkonferenz**, diverse Jahrgänge, Schüler, Klassen, Lehrer und Absolventen der Schulen, URL: <http://www.kmk.org/statistik/schule/statistiken/schueler-klassen-lehrer-und-absolventen-der-schulen.html> [Stand: 2008-06-10]
- Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen des Landes Brandenburg**, 2004, Evaluation des kooperativen Modells, Abschlussbericht: Ergebnisse der Befragungen und Verbleibanalysen in den Erhebungszeiträumen 2000–2003, Potsdam
- Neumann**, Michael / **Schmidt**, Jörg, 2008, Jugendarbeitslosigkeit in Deutschland, in: WiSt – Wirtschaftswissenschaftliches Studium, Jg. 37, Nr. 8, S. 425–432
- Neumann**, Michael / **Werner**, Dirk, 2009, Integrierte Ausbildungsberichterstattung Plus für Nordrhein-Westfalen (Ausbildungsjahr 2007/08), unveröffentlichter Projektzwischenbericht an das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Köln
- PISA-Konsortium Deutschland**, 2008, PISA 2006 in Deutschland: Die Kompetenzen der Jugendlichen im dritten Ländervergleich, Münster
- Plünnecke**, Axel / **Werner**, Dirk, 2004, Das duale Ausbildungssystem, IW-Positionen, Nr. 9, Köln
- Reinberg**, Alexander / **Hummel**, Markus, 2007, Qualifikationsspezifische Arbeitslosigkeit im Jahr 2005 und die Einführung der Hartz-IV-Reform. Empirische Befunde und methodische Probleme, IAB-Forschungsbericht, Nr. 9, Nürnberg
- Reisch**, Lucia A., 2003, Statusspiele – Soziale Vergleichsprozesse und wirtschaftliches Verhalten, in: Held, Martin (Hrsg.), Experimente in der Ökonomik, Jahrbuch Normative und institutionelle Grundfragen der Ökonomik, Band 2, S. 217–240
- SOEP** – The German Socio-Economic Panel Study, 2008, SOEP Data 1984–2007, DVD, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.), Berlin
- Stark**, Oded, 2005, Status Aspirations, Wealth Inequality, and Economic Growth, Zentrum für Entwicklungsforschung, ZEF Discussion Paper on Development Policy, No. 95, Bonn
- Statistisches Bundesamt**, 2005, Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Einrichtungen und tätige Personen, Stichtag: 31.12.2002, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt**, 2006a, Im Fokus: Ausgaben je Schüler, 2004, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt**, 2007, Bildung und Kultur – Berufliche Schulen, Fachserie 11, Reihe 2, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt**, 2008a, Im Fokus: Ausgaben je Schüler, 2005, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt**, 2008b, Im Fokus: Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft 2005/2006, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, diverse Jahrgänge (a), Bildung und Kultur – Allgemeinbildende Schulen, Fachserie 11, Reihe 1, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, diverse Jahrgänge (b), Bildung und Kultur – Berufliche Bildung, Fachserie 11, Reihe 3, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, diverse Jahrgänge (c), Bildung und Kultur – Berufliche Schulen, Fachserie 11, Reihe 2, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, diverse Jahrgänge (d), Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Ausgaben und Einnahmen, Wiesbaden

Vogler-Ludwig, Kurt / **Leitzke**, Simone / **Puxi**, Marco, 2005, Evaluation des Gesamtsystems zur Unterstützung benachteiligter Ausbildungsbewerber in Sachsen, Endbericht, Dresden

Wagner, Gerd G. / **Frick**, Joachim R. / **Schupp**, Jürgen, 2007, The German Socio-Economic Panel Study (SOEP) – Scope, Evolution and Enhancements, in: Schmollers Jahrbuch, Band 127, Nr. 1, S. 139–169

Werner, Dirk, 2006, IW-Umfrage zu Ausbildung und Beschäftigung, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Köln

Werner, Dirk / **Neumann**, Michael / **Schmidt**, Jörg, 2008, Volkswirtschaftliche Potenziale am Übergang von der Schule in die Arbeitswelt, URL: http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/bst/hs.xsl/nachrichten_90745.htm [Stand: 2009-06-24]

Wigger, Berthold U., 2005, Grundzüge der Finanzwissenschaft, Berlin

Kurzdarstellung

Die Integration Jugendlicher in eine berufliche Ausbildung und in Beschäftigung ist in den letzten Jahren schwieriger geworden. Viele Absolventen der allgemeinbildenden Schulen benötigen Hilfe bei der Integration in die Arbeitswelt. Die vorliegende Analyse beschreibt die wesentlichen Programme der öffentlichen Hand zur Förderung der Jugendlichen und quantifiziert ihre direkten Kosten. Eine mangelhafte Integration junger Menschen in Ausbildung und Beschäftigung verursacht aber neben den direkten Kosten der Förderprogramme auch erhebliche gesellschaftliche Folgekosten. Insbesondere beim Arbeitslosengeld und bei der sozialen Mindestsicherung gibt es Einsparpotenziale, die realisiert werden könnten, wenn eine bessere Integration gelänge. Zudem liegen Wertschöpfungspotenziale in einer Verringerung des Anteils an Personen, die den Abschluss einer beruflichen Ausbildung nicht schaffen. Aus einer höheren Anzahl von Berufsabschlüssen im Vergleich zum Status quo ließen sich sowohl Einkommensgewinne für die Betroffenen als auch gesamtgesellschaftliche Nutzenzuwächse realisieren.

Abstract

Integrating young people into vocational training and employment has become more difficult in recent years. Many school leavers need assistance in finding their place in working life. The present analysis describes the most important publicly-financed programmes for supporting young people in this situation and quantifies their direct costs. However, in addition to these direct costs, society also incurs considerable indirect costs when young people are poorly integrated into the labour market. Savings could be made if integration was improved, particularly in terms of unemployment and welfare benefits. Moreover, lowering the proportion of those who fail to complete a vocational training course would release a considerable potential in value added. Raising the number of successful trainees would bring not only income gains for those affected but also substantial benefits for society as a whole.

Die Autoren

Dr. rer. pol. **Michael Neumann**, geboren 1973 in Köln; Studium der Volks- und Betriebswirtschaftslehre in Köln; Promotion in Würzburg; seit August 2007 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Referent in den Arbeitsbereichen „Berufsausbildung“ und „Zukunft der Arbeit“ innerhalb des Wissenschaftsbereichs Bildungspolitik und Arbeitsmarktpolitik.

Dr. rer. pol. **Jörg Schmidt**, geboren 1975 in Kassel; Studium der Volkswirtschaftslehre in Göttingen; Promotion in Münster; seit 2007 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Referent im Arbeitsbereich „Beschäftigung und Qualifikation“ innerhalb des Wissenschaftsbereichs Bildungspolitik und Arbeitsmarktpolitik; seit 2008 im Hauptstadtbüro Berlin des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln.

Dipl.-Volkswirt **Dirk Werner**, geboren 1968 in Wuppertal; Studium der Volkswirtschaftslehre und Wirtschaftspädagogik in Köln; seit 1996 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Kompetenzfeld „Berufliche Bildung“ innerhalb des Wissenschaftsbereichs Bildungspolitik und Arbeitsmarktpolitik; seit 2005 stellvertretender Leiter des Wissenschaftsbereichs Bildungspolitik und Arbeitsmarktpolitik; seit 2008 zudem Geschäftsführer der Institut der deutschen Wirtschaft Köln JUNIOR gemeinnützige GmbH.