

# DIREKTE UND INDIREKTE KOSTEN MANGELNDER AUSBILDUNGSREIFE IN DEUTSCHLAND

*Dirk Werner*

## **MANGELNDE AUSBILDUNGSREIFE UND IHRE FOLGEN**

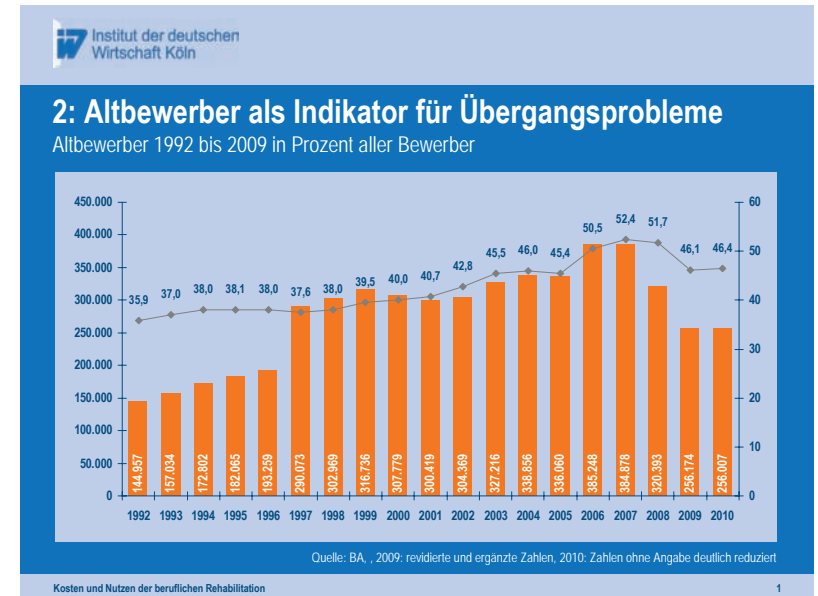
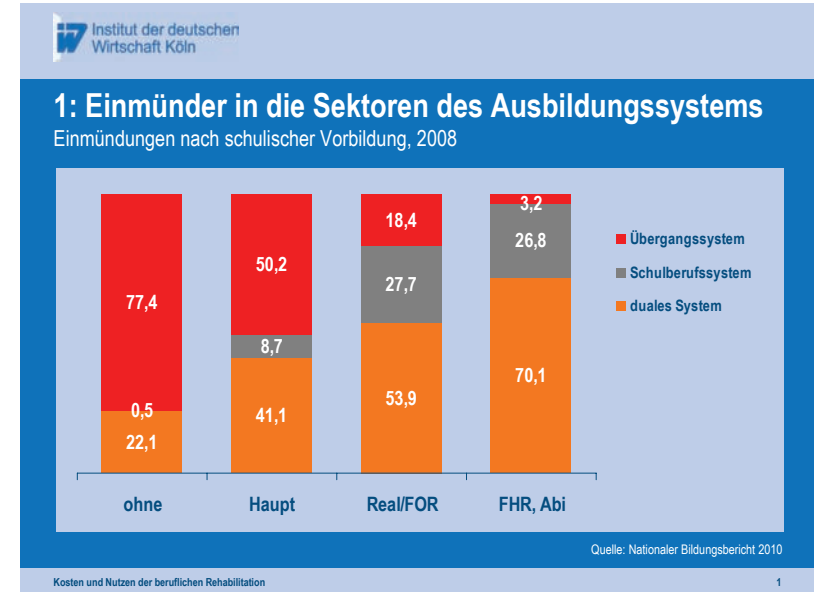
Der Strukturwandel hat sowohl auf den Arbeitsmarkt als auch den Ausbildungsmarkt spürbare Auswirkungen. Der zunehmende globale Wettbewerb lässt die Anforderungen an Schulabgänger und Bewerber steigen, während die Unternehmen bedingt durch technologischen Wandel und konjunkturelle Schwankungen flexiblere Beschäftigungs- und Personalstrukturen benötigen.

Dem steht gegenüber, dass viele Schulabgänger eine mangelnde Ausbildungsreife aufweisen. Diese drückt sich beispielsweise in fehlenden Basiskompetenzen oder Schlüsselqualifikationen aus. So verlassen jährlich bis zu 200.000 Schüler die Schule, ohne ausreichend für die erfolgreiche Aufnahme einer Berufsausbildung qualifiziert zu sein. Laut den bislang vorliegenden PISA-Studien verfügte sowohl im Jahr 2003 als auch im Jahr 2006 ein gutes Fünftel der 15-jährigen Schüler gegen Ende der Sekundarstufe I nicht über erforderliche Mindestkompetenzen in den Bereichen Lesen, Schreiben und Rechnen (vgl. Prenzel et al. 2008).

In der neuesten PISA-Studie für das Jahr 2009 hat sich dieser Wert erfreulicherweise auf gut 19 Prozent reduziert. Viele dieser Jugendlichen erreichen später nicht den Hauptschulabschluss. Entsprechende Mindeststandards, die zur erfolgreichen Aufnahme und Absolvierung einer Berufsausbildung befähigen, sind zum Beispiel im Kriterienkatalog zur Ausbildungsreife definiert, der im Rahmen des Ausbildungspakts erarbeitet wurde (vgl. BA 2008). Derzeit bleiben nur 6 Prozent der Abiturienten, aber fast 10 Prozent der Realschüler und über 30 Prozent der Hauptschulabgänger ohne Ausbildung (vgl. BIBB 2009a, S. 216).

Die etwa durch die PISA-Studien belegte mangelnde Ausbildungsreife vieler Schulabgänger in Deutschland lässt sich als eine der derzeitigen Hauptursachen der unzureichenden Integration Jugendlicher in Ausbildung ausmachen, da sie den potenziellen Nutzen der Ausbildung für die Betriebe schmälert und den Aufwand erhöht. Vor diesem Hintergrund erklärt es sich, dass Jugendliche, die eine allgemeinbildende Schule mit maximal einem Hauptschulabschluss verlassen und eine betriebliche oder schulische Ausbildung anstreben, oft nicht direkt den Zugang finden. Rund fünfzehn Monate nach Schulende sind erst 69 Prozent von ihnen in eine Berufsausbildung eingemündet (vgl. Krekel / Ulrich 2009, S. 17). Jeder zweite Anfänger im Ausbildungssystem mit Hauptschulabschluss mündet zunächst ins Übergangssystem ein (vgl. Abbildung 1, rechts oben). Insbesondere wer ohne Schulabschluss bleibt, hat Probleme am Ausbildungsmarkt (vgl. Gaupp et al. 2008). Viele von ihnen zählen später zu den Altbewerbern aus früheren Schulentlassjahren, deren Anteil an allen Bewerbern von vierzig Prozent im Jahr 2000 bis auf knapp 52 Prozent zum Jahr 2008 deutlich zugenommen hat (vgl. BIBB 2009, S. 36), inzwischen aufgrund der demografischen Entwicklung aber wieder deutlich unter fünfzig Prozent liegt (Abbildung 2, rechts unten). Dabei ging die Zahl der Altbewerber von 2007 bis 2010 um knapp 129.000 Jugendliche oder gut ein Drittel zurück.

Ergänzend zu dieser Übergangsproblematik an der ersten Arbeitsschwelle kommt hinzu, dass die Zahl der vorzeitig gelösten Ausbildungsverhältnisse zwar insgesamt seit dem Jahr 2002 ausgehend von 24,1 Prozent gesunken ist, aber dennoch mit einer Lösungsquote von 19,8 Prozent im Jahr 2006 nach wie vor zu hohe Werte aufweist (vgl. BIBB 2009, S. 152). Dabei liegen die Abbruchquoten in Ausbildungsberufen mit hohem Anteil an Auszubildenden mit maximal Hauptschulabschluss



überdurchschnittlich hoch. Auch brechen Auszubildende ohne Schulabschluss ihre Ausbildung etwa doppelt so häufig ab als Auszubildende mit Fach-/Hochschulreife. Im Ergebnis führen abgebrochene Ausbildungen sowie die Probleme beim Einstieg in Ausbildung deutlich zu häufig dazu, dass Jugendliche keine Berufsausbildung erwerben. Gegenwärtig sind rund 1,5 Millionen junge Menschen zwischen 20 bis 29 Jahren ohne Berufsausbildung zu verzeichnen (vgl. Krekel / Ulrich 2009). Ihr Anteil stagniert bereits seit etwa zehn Jahren bei rund fünfzehn Prozent eines Jahrgangs auf hohem Niveau.

Diese Befunde belegen, warum der Förderung von benachteiligten Jugendlichen nach wie vor eine große Bedeutung zukommt. Vor diesem Hintergrund widmet sich der vorliegende Beitrag zum einen der Frage, welche Ressourcen zur Förderung von Jugendlichen an der Schnittstelle von Schule und Beruf eingesetzt werden, um ihnen den Einstieg in eine betriebliche Ausbildung zu erleichtern oder auf einem alternativen Weg zu einem Ausbildungsabschluss zu verhelfen. Zum anderen werden weitere direkte und indirekte Kosten mangelnder Ausbildungsreife identifiziert und soweit möglich auch quantifiziert. Dabei soll untersucht werden, inwieweit sich die gewählten Strategien zwischen West- und Ostdeutschland unterscheiden. Zudem soll dargestellt werden, welche Einspar- und Wertschöpfungspotenziale bestehen, wenn die Effizienz beim Übergang in Ausbildung und Beschäftigung verbessert werden könnte.

#### **FÖRDERPROGRAMME ALS REAKTIONEN AUF MANGELNDE AUSBILDUNGSREIFE**

Um die Folgen und Auswirkungen mangelnder Ausbildungsreife zu kompensieren, werden – neben stärker präventiven Ansätzen in der frühkindlichen Förderung und in den allgemeinbildenden Schulen, etwa durch Sprachförderung, Ganztagsangebote oder individueller Förderung – zahlreiche Förderprogramme und Unterstützungsmaßnahmen angeboten. Berufliche Förder- und Qualifizierungsmaßnahmen im Anschluss an die allgemeine Schule sind ein fester Bestandteil an der Schnittstelle von Jugend-, Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik geworden und haben eine eigene Struktur etabliert, die im nationalen Bildungsbericht als Übergangssystem (vgl. Autorengruppe Bildungsbericht-erstattung 2008) und im Rahmen der Integrierten Ausbildungsbericht-erstattung als Integrationsbereich des Ausbildungssystems bezeichnet

wird (vgl. Neumann et al. 2010, S. 11 f.). Zwar stehen die entsprechenden Förderangebote auch ausbildungsreifen Jugendlichen offen und einige nicht ausbildungsreife Jugendliche schaffen ihren Weg in Ausbildung und Beschäftigung auch ohne Förderung, doch können die Integrationshilfen im Kern als Reaktion und Folge mangelnder Ausbildungsreife gewertet werden.

Einen Förderschwerpunkt bildet die Beschulung der Jugendlichen, die nach Verlassen der allgemeinbildenden Schule keine Ausbildung begonnen und keine weiterführende schulische Ausbildung aufgenommen haben, aber noch der Berufsschulpflicht unterliegen. Sie liegen im Verantwortungsbereich der Bundesländer. Hier wurden im Schuljahr 2008/2009 insgesamt rund 245.000 Schüler in einem Berufsvorbereitungsjahr, Berufsgrundschuljahr und in Berufsfachschulklassen, die maximal zu einem Realschulabschluss führen und keinen Berufsabschluss vermitteln, unterrichtet (vgl. Statistisches Bundesamt 2010). Diese Zahlen erfassen jedoch bei Weitem nicht alle Jugendlichen in schulischen Integrationsangeboten. So werden allein in Nordrhein-Westfalen fast 30.000 Jugendliche in Klassen für Schüler ohne Berufsausbildungsverhältnis beschult, die nach der Systematik des Statistischen Bundesamtes unter den Auszubildenden im dualen System subsumiert werden, de facto aber dem Integrationsbereich zuzurechnen sind. Nordrhein-Westfalen ist nicht das einzige Bundesland, das solche Bildungsgänge anbietet, wohl aber das zahlenmäßig stärkste Beispiel. Neben den schulischen Angeboten der Bundesländer sind vor allem die Maßnahmen der Bundesagentur für Arbeit (BA) von hoher Relevanz. Im September 2009 befanden sich knapp 45.000 Jugendliche in einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme; hinzu kamen gut 6.000 geförderte Jugendliche in Einstiegsqualifizierungen (vgl. BA 2009). Weiterhin gibt es zahlreiche andere Fördermaßnahmen der Berufsorientierung, der ausbildungsbegleitenden Förderung sowie Hilfen an der zweiten Arbeitsmarktschwelle zum Beschäftigungseinstieg (vgl. Neumann et al. 2009, S. 26 f.; BIBB 2009, S. 205 f.).

Insgesamt ist in den vergangenen fünf Jahren die Zahl der Jugendlichen deutlich gesunken, die sich in Maßnahmen des Zielbereichs Integration befinden. Von 417.600 im Jahr 2005 ging die Zahl der Einmünder im Übergangssystem auf 346.800 im Jahr 2009 kontinuierlich zurück, wie erste Ergebnisse der bundesweiten Integrierten Ausbildungsbericht-erstattung zeigen (vgl. BIBB 2010), die ursprünglich vom Institut der

deutschen Wirtschaft Köln für Hessen entwickelt wurde. Die Chancen von Schulabgängern auf eine berufliche Qualifizierung haben sich parallel dazu verbessert.

### **STRUKTUREN UND KOSTEN VON INTEGRATIONSMASSNAHMEN**

Die wenigen vorhandenen systematisch aufbereiteten Daten dokumentieren, dass ein homogenes und aussagekräftiges Berichtssystem bislang fehlt. Die neue Integrierte Ausbildungsberichterstattung wird hier zu einer deutlichen Verbesserung führen. Für eine fundierte Einschätzung der einzelnen Fördermaßnahmen wären jedoch darüber hinausgehend individuelle Verlaufsdaten hilfreich. Bis zu ihrer bundesweiten Umsetzung bleibt es demnach schwierig, einen Überblick über das Ausmaß der Fördermaßnahmen, deren Teilnehmerstruktur und die damit verbundenen Kosten zu gewinnen. Eine Ursache liegt darin, dass die Verantwortung für die berufliche Entwicklung von benachteiligten Jugendlichen über viele Institutionen in Deutschland verteilt ist. Die Bundesländer und Kommunen, die Bundesministerien und die BA tragen mit unterschiedlichen Förderangeboten zu einer diffusen Vielfalt in diesem Bereich bei.

Vor diesem Hintergrund hat das Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW) im Auftrag der Bertelsmann Stiftung eine Studie erstellt, um die unterschiedlichen öffentlichen Förderprogramme am Übergang von der Schule in Ausbildung und Beschäftigung in den Kommunen und Bundesländern und auf der Ebene des Bundes zu dokumentieren, vergleichend zu analysieren sowie die langfristigen Effizienz- und Einsparpotenziale durch eine erfolgreiche Höherqualifizierung abzuschätzen (vgl. Werner et al. 2008; Neumann et al. 2010). Anhand der Ergebnisse ist es erstmals möglich, die direkten und indirekten gesamtwirtschaftlichen Kosten der Förderprogramme als eine primäre Folge mangelnder Ausbildungsreife, die jedoch auch ausbildungsreifen Jugendlichen zugute kommen, systematisch darzustellen.

- Die *direkten Kosten* werden nach den verschiedenen Trägern und nach Unterschieden in der Zielsetzung der Maßnahmen gegliedert. Sie umfassen die Ausgaben für Programme, Projekte und sonstige Hilfen, die sich speziell an die Gruppe der benachteiligten Jugendlichen richten.

- Die *indirekten Kosten* werden in Form von individuellen sowie gesellschaftlichen Folgekosten einer nicht gelungenen Integration in Ausbildung und Beschäftigung betrachtet. Damit können die finanziellen Konsequenzen, wenn die Integration trotz oder mangels geeigneter Unterstützungsmaßnahmen fehlschlägt, abgeschätzt werden. Diese indirekten Kosten stellen zugleich Effizienz- und Einsparpotenziale dar, da sie bei einer erfolgreichen Integration Jugendlicher in Ausbildung und Beschäftigung nicht oder nur in geringerem Maße anfallen würden.

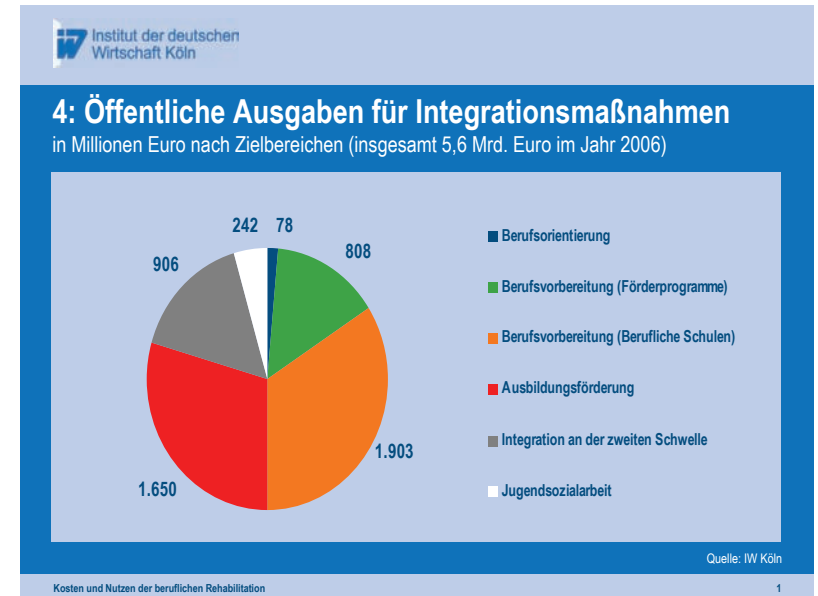
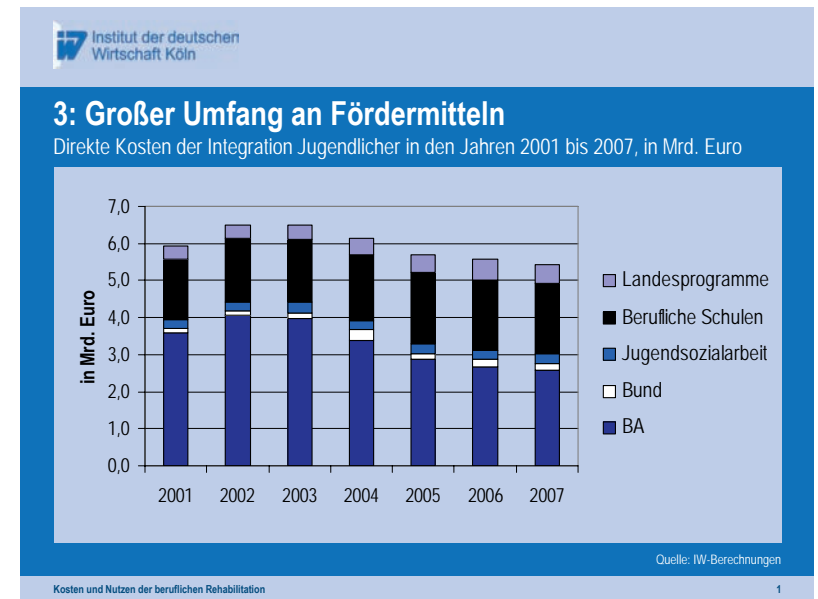
Das identifizierte Fördervolumen für Maßnahmen zur Integration von Jugendlichen in Ausbildung und Beruf weist im Berichtszeitraum (2001 bis 2007) im Jahr 2002 mit einer Höhe von 6,5 Milliarden Euro ein Maximum bei den direkten Kosten auf (Abbildung 3, Seite 133 oben). Im Jahr 2003 wurde das Förderniveau gehalten, anschließend kam es zu einem stetigen und deutlichen Rückgang der finanziellen Mittel. 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 sind die direkten Kosten gesunken, obwohl die Jugendarbeitslosigkeit in diesem Zeitraum deutlich anstieg. Dies war in erster Linie auf das Auslaufen des Sofortprogramms zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit „JUMP“ zurückzuführen. Insgesamt 5,6 Milliarden Euro betrugten die direkten Kosten der öffentlichen Hand im Jahr 2006. In der Querschnittsbetrachtung zeigt sich, dass die vier Förderbereiche ein deutlich unterschiedliches Kostenvolumen aufweisen (Abbildung 4, Seite 133 unten):

- *Berufsvorbereitung.* Der größte Teil der Ausgaben entfällt mit knapp der Hälfte der Fördermittel (48,6 Prozent) auf den Zielbereich der Berufsvorbereitung. Dazu gehören vorrangig Fördermaßnahmen der BA mit 14,5 Prozent aller Mittel sowie Integrationsangebote der Bundesländer an beruflichen Schulen für die Besoldung von Lehrern und die Finanzierung von Sach- und Investitionskosten, für die gut ein Drittel aller Mittel (34,1 Prozent) verausgabt wird.
- *Ausbildungsförderung.* Auf außerbetriebliche Ausbildung, die Förderung von Ausbildungsplätzen sowie auf ausbildungsbegleitende Hilfen entfällt knapp ein Drittel (29,5 Prozent) der eingesetzten öffentlichen Mittel. Ob diese Fördergelder zielführend verwendet werden, hängt nicht nur von 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, wenn ihnen die notwendigen Basisqualifikationen fehlen. Für ausbildungsreife Jugendliche gilt es hingegen primär, den regionalen Ausbildungsmarkt durch flexible Rahmenbedingungen so weit zu öffnen, dass eine reguläre und möglichst ungeforderte Ausbildungsstelle angetreten werden kann. Gerade außerbetriebliche Ausbildung ist nur ein unvollkommenes Substitut einer betrieblichen Ausbildung.

- *Integration in Beschäftigung.* Die Maßnahmen zur Integration an der zweiten Arbeitsmarktschwelle wurden im Jahr 2006 mit rund sechzehn Prozent der Gesamtmittel ausgestattet und überwiegend von der BA finanziert.
- *Berufsorientierung.* Auffällig ist der geringe Förderumfang für den Integrationsbereich Berufsorientierung, der nur mit einem Anteil von 1,4 Prozent der Finanzmittel ausgestattet wird. Zwar berücksichtigt die vorliegende Studie nur jene Mittel, die über den Kernauftrag von Schule zur Berufsorientierung hinausgehen und speziell für die betrachtete Zielgruppe eingesetzt werden. Dennoch sind die Probleme der Jugendlichen oft schon in der Schulzeit deutlich erkennbar. Im Rahmen umfangreicherer Programme der Berufsorientierung könnten betroffene Schüler frühzeitig gefördert und damit gezielt auf die Berufswelt vorbereitet werden.

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



Weil vielen Jugendlichen trotz der vielfältigen Hilfsangebote und Maßnahmen die Integration in eine berufliche Ausbildung bis hin zu einem erfolgreichen Ausbildungsabschluss nicht gelingt, entstehen indirekte 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 etwa Arbeitslosengeld (ALG I) oder Arbeitslosengeld II (ALG II),
- einer gefühlten individuellen Unzufriedenheit bei einer gescheiterten oder unzureichenden Integration,
- einem schlechteren Gesundheitszustand,
- einer erhöhten Jugendkriminalität und
- Fehlanreizen und Allokationsverzerrungen als Resultat staatlicher Eingriffe.

Nur ein Teil dieser individuellen und gesellschaftlichen Kosten als eine Folge mangelnder Ausbildungsreife 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 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 berufliche Nachqualifizierung somit bei 1.945 Euro pro geringqualifizierter Erwerbsperson im Jahr 2006.
- Zudem lässt sich für das Jahr 2006 eine entgangene Wertschöpfung in Höhe von 10.015 Euro pro Erwerbsperson ohne abgeschlossene Berufsausbildung errechnen. Dieser Betrag stellt den durchschnittlichen

Einkommenszuwachs dar, der sich erstens aus einer Einkommenssteigerung der ehemals geringqualifizierten Erwerbstätigen und zweitens der Integration eines Teils der ehemals geringqualifizierten Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt zusammensetzt.

- Insgesamt lässt sich so ein Einspar- und Wertschöpfungspotenzial in Höhe von 11.961 Euro pro Erwerbsperson bestimmen, das im Falle einer erfolgreichen beruflichen Nachqualifizierung von Geringqualifizierten jährlich realisiert würde.

## **ERGEBNISSE UND EFFIZIENZ DER FÖRDERMASSNAHMEN**

Bei der großen Anzahl geförderter Jugendlicher liegt es nahe, die Frage nach der Effektivität und dem Erfolg dieser Maßnahmen zu stellen. Kritische Stimmen bezeichnen die Integrationsangebote für Jugendliche pauschal als Warteschleifen (vgl. Fütterer et al. 2008, S. 18). Allerdings gehen viele dieser Kritiker implizit davon aus, dass das Angebot an Ausbildungsplätzen starr ist. Ist es kleiner als die Anzahl der ausbildungswilligen Jugendlichen, müssen in dieser Logik Jugendliche bei der Suche zwangsläufig erfolglos bleiben und dann in den Warteschleifen „geparkt“ werden. Dies wird gerne mit der Forderung nach einem Recht auf Ausbildung für alle verbunden (vgl. Fütterer et al. 2008). Dieser Gedanke ist jedoch irreführend: Die Entscheidung der Unternehmen, einen zusätzlichen Auszubildenden einzustellen, erfolgt nach einer Abwägung von Kosten und Nutzen (vgl. Hollmann et al. 2010). Der Qualität der vorhandenen Kompetenzen vor Beginn einer Ausbildung kommt bei der Einstellungsentscheidung ein ebenso großes Gewicht zu wie der Entlohnung des Auszubildenden (vgl. Neumann / Schmidt 2008).

Letztlich entmutigt die in den vergangenen Jahren geführte Warteschleifen-Diskussion nicht nur die Jugendlichen, sondern unterstellt zudem den Initiatoren unlautere Motive. Erklärtes Ziel der Maßnahmen ist es jedoch, Menschen auf ihrem Weg in eine Ausbildung und anschließend in eine Beschäftigung zu unterstützen. Zentrales Evaluationskriterium muss also der Anteil der durch sie erfolgten oder die mit ihrer Unterstützung gelungenen Übergänge in eine Ausbildung sein – allerdings gemessen an den jeweiligen Voraussetzungen, regionalen Rahmenbedingungen und Bemühungen aller Beteiligten. Dabei bleiben mehr Teilnehmer an den Maßnahmen des Übergangssystems auf Dauer ohne Berufsabschluss als unter denen, die direkt eine Ausbildungsstelle finden (vgl. Beicht / Ulrich

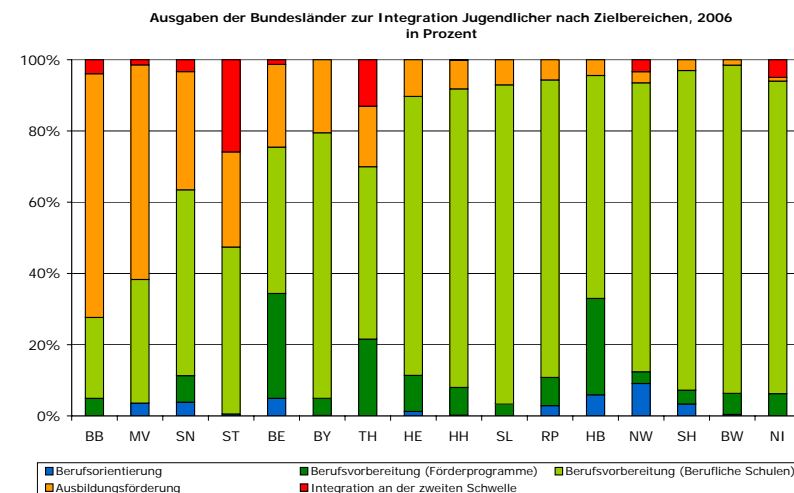
2008b). Dies lässt sich im starken Maße auf die Selektion nach unterschiedlicher Leistungsstärke der Jugendlichen bei der Besetzung der Ausbildungsplätze zurückführen.

Insgesamt lässt sich jedoch nachweisen, dass die Teilnahme am Übergangssystem die weitere Wartezeit bis zur Aufnahme einer betrieblichen Berufsausbildung verkürzt (vgl. Beicht / Ulrich 2008a, S. 289 ff.) Selbst wenn Warteschleifen entstehen, wirken die Maßnahmen der Berufsvorbereitung in ihrer Summe positiv. Darüber, wie gut die Maßnahmen im Einzelnen wirken, ist allerdings nicht viel bekannt. Bislang sind solche Evaluationen nur ansatzweise erfolgt. Eine Ausnahme stellt die BIBB-Übergangsstudie dar (vgl. Beicht 2009). Betrachtet man bei der Berechnung der Übergangsquote, die das Einmündeverhalten der Jugendlichen in eine Ausbildung beschreibt, lediglich jene Personen, die während der Übergangsmaßnahme eine betriebliche Lehrstelle gesucht haben, so zeigt sich, dass innerhalb eines Jahres die Hälfte der ehemaligen Teilnehmer an einer Berufsvorbereitung (Berufsvorbereitungsjahr oder Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen) eine betriebliche Ausbildung begonnen haben. Bei den Bildungsgängen der Berufsfachschule sind es 57 Prozent und bei Abschluss des Berufsgrundbildungsjahrs 63 Prozent. Bei den Determinanten konnten der Migrationshintergrund und ein fehlender Hauptschulabschluss als nachteilig identifiziert werden. Eine zweite Referenzquelle stellt das Übergangspanel des Deutschen Jugendinstituts (DJI) dar. Die Risikofaktoren der Übergangsproblematik werden bestätigt, da auch hier eine Gefährdung der Jugendlichen ohne Schulabschluss und mit Migrationshintergrund festgestellt wird.

Eine umfassende Evaluation erfordert somit eine gute Eingangsdiagnostik sowie Nachbefragungen von Jugendlichen, welche die Angebote der Integration bereits wieder verlassen haben. Eine solche Evaluation ist grundsätzlich mit hohen Kosten verbunden und bietet sich daher nur für finanziell bedeutende Maßnahmen an. Für die finanziell kleineren Maßnahmen würde es sich stattdessen anbieten, Maßnahmenbündel zu definieren und diese gemeinsam zu evaluieren. So könnten zum Beispiel die Maßnahmenbündel einzelner Bundesländer miteinander verglichen werden.

## ÜBERGÄNGE UND FÖRDERUNGEN IM OST-/WEST-VERGLEICH

Vergleicht man die Förderstruktur in den einzelnen Bundesländern miteinander, so fällt eine ausgeprägte Heterogenität in der Ausrichtung der Förderung auf. Hervorstechend ist, dass die westlichen Bundesländer vermehrt auf Maßnahmen der Berufsvorbereitung setzen, während sich die ostdeutschen Bundesländer verstärkt auf die Bereitstellung von (außerbetrieblichen) Ausbildungsplätzen konzentrieren. Der Freistaat Bayern liegt mit seiner Förderstruktur zwischen diesen Extremen, allerdings wird hier der Bereich Ausbildungsförderung stärker finanziell ausgestattet als im Durchschnitt der übrigen westdeutschen Bundesländer. Die stärkere Ausrichtung auf den Zielbereich Ausbildungsförderung im Osten ist primär auf die Strukturschwäche vieler dortiger Regionen zurückzuführen. Zentrale Ursache für die Probleme auf dem Ausbildungsmarkt war hier die in den vergangenen Jahren geringe Anzahl von angebotenen Ausbildungsplätzen gemessen an den noch großen Jahrgangsstärken. Abbildung 5 stellt die Förderkulisse im Integrationsbereich getrennt nach Bundesländern dar.



Die unterschiedlichen Förderkulissen in den einzelnen Bundesländern gehen zunächst einmal mit der Zahl der jeweils geförderten Jugendlichen in den Maßnahmen der Berufsvorbereitung einher. Eine geringe Zahl an Jugendlichen in der Berufsvorbereitung kann drei Hintergründe haben: Zum ersten können die Abgänger der allgemeinbildenden Schulen besser qualifiziert sein als im Bundesdurchschnitt oder die Nachfrage am Ausbildungsmarkt kann vergleichsweise höher ausfallen und daher erhalten Schulabgänger häufiger einen Ausbildungsplatz. Zum zweiten kann auf den Einsatz der Berufsvorbereitung verzichtet werden, wenn sich ein Bundesland stark in der außerbetrieblichen Ausbildung engagiert. Drittens können Fördermaßnahmen unterbleiben und damit die Quote der jugendlichen Arbeitslosen ansteigen lassen. Dies kann natürlich nur solche Jugendliche betreffen, die nicht mehr berufsschulpflichtig sind. Je nach Konstellation sind also andere Bewertungen der Förderkulisse angezeigt. Grundsätzlich sind jedoch niedrige Teilnehmerquoten positiv zu bewerten, wenn sie nicht mit hoher Jugendarbeitslosigkeit oder anderen Übergangsproblemen einhergehen.

Einen ersten Indikator zur Beurteilung der Situation im Integrationsbereich in den einzelnen Bundesländern stellen die Teilnehmerquoten dar (vgl. Neumann et al. 2010). Die Teilnehmerquote TBV (= Teilnehmer in Berufsvorbereitung) ist eine unechte Quote zwischen den ermittelten Teilnehmern in der Berufsvorbereitung und den Schulabgängern mit maximal einem Hauptschulabschluss. Für Deutschland ergibt sich für das Jahr 2006 eine Teilnehmerquote von 1,4. Dies bedeutet, dass in diesem Jahr für jeden Schulabgänger mit maximal Hauptschulabschluss 1,4 Teilnehmer in der Berufsvorbereitung zu beobachten waren. Sehr positiv schneidet hier Bayern mit einem Wert von 0,5 ab, während Niedersachsen und Hamburg mit Quoten von 2,3 und 2,4 die Schlusslichter in dieser Statistik bilden (vgl. Tabelle 1).

Für die ostdeutschen Bundesländer sind die TBV jedoch mit einiger Vorsicht zu interpretieren, da Programme der Berufsvorbereitung hier deutlich weniger verbreitet sind. Dort werden Schulabgänger, die keinen regulären Ausbildungsplatz finden, häufiger in außerbetrieblichen Ausbildungen qualifiziert. Zur Differenzierung lässt sich dafür ein zweiter Indikator berechnen. Die Teilnehmerquote TINT (= Teilnehmer in Integrationsmaßnahmen) bezieht als unechte Quote nicht nur Teilnehmer der Berufsvorbereitung ein, sondern auch Jugendliche in geförderten Ausbildungsverhältnissen. Im Vergleich der Regionen schneiden hier die westdeutschen Bundesländer deutlich besser ab (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Indikatoren zum Integrationsbereich nach Bundesländern

	Zahl der Schulabgänger mit maximal Hauptschulabschluss, im Durchschnitt der Jahre 2002 bis 2006	PISA-Punkte im Kompetenzfeld „Lesen“, im Jahr 2006*	Zahl der Schüler im dualen System, im Schuljahr 2006/07	Teilnehmerquote Berufsvorbereitung (TQ BV)	Teilnehmerquote Integration insgesamt (TQ INT)
Baden-Württemberg	48.517	500	202.293	1,3	1,4
Bayern	58.651	511	283.004	0,5	0,6
Berlin	12.503	488	57.793	1,0	2,0
Brandenburg	10.033	486	53.787	0,6	2,0
Bremen	2.286	474	17.752	1,0	1,2
Hamburg	5.490	476	35.540	2,4	2,8
Hessen	22.084	492	117.710	1,6	1,8
Mecklenburg-Vorpommern	7.353	480	42.968	0,7	2,6
Niedersachsen	29.274	484	151.691	2,3	2,4
Nordrhein-Westfalen	60.837	490	361.027	1,9	2,1
Rheinland-Pfalz	17.923	499	77.131	1,4	1,5
Saarland	4.781	497	20.716	1,7	1,8
Sachsen	11.982	512	90.260	1,2	3,0
Sachsen-Anhalt	8.063	487	49.865	1,2	2,8
Schleswig-Holstein	14.015	485	60.349	1,3	1,4
Thüringen	8.424	500	48.700	1,3	2,5
<b>Westdeutschland</b>	<b>263.858</b>	<b>491</b>	<b>1.327.213</b>	<b>1,7</b>	<b>1,8</b>
<b>Ostdeutschland</b>	<b>58.358</b>	<b>492</b>	<b>343.373</b>	<b>1,0</b>	<b>2,5</b>
<b>Deutschland</b>	<b>322.216</b>	<b>491</b>	<b>1.670.586</b>	<b>1,4</b>	<b>1,6</b>

\* Für West- und Ostdeutschland ungewichtetes Mittel der Länder  
 TBV = Unechte Teilnehmerquote für Berufsvorbereitung; TINT = Unechte Teilnehmerquote für Integrationsbereich  
 Quellen: Statistisches Bundesamt, Pisa-Konsortium Deutschland; Neumann et al. (2010), eigene Berechnungen



Die niedrigen TBV in den neuen Bundesländern lassen sich relativ gut durch eine unterschiedliche Integrationspolitik erklären. Beim Übergang von der TBV zur TINT ist für Ostdeutschland ein Anstieg von 1,0 auf 2,5 zu erkennen, im Westen erfolgt hingegen nur ein marginaler Anstieg von 1,4 auf 1,6. Dies gilt auch für Bayern. Hier liegen beide Quoten allerdings auf einem sehr niedrigen Niveau. Die niedrige TBV in Bayern ist also primär auf die hohe Zahl von Abgängern mit maximal einem Hauptschulabschluss zurückzuführen, die auch ohne Berufsvorbereitung in das duale System integriert werden können.

Dass Bildung „Ländersache“ ist, kann man auch an den Maßnahmen der Integration Jugendlicher deutlich erkennen. Während Bayern aufgrund der Kombination einer vergleichsweise hohen Qualifikation der Jugendlichen mit einem aufnahmefähigen Ausbildungsmarkt nur wenige Jugendliche gezielt fördern muss, ist vor allem in Niedersachsen und Hamburg die Berufsvorbereitung stark ausgebaut. In den neuen Bundesländern setzt man hingegen vor allem auf geförderte Ausbildung. Dies ist deshalb bemerkenswert, weil der Vergleich der Bildungsperformance in den Bundesländern nicht den Schluss nahelegt, Schulabgänger im Osten hätten einen deutlich besseren Bildungsstand. Die PISA-Ergebnisse deuten vielmehr darauf hin, dass etwa in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern noch überdurchschnittlicher Qualifizierungsbedarf bei den Schülern besteht. Trotzdem können die Schulabgänger mit größeren Chancen auf eine Berufsausbildung als ihre ähnlich gut qualifizierten Altersgenossen im Westen rechnen – auch wenn diese öffentlich gefördert ist. Da die Förderung der außerbetrieblichen Ausbildung im Osten durch BA- und Bundesmittel stark subventioniert wird, greift der Staat hier deutlich in die regionalen Chancen der Jugendlichen auf einen Ausbildungsplatz ein. Im Jahr 2005 hatten bundesweit vierzig Prozent der Einmündler in eine außerbetriebliche Ausbildung keinen Hauptschulabschluss, bei den Einmündlern in BvB waren es hingegen nur 31 Prozent (vgl. Antoni et al. 2007). Auch dies ist ein Indiz dafür, dass nicht unbedingt die leistungsstärkeren Jugendlichen eine geförderte Berufsausbildung durchlaufen. Vielmehr entscheidet hierüber auch das Glück in der richtigen, stärker geförderten Region beheimatet zu sein.

## FAZIT UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Der Förderung von benachteiligten Jugendlichen kommt in Deutschland eine große Bedeutung zu. Einem bedeutenden Anteil der Abgänger allgemein bildender Schulen gelingt der Sprung auf eine Ausbildungsstelle noch nicht ohne besondere Hilfestellung. Im Kern können diese Übergangsprobleme als eine Folge mangelnder Ausbildungsreife beschrieben werden.

Diese verursacht hohe Folgekosten, die von Bund, Ländern und Kommunen gemeinsam getragen werden, ohne dass dabei eine systematische Abstimmung und Förderlogik erkennbar wäre. Die Kosten fallen jedoch mit rund 10.000 Euro pro geförderten benachteiligten Jugendlichen jährlich vergleichsweise gering aus, wenn man berücksichtigt, dass eine gescheiterte berufliche Integration für die Gesellschaft jedes Jahr mit rund 12.000 Euro sogar höhere Kosten pro Person ohne Berufsausbildung verursacht, als die einmalige jährliche Förderung eines Jugendlichen im Rahmen einer Berufsvorbereitung oder Ausbildungsförderung.

Die Strategien bei der Integration sind vielfältig und unterscheiden sich zwischen den Bundesländern erheblich. Während in Westdeutschland bevorzugt die Berufsvorbereitung finanziell gefördert wird, fokussiert sich die Hilfe in Ostdeutschland auf die Förderung von Auszubildenden. Dies bedeutet, dass ein Jugendlicher im Osten nicht zuletzt aufgrund der Hilfe des Bundes durch das Ausbildungsplatzprogramm Ost erheblich bessere Chancen auf einen Ausbildungsplatz hat als im Westen. Während also in den westlichen Bundesländern insbesondere sozial benachteiligte Jugendliche gefördert werden, sind es in Ostdeutschland primär marktbenachteiligte Jugendliche. Zudem sind auch bei den Determinanten für Ausbildungsabbrüche regionale Faktoren mitentscheidend (vgl. Bessey / Backes-Gellner 2008, S. 21). So brechen Jugendliche in strukturschwachen Regionen häufiger ihre Ausbildung ab. Jugendliche im Osten verdanken der Förderung somit zwar den schnelleren Zugang in eine Ausbildung, verlassen diese aber auch häufiger wieder ohne Erfolg.

Aufgrund der unterschiedlichen Anforderungen können beide Instrumente, Berufsvorbereitung sowie Ausbildungsförderung, zur Verbesserung der Situation Jugendlicher beitragen. Entscheidend sind allerdings eine gute Passung zwischen Jugendlichem und Maßnahme sowie die richtige Dosierung. Eine zu stark ausufernde Berufsvorbereitung kann zu unnö-

tigen Warteschleifen für Jugendliche führen. Eine vorschnelle Fokussierung auf die außerbetriebliche Ausbildung setzt sich leicht dem Vorwurf aus, betriebs- und praxisfern auszubilden. Oftmals wird dadurch der Übergang aus dem öffentlich finanzierten Bildungssystem in den Arbeitsmarkt verzögert und es entstehen Integrationsprobleme an der zweiten Arbeitsmarktschwelle beim Einstieg in Beschäftigung.

Für eine Verbesserung der Situation am Ausbildungsmarkt kommt einer Korrektur im allgemeinbildenden Schulsystem entscheidende und zentrale Bedeutung zu. Weitere Reformanstrengungen sollten hier vor allem in jungen Jahren ansetzen, um die Jugendlichen auf den Arbeitsmarkt vorzubereiten, indem die notwendigen Basis- und Schlüsselkompetenzen für einen Einstieg in eine Ausbildung vermittelt werden. Daher sollte ein Fokus auf der Optimierung der frühkindlichen Förderung als konsequenter Präventivstrategie liegen. Dies wäre der erste Schritt, langfristig und nachhaltig die Humankapitalausstattung zu verbessern, die Erwerbstätigkeit zu steigern und zugleich das Risiko von Kinderarmut zu reduzieren (vgl. Anger / Plünnecke 2008). Das Matching am Ausbildungsmarkt ließe sich weiterhin verbessern, indem den Jugendlichen Lotsen oder Mentoren zur Seite gestellt werden (vgl. Krekel / Ulrich 2009, S. 27), die sie beim Übergangsprozess durchgängig begleiten. Allerdings stellen eine systematische Abstimmung der vorhandenen Fördermaßnahmen und eine einheitliche und qualitativ hochwertige Diagnostik des individuellen Förderbedarfs der Jugendlichen das im Vergleich dazu wichtigere Handlungsfeld mit grundsätzlicher Bedeutung dar.

Die Ausbildungsbereitschaft der Unternehmen könnte erhöht werden, indem Ausbildungsvergütungen nach Eignung der Bewerber differenzierbar werden (vgl. Neumann / Schmidt 2009). Die Entscheidung der Unternehmen, eine Berufsausbildung anzubieten, wird in Abwägung von Kosten und Nutzen getroffen. So kann sich jeder sechste Betrieb bei entsprechender finanzieller Unterstützung vorstellen, zusätzliche Ausbildungsplätze auch für Altbewerber anzubieten (vgl. Troltsch et al. 2008). Die Erfahrungen mit dem Programm 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 Produktivität der Jugendlichen für den Betrieb sichtbar werden lässt. Es bedarf somit nicht zwingend einer außerbe-

trieblichen Ausbildungsförderung, um das Angebot an Ausbildungsplätzen positiv zu beeinflussen. Eine vorhandene große Bereitschaft zeigt sich daran, dass jedes dritte ausbildungsaktive Unternehmen für seine Auszubildenden Nachhilfe oder Stützunterricht, vornehmlich für leistungsschwächere Auszubildende, anbietet (vgl. Werner / Neumann / Erdmann 2010, S. 36). Dabei werden leistungsschwächere Auszubildende deutlich häufiger gefördert (Abbildung 6). Trotz dieses hohen Engagements wünschen sich viele Unternehmen eine intensivere externe Unterstützung über die bisherige Förderkulisse hinaus, die bei der Ausbildung leistungsschwächerer Jugendlicher von sechs von zehn Unternehmen befürwortet wird (Werner / Neumann / Erdmann 2010, S. 38).



## LITERATUR

- Anger, Christina / Plünnecke, Axel (2008): *Frühkindliche Förderung. IW-Analyse 35*. Köln.
- Antoni, Manfred / Dietrich, Hans / Jungkunst, Maria / Matthes, Britta / Plicht, Hannelore (2007): *Jugendliche – Die Schwächsten kamen seltener zum Zug*. IAB-Kurzbericht 2. Nürnberg.
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2008): *Bildung in Deutschland (2008). Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Übergängen im Anschluss an den Sekundarbereich I*. Bielefeld.
- Beicht, Ursula (2009): *Verbesserung der Ausbildungschancen oder sinnlose Warteschleife? BIBB Report 11/09*. Bonn.
- Beicht, Ursula / Ulrich, Joachim Gerd (2008a): *Ergebnisse der BIBB-Übergangsstudie*. In: Beicht, Ursula / Friedrich, Michael / Ulrich, Joachim Gerd (Hrsg.): *Ausbildungschancen und Verbleib von Schulabsolventen (Berichte zur beruflichen Bildung)*. Bielefeld, S. 101–291.
- Beicht, Ursula / Ulrich, Joachim Gerd (2008b): *Welche Jugendlichen bleiben ohne Berufsausbildung? BIBB Report 06/08*. Bielefeld.
- Bessey, Donata / Backes-Gellner, Uschi (2008): *Analyse von Ausbildungsabbrüchen. Warum Jugendliche eine Ausbildung abbrechen*. In: *Panorama. Die Fachzeitschrift für Berufsberatung, Berufsbildung, Arbeitsmarkt*, 7, S. 20–21.
- BIBB – Bundesinstitut für Berufsbildung: *Pressemitteilung (2010): Bessere Chancen für volle berufliche Qualifizierung – Junge Leute profitieren vom demografischen Wandel*. Bonn.
- BIBB – Bundesinstitut für Berufsbildung (2009): *Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2009. Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung*. Bonn.
- Bundesagentur für Arbeit (BA) (2009): *Arbeitsmarkt in Zahlen – Förderstatistik*. Nürnberg.
- Diehl, Claudia / Friedrich, Michael / Hall, Anja (2009): *Jugendliche ausländischer Herkunft beim Übergang in die Berufsausbildung. Vom Wollen, Können und Dürfen*. In: *Zeitschrift für Soziologie*, 38, 1, S. 48–67.
- Fütterer, Michael / Hofmann, Lisa / Weick, Helmut et al. (2008): *Ausbildung für Alle! Wege aus der Ausbildungskrise*. Hamburg.
- Gaupp, Nora / Lex, Tilly / Reissig, Birgit (2008): *Ohne Schulabschluss in die Berufsausbildung. Ergebnisse einer Längsschnittuntersuchung*. In: *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 11, 3, S. 388–405.
- Hollmann, Christian / Neumann, Michael / Schmidt, Jörg / Werner, Dirk (2010): *Perspektiven der dualen Berufsausbildung. Mehr Qualität und Effizienz durch Flexibilisierung und höhere Durchlässigkeit*, IW-Position 43, Köln.
- Krekel, Elisabeth M. / Ulrich, Joachim (2009): *Jugendliche ohne Berufschulabschluss. Handlungsempfehlungen für die berufliche Bildung*. Berlin.
- Neumann, Michael / Schmidt, Jörg / Werner, Dirk (2010): *Die Integration Jugendlicher in Ausbildung und Beschäftigung. Probleme, Programme und Reformpotenziale*. IW-Analyse 58, Köln.
- Neumann, Michael / Schmidt, Jörg / Werner, Dirk (2009): *Brücken in den Beruf*. In: *W&B – Wirtschaft und Berufserziehung*. In: *Zeitschrift für Berufsbildung und Bildungspolitik*, 3, S. 24–28.
- Neumann, Michael / Schmidt, Jörg (2008): *Jugendarbeitslosigkeit in Deutschland – Eine Analyse aus Sicht der Arbeitsmarktökonomik*. In: *WiSt – Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, 8, S. 425–432.
- Statistisches Bundesamt (2010): *Bildung und Kultur – Berufliche Schulen. Fachserie 11 Reihe 2. Schuljahr 2008/2009*. Wiesbaden.
- Troltsch, Klaus / Gericke, Naomi / Saxer, Susanne (2008): *Ausbildungsbonus – bringt er Altbewerber in Ausbildung?* Bielefeld.

- *Werner, Dirk / Neumann, Michael / Schmidt, Jörg (2008): Volkswirtschaftliche Potenziale am Übergang von der Schule in die Arbeitswelt. Eine Studie zu den direkten und indirekten Kosten des Übergangsgeschehens sowie Einspar- und Wertschöpfungspotenzialen bildungspolitischer Reformen. [http://www.bertelsmannstiftung.de/cps/rde/xchg/bst/hs.xsl/nachrichten\\_90745.htm](http://www.bertelsmannstiftung.de/cps/rde/xchg/bst/hs.xsl/nachrichten_90745.htm) [29. Januar 2010]*
  
- *Erdmann, Vera / Neumann, Michael / Werner, Dirk (2010): Qualifizierungsmonitor – Empiriegestütztes Monitoring zur Qualifizierungssituation in der deutschen Wirtschaft. Endbericht an das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie. Köln.*