

## Materialien

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 26. Mai 2008 in Berlin zum  
Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches  
Sozialgesetzbuch - Verbesserung der Ausbildungschancen  
förderungsbedürftiger junger Menschen** - Drucksache 16/8718 -

Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen

A. Mitteilung .....	2
B. Liste der eingeladenen Sachverständigen .....	3
C. Stellungnahmen eingeladener Verbände und Einzelsachverständiger .....	4
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände BDA .....	4
Deutscher Gewerkschaftsbund DGB .....	8
Deutscher Industrie- und Handelskammertag DIHK .....	4
Zentralverband des Deutschen Handwerks e.V. ZDH .....	4
Bundesagentur für Arbeit BA .....	11
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit IAB .....	15
DGB Jugend .....	8
Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit .....	18
Professor Dr. Reinhold Weiß, Bonn .....	22
Professor Dr. Eckart Severing, Nürnberg.....	26
Gert Hager, Pforzheim .....	28

14. Mai 2008

## Deutscher Bundestag

### 16. Wahlperiode

Ausschuss für Arbeit und Soziales  
(11. Ausschuss)

Sekretariat des Ausschusses: ☎32487

Fax: 36030

Sitzungssaal: ☎30269

Fax: 36295

# Mitteilung

## Tagesordnung

87. Sitzung des  
Ausschusses für Arbeit und Soziales

**am Montag, dem 26. Mai 2008, 12.00 bis 13.00 Uhr**

**10557 Berlin, Paul-Löbe-Haus, Sitzungssaal E 200**

Vorsitz: Abg. Gerald Weiß (Groß-Gerau)

### **Einzigster Punkt der Tagesordnung**

*Öffentliche Anhörung von Sachverständigen*

Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des  
Dritten Buches Sozialgesetzbuch - Verbesserung  
der Ausbildungschancen förderungsbedürftiger  
junger Menschen**

(BT-Drucksache 16/8718)

Hierzu Ausschussdrucksachen/BT-Drucksachen: 16(11)954

*Ausschuss für Arbeit und Soziales (federführend)*

*Haushaltsausschuss*

*Ausschuss für Wirtschaft und Technologie*

*Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*

*Ausschuss für Bildung, Forschung und*

*Technikfolgenabschätzung*

**Gerald Weiß (Groß-Gerau)**

Vorsitzender

## **Sachverständigenliste**

- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA)
- Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)
- Bundesagentur für Arbeit (BA)
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB)
- Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK)
- Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit
- Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH)
- DGB-Jugend
- Professor Dr. Reinhold Weiß
- Gert Hager
- Prof. Dr. Eckart Severing

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
16. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 16(11)977**

21. Mai 2008

**Stellungnahme**

zur Öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 26. Mai 2008 in Berlin zum

Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches  
Sozialgesetzbuch - Verbesserung der Ausbildungschancen  
förderungsbedürftiger junger Menschen - Drucksache 16/8718 -**

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände BDA  
Deutscher Industrie- und Handelskammertag DIHK  
Zentralverband des Deutschen Handwerks ZDH  
Bundesverband der Deutschen Industrie BDI  
Bundesverband der freien Berufe BfB

**Gemeinsame Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Ausbildungschancen förderungsbedürftiger junger Menschen**

Die Integration benachteiligter Jugendlicher in Ausbildung ist ein wichtiges Anliegen, das wir ausdrücklich unterstützen. Wir haben daher begrüßt, dass im letzten Jahr mit dem „Gesetz zur Verbesserung der Qualifizierung und Beschäftigungschancen von jüngeren Menschen mit Vermittlungshemmnissen“ wichtige Schritte zur besseren Förderung leistungsschwächerer Jugendlicher unternommen wurden.

Auch das „Gesetz zur Verbesserung der Ausbildungschancen förderungsbedürftiger junger Menschen“ sollte konsequent auf die Unterstützung leistungsschwacher Jugendlicher abzielen. Hierfür sind weiterhin Änderungen bei der Ausgestaltung des geplanten Ausbildungsbonus dringend erforderlich – insbesondere die Zielgruppe muss enger gefasst werden. Darüber hinaus muss die Finanzierung der im Gesetzentwurf vorgesehenen neuen Instrumente aus Steuermitteln erfolgen. Die im Kabinettsbeschluss vorgenommenen Anpassungen gegenüber den ersten Entwürfen reichen bei weitem nicht aus.

**Wir appellieren daher an den Gesetzgeber, den Ausbildungsbonus**

- klar auf jene Jugendlichen zu begrenzen, die ansonsten keine Chance auf eine betriebliche Ausbildung haben,
- Fehlanreize und Mitnahmeeffekte zu vermeiden und
- den bürokratischen Aufwand so gering wie möglich zu halten.

**Die bisherige Ausgestaltung des Bonus führt zu Fehlansreizen und Mitnahmeeffekten:**

- Der Ausbildungsbonus erklärt normale Ausbildung zum Förderfall: Mit dem Ausbildungsbonus können praktisch alle Altbewerber gefördert werden. Im

Rahmen der Ermessensleistung sind selbst Abiturienten ohne erkennbares Vermittlungshemmnis „bonusfähig“. Dabei werden in der Regel rund die Hälfte der Ausbildungsverträge mit Altbewerbern abgeschlossen – auch ohne Bonus. Zudem ist durch das erhöhte Ausbildungsangebot im letzten Jahr der Anteil der Altbewerber unter den Bewerbern aktuell wieder rückläufig – auch ohne Bonus.

- Der Ausbildungsbonus ist nicht zugeschnitten auf „Problemfälle“: Mehr als 300.000 Jugendliche pro Jahr könnten bei der aktuellen Ausgestaltung der Zielgruppe zu Förderfällen werden. Selbst die Bundesregierung geht nicht davon aus, mit dem aktuellen Gesetzentwurf eine klare Konzentration auf wirkliche „Problemfälle“ unter den Altbewerbern zu erreichen, wie ihre gleich bleibenden Schätzungen für die Kosten des Ausbildungsbonus gegenüber dem ersten Referentenentwurf belegen.
- Der Ausbildungsbonus diskreditiert Hauptschulabgänger: Die Ausbildung von Hauptschulabgängern ist ohne jede weitere Einschränkung sogar in Form einer Pflichtleistung „bonusfähig“. Dieser Schulabschluss wird so pauschal diskreditiert. Dabei sind knapp 30 % aller Ausbildungsanfänger Hauptschulabsolventen.
- Der Ausbildungsbonus benachteiligt stark ausgebildete Unternehmen: Durch die breite Ausgestaltung der Zielgruppe werden insbesondere jene Unternehmen benachteiligt, die – motiviert durch den Ausbildungspakt – in den vergangenen Jahren ohne Bonus und bei schwieriger wirtschaftlicher Lage zusätzlich ausgebildet haben und jetzt nicht noch einmal zulegen können. Sie wären damit gegenüber jenen Betrieben deutlich im Nachteil, die ihre Ausbildungsleistung in den letzten Jahren nicht erhöht haben und nun – bei besseren wirtschaftlichen Voraussetzungen – zusätzliche Plätze anbieten und dafür sogar einen Bonus er-

halten können. Das Ziel 100.000 zusätzlicher Ausbildungsplätze bis 2010 kann so mit dem Bonus nicht erreicht werden.

- Der Ausbildungsbonus stärkt sogar das Übergangssystem zwischen Schule und Ausbildung: Ein Unternehmen wird bei gleicher schulischer Qualifikation nicht den Erstbewerber mit Hauptschulabschluss einstellen, sondern eher den Hauptschüler, der bereits seit einem Jahr oder länger auf der Suche nach einem Ausbildungsplatz und damit „bonusfähig“ ist. Dieser Anreizeffekt des Bonus hat zur Konsequenz, dass künftig mehr Altbewerber nach einem Ausbildungsplatz suchen werden als bei einem Ausbildungsmarkt ohne breit gefassten Bonus.

#### Die bisherige Ausgestaltung des Bonus führt zu erheblichen Bürokratiekosten:

- Der Normenkontrollrat geht von Mehrbelastungen in Höhe von knapp einer Million Euro pro Jahr aus. Dabei werden „nur“ 30.000 Förderfälle pro Jahr angenommen. Die Zahl der zu prüfenden Anträge dürfte aber aufgrund der sehr weit gefassten Förderkriterien erheblich höher liegen.
- Die Prüfung der Zusätzlichkeit der Ausbildung und der Ausschlusskriterien sind in der vorgesehenen Form nicht umsetzbar. Zum einen werden kaum prüfbare Faktoren benannt, zum anderen würden die ange deuteten Kriterien nur durch eine unvertretbare Belastung der zuständigen Stellen und Betriebe erfasst werden können.

#### Die bisherige Ausgestaltung des Bonus sieht eine falsche Finanzierung vor:

- Die vorgesehene Finanzierung des Ausbildungsbonus aus den Mitteln der Bundesagentur für Arbeit belastet den Faktor Arbeit weiter. Die Vermittlung und Integration von benachteiligten Jugendlichen, die selber noch nie Beiträge gezahlt haben, muss als gesamtgesellschaftliche Aufgabe über eine Steuerfinanzierung auf alle Schultern verteilt werden.

#### I: Änderungsvorschläge:

Im Einzelnen schlagen wir folgende Änderungen am Gesetzentwurf vor:

##### 1: Zielgruppe auf leistungsschwache Jugendliche fokussieren

Der Bonus würde in seiner bisher geplanten Ausgestaltung in großem Umfang ganz normale Ausbildung zum Förderfall erklären. Aufgrund von Substitutionseffekten ist nicht zu erwarten, dass das Ziel des Bonus einer substantziellen Ausweitung des Ausbildungsplatzangebots erreicht wird.

Die Zielgruppe muss daher enger gefasst werden. Sie muss so eingegrenzt werden, dass es alleiniges Ziel des Ausbildungsbonus ist, gezielt solche Jugendliche zu erreichen, die ohne Bonus keine Chancen auf eine betriebliche Ausbildung erhalten.

Die Wirtschaft sieht als **beste Lösung** an, den Ausbildungsbonus dementsprechend auf lernbeeinträchtigte oder sozial benachteiligte Altbewerber zu konzentrieren und als Ermessensleistung zu vergeben. Ein Ausbildungsbonus sollte gezahlt werden können für Altbewerber, die in der Regel maximal über einen Realschulabschluss verfügen und die bereits seit mindestens einem Jahr vergeblich

auf der Suche nach einem Ausbildungsplatz sind und die lernbeeinträchtigt oder sozial benachteiligt sind. In begründeten Einzelfällen soll (bei Vorliegen der übrigen Voraussetzungen) auch die Ausbildung von Jugendlichen mit einem höheren Schulabschluss mit Bonus gefördert werden können, wenn besonders schwerwiegende Beeinträchtigungen vorliegen, durch die eine Integration in betriebliche Ausbildung ansonsten nicht erreichbar ist. Eine Ausgestaltung des Bonus als Ermessensleistung ist erforderlich, denn nur so ist sichergestellt, dass die Arbeitsagenturen den Ausbildungsbonus angepasst an die individuellen und regionalen Erfordernisse vergeben können.

#### Änderungsvorschlag:

##### § 421 r

##### Ausbildungsbonus

~~(1) Arbeitgeber erhalten einen Zuschuss für die zusätzliche betriebliche Ausbildung besonders förderungsbedürftiger Auszubildender (Ausbildungsbonus). Besonders förderungsbedürftig sind Auszubildende, die bereits im Vorjahr oder früher die allgemein bildende Schule verlassen haben und die~~

~~1. sich bereits für das Vorjahr oder früher erfolglos um eine berufliche Ausbildung im Sinne von Absatz 3 bemüht haben und einen mittleren Schulabschluss mit höchstens der Abschlussnote ausreichend in den Fächern Deutsch oder Mathematik, einen Hauptschulabschluss, einen Sonderschulabschluss oder keinen Schulabschluss haben oder~~

~~2. lernbeeinträchtigt oder sozial benachteiligt sind.~~

Der Ausbildungsbonus kann auch an Arbeitgeber geleistet werden, die förderungsbedürftige Auszubildende zusätzlich betrieblich ausbilden. Förderungsbedürftig sind Auszubildende, die ~~bereits im Vorjahr oder früher die allgemein bildende Schule verlassen haben und die~~

1. sich bereits seit ~~mehr als zwei~~ *mindestens einem* Jahren erfolglos um eine berufliche Ausbildung im Sinne von Absatz 3 bemüht ~~oder und~~

2. ~~sich bereits für das Vorjahr oder früher erfolglos um eine berufliche Ausbildung im Sinne von Absatz 3 bemüht haben und~~ *in der Regel höchstens* einen mittleren Schulabschluss haben *und*

3. *lernbeeinträchtigt oder sozial benachteiligt sind.*

~~soweit sie nicht unter Satz 2 fallen.~~

Als **zweitbeste Lösung** wäre denkbar, den Ausbildungsbonus in eine Pflicht- und Ermessensleistung aufzuspalten. Förderkriterium für die Pflichtleistung wäre, dass der Jugendliche lernbeeinträchtigt oder sozial benachteiligt ist und keinen Schulabschluss hat. Kriterium für die Ermessensleistung wäre, dass der Jugendliche lernbeeinträchtigt oder sozial benachteiligt ist und in der Regel höchstens über einen mittleren Schulabschluss verfügt.

#### Änderungsvorschlag:

##### § 421r

##### Ausbildungsbonus

(1) Arbeitgeber erhalten einen Zuschuss für die zusätzliche betriebliche Ausbildung besonders förderungsbedürftiger Auszubildender (Ausbildungsbonus). Besonders förderungsbedürftig sind Auszubildende, die bereits im Vorjahr oder früher die allgemein bildende Schule verlassen

haben und die sich bereits für das Vorjahr oder früher erfolglos um eine berufliche Ausbildung im Sinne von Absatz 3 bemüht haben und die

~~1. sich bereits für das Vorjahr oder früher erfolglos um eine berufliche Ausbildung im Sinne von Absatz 3 bemüht haben und einen mittleren Schulabschluss mit höchstens der Abschlussnote ausreichend in den Fächern Deutsch oder Mathematik, einen Hauptschulabschluss, einen Sonderschulabschluss oder keinen Schulabschluss haben oder~~

1. keinen Schulabschluss haben und
2. lernbeeinträchtigt oder sozial benachteiligt sind.

(2) Der Ausbildungsbonus kann auch an Arbeitgeber geleistet werden, die förderungsbedürftige Auszubildende zusätzlich betrieblich ausbilden. Förderungsbedürftig sind Auszubildende, die bereits im Vorjahr oder früher die allgemein bildende Schule verlassen haben und die

~~1. sich bereits seit mehr als zwei Jahren erfolglos um eine berufliche Ausbildung im Sinne von Absatz 3 bemüht oder~~

1. ~~2.~~ sich bereits für das Vorjahr oder früher erfolglos um eine berufliche Ausbildung im Sinne von Absatz 3 bemüht haben und in der Regel höchstens einen mittleren Schulabschluss, ~~einen Hauptschulabschluss, einen Sonderschulabschluss oder keinen Schulabschluss haben und,~~

2. lernbeeinträchtigt oder sozial benachteiligt sind,

soweit sie nicht unter Satz 2 fallen.

## 2: Anreiz für vollständige Ausbildung setzen

Um Anreize zu setzen, die Ausbildung bis zum Ende zu führen, sollte der vollständige Bonus erst nach Anmeldung zur Abschlussprüfung ausgezahlt werden. Wir schlagen daher folgende Aufteilung des Bonus vor: 50 % nach Ablauf der Probezeit und 50 % nach Anmeldung zur Abschlussprüfung.

### Änderungsvorschlag:

#### § 421 r Abs. 6 Satz 4:

~~...30 50 Prozent des Ausbildungsbonus werden nach Ablauf der Probezeit, 70 Prozent des Ausbildungsbonus werden nach Ablauf der Hälfte der vereinbarten Ausbildungszeit, und 50 Prozent nach Anmeldung zur Abschlussprüfung ausgezahlt, wenn das Ausbildungsverhältnis jeweils fortbesteht.~~

## 3: Einstiegsqualifizierungen (EQ) nicht benachteiligen

Auch die Förderung von EQ-Absolventen im gleichen Betrieb sollte ermöglicht werden (ggf. unter Anrechnung des EQ-Zuschusses auf die Bonus-Zahlung). Ansonsten ist EQ gegenüber anderen vor allem schulischen, außerbetrieblichen Berufsvorbereitungen im Nachteil.

### Änderungsvorschlag:

#### § 421 r Abs. 5:

Streichung von Nr. 3.

## 4: Bewerbungsanstrengungen müssen mit aktivem Engagement belegt werden

Fördervoraussetzung ist zu Recht unter anderem das in der Vergangenheit erfolglose Bemühen um eine berufliche Ausbildung. Der Jugendliche muss sein Engagement

aber deutlicher als bisher vorgesehen nachweisen. Zusätzlich zu einer Meldung bei einer Arbeitsagentur ist auch der Nachweis von acht abgelehnten Bewerbungen zu erbringen.

### Änderungsvorschlag:

#### § 421 r Abs. 2:

Ein Auszubildender hat sich um eine berufliche Ausbildung bemüht, wenn er bei der Agentur für Arbeit oder bei dem Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende Ausbildung suchend gemeldet war ~~oder~~ und den Nachweis von mindestens ~~fünf~~ acht abgelehnten Bewerbungen je Kalenderjahr für ein Ausbildungsverhältnis erbringt.

## 5: Bürokratie gering halten

Der Gesetzentwurf legt den für Ausbildung zuständigen Stellen eine neue Pflicht auf. Sie müssen die Zusätzlichkeit von Ausbildungsverträgen bescheinigen. Erfahrungen mit ähnlichen Programmen zeigen, dass die Bearbeitungsdauer zur Ausstellung nicht unerheblich ist. Bei komplexen Firmenkonstruktionen (z.B. Filialunternehmen) können hier sogar mehrere Stunden pro Fall erforderlich sein. Die Verfahren müssen daher so einfach wie möglich gehalten werden; z.B. sollten bestehende Bescheinigungen genutzt werden. Bei der Entwicklung der Anordnung durch die Bundesagentur sollten die zuständigen Stellen eingebunden werden.

## 6: Evaluation auf breite Basis stellen

Die Einführung eines Ausbildungsbonus stellt eine wichtige Neuerung im System der dualen Berufsausbildung dar. Daher sollten bei der Evaluation die Wirtschafts- und Sozialpartner eng einbezogen werden ebenso wie wissenschaftliche Expertise.

### Änderungsvorschlag:

#### § 421 r Abs. 11:

(10) Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales untersucht unter Einbeziehung der Wirtschafts- und Sozialpartner und von wissenschaftlicher Expertise die Auswirkungen des Ausbildungsbonus auf den Ausbildungsmarkt und die öffentlichen Haushalte in den Jahren 2008 bis 2013 und berichtet dem Deutschen Bundestag hierüber erstmals bis zum 31. Dezember 2010 und abschließend bis zum 31. Dezember 2013.

## 7: Berufseinstiegsbegleitung

Es ist zu begrüßen, dass die Integration leistungsschwächerer Jugendlicher durch eine systematische und kontinuierliche Begleitung am Ende der Schulzeit bis nach der Einmündung in Ausbildung unterstützt wird. Wichtig ist eine Einbindung bzw. enge Koordinierung mit bereits bestehenden Programmen (Mentoren- und Patenschaftsprogramme, Matching, Kompetenzagenturen etc.). Von Bedeutung sind zudem die in der Gesetzesbegründung angekündigten Initiativen zur Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements.

## 8: Zweitausbildung

In Einzelfällen kann eine Berufsausbildungsbeihilfe (BAB) in zweiter Ausbildung sinnvoll sein. Unklar bleibt hier allerdings die Abgrenzung zu ähnlichen Instrumenten wie z.B. Umschulungen.

## 9: Finanzierung ist gesamtgesellschaftliche Aufgabe

Die Finanzierung der im Gesetzentwurf vorgesehenen neuen Instrumente darf nicht aus Beiträgen der Arbeits-

losenversicherung erfolgen. Es handelt sich hier um gesamtgesellschaftliche Aufgaben für Jugendliche, die selbst noch nie Beiträge bezahlt haben. Die Finanzierung einer solchen versicherungsfremden Aufgabe muss daher aus Steuermitteln erfolgen.

Änderungsvorschlag Ausbildungsbonus:

Neuer Absatz 12 in § 421 r:

**§ 421 r**

...

*(12) Die Kosten trägt der Bund.*

Änderungsvorschlag Berufseinstiegsbegleitung:

Neuer Absatz 11 in § 421 s:

**§ 421 s**

...

*(11) Die Kosten trägt der Bund.*

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
16. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 16(11)976neu**

21. Mai 2008

**Stellungnahme**

zur Öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 26. Mai 2008 in Berlin zum  
Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches  
Sozialgesetzbuch - Verbesserung der Ausbildungschancen  
förderungsbedürftiger junger Menschen - Drucksache 16/8718 -  
Deutscher Gewerkschaftsbund DGB und DGB-Jugend**

Der DGB begrüßt die Initiative des BMAS im Rahmen der Qualifizierungsinitiative der Bundesregierung, jungen Menschen, die sich nach der Schule erfolglos um eine Ausbildung bemüht haben, den direkten Übergang in eine Berufsausbildung zu erleichtern. Eine betriebliche Ausbildung schafft die Voraussetzungen für dauerhafte Perspektiven auf dem Arbeitsmarkt. Denn wer den Einstieg in die Ausbildung nicht schafft, landet leicht im Abseits.

Das Angebot an betrieblichen Ausbildungsplätzen reicht nicht aus, jungen Menschen in ausreichendem Umfang eine berufliche Qualifizierung zu ermöglichen. Es besteht ein Missverhältnis zwischen den Erfolgsmeldungen des Ausbildungspakts und der Lebenswirklichkeit junger Menschen. Nach wie vor verharrt der Anteil der Betriebe, die ausbilden, bei 24 Prozent. Nach wie vor sind bundesweit mehr als 300.000 junge Menschen als so genannte Altbewerberinnen und -bewerber auf der Suche nach einem Ausbildungsplatz. Sie stellen inzwischen mehr als die Hälfte aller registrierten Bewerberinnen und Bewerber.

Während 1992 noch 760.000 Absolventinnen und Absolventen aus den allgemein bildenden Schulen 595.000 Ausbildungsverträge abschließen konnten, erreichten 2007 von 946.200 Absolventinnen und Absolventen lediglich 625.000 ein Ausbildungsverhältnis. Auch das Verhältnis von abgeschlossenen Ausbildungsverträgen und BewerberInnen hat sich in diesem Zeitraum massiv verschlechtert. 1992 stand einer Zahl von 595.000 abgeschlossenen Ausbildungsverträgen eine Nachfrage in Form von 541.800 BewerberInnen gegenüber. 2007 gab es 625.900 Ausbildungsverträge, die BewerberInnenzahl lag bei 734.300. Damit kamen 1992 im Durchschnitt noch 109 abgeschlossene Ausbildungsverträge auf je 100 BewerberInnen. 2007 sind es durchschnittlich nur noch ganze 85 abgeschlossene Ausbildungsverträge je 100 BewerberInnen.

Absolventinnen und Absolventen aus früheren Schulentlassjahren sind in besonderer Weise von der schlechten Situation am Ausbildungsstellenmarkt betroffen. Betriebe entscheiden sich im Zweifel eher für diejenigen, die die Schule gerade verlassen haben und nicht für die, die schön länger vergebens einen Ausbildungsplatz suchen. Insofern teilt der DGB das Ziel des Gesetzentwurfs, der Gruppe der Altbewerber mehr Ausbildungschancen zu eröffnen.

Der DGB nimmt diese Bewertung allerdings zum Anlass, daran zu erinnern, dass seiner Auffassung nach zur grundsätzlichen Lösung der Ausbildungsstellenproblematik unverändert nur eine solidarische Finanzierung der Ausbildung durch eine Umlage in Betracht kommt und gesetzliche Schritte hierzu überfällig sind. Aus den gleichen Erwägungen heraus bestehen erhebliche Bedenken gegenüber Versuchen, die betriebliche Ausbildung mit öffentlichen Mitteln zu subventionieren. Insofern kann der Gesetzentwurf des BMAS nur als einmalige, der besonderen Situation geschuldete, Ausnahmeregelung verstanden werden.

Vor diesem Hintergrund wird zwar die Feststellung, dass es Handlungsbedarf gibt, um Ausbildungsperspektiven junger Menschen zu verbessern, vom DGB geteilt. Allerdings werden nicht alle beabsichtigten Impulse als geeignet angesehen, die Situation auf dem Ausbildungsstellenmarkt zu verbessern. Sie bedürfen an verschiedenen Stellen auch einer Ergänzung:

**1. Kriterium der Zusätzlichkeit**

Arbeitgeber sollen einen Zuschuss für zusätzliche Ausbildung förderungsbedürftiger Auszubildender erhalten. Um Mitnahmeeffekte und Fehlanreize zu vermeiden, ist folgendes Kriterium für die Vergabe des Ausbildungsbonus vorgesehen: „Die Ausbildung erfolgt zusätzlich, wenn bei Ausbildungsbeginn die Zahl der Ausbildungsverhältnisse im Sinne von Absatz 1 bei dem Arbeitgeber



aufgrund des mit dem förderungsbedürftigen Auszubildenden abgeschlossenen Ausbildungsvertrages höher ist, als sie es im Durchschnitt der drei vorhergehenden Jahre jeweils am 31. Dezember war.“

Dies Kriterium ist zumindest für das Einstelljahr 2008 problematisch. Nach Berechnungen des Bundesinstituts für Berufsbildung würden bis auf den öffentlichen Dienst alle Wirtschaftsbereiche bei der gleichen Anzahl von Neuverträgen wie im Jahr 2007 eine Förderung bekommen können. Bei gleichbleibendem Ausbildungsplatzniveau würden 41.832 Ausbildungsverträge gefördert werden können. Es ist sogar möglich, weniger Ausbildungsverträge als 2007 anzubieten und dennoch eine Förderung erhalten. Hier besteht ein erhebliches Potential für Mitnahmeeffekte.

Das gewählte Kriterium, dass am 31. Dezember eines Jahres mehr Auszubildende beschäftigt sein müssen als im vorausgehenden Drei-Jahres-Durchschnitt, würde für das Einstelljahr 2008 ein großes Potential für Mitnahmeeffekte eröffnen. Es besteht die Gefahr, dass das Ausbildungsplatzangebot in Betrieben nicht ausgeweitet wird. Werden dann benachteiligte Jugendliche entsprechend der Förderkriterien eingestellt, führt dies lediglich zu einer Verdrängung anderer Ausbildungsplatzbewerber.

Formulierungsvorschlag - Artikel 1, § 421r, Abs. 4:

„Für einen Ausbildungsplatz, der mit Altbewerbern entsprechend der Förderkriterien besetzt wird, kann ein Zuschuss beantragt werden, wenn der ausbildende Betrieb im jeweiligen Förderjahr mehr Auszubildende einstellt als die höchste Zahl der Einstellungen von Auszubildenden in einem der zurückliegenden drei Jahre. Bei der Ermittlung der höchsten Zahl der Neueinstellungen werden Ausbildungsverträge mit geförderten Altbewerbern nicht berücksichtigt.“

## 2. Beschreibung der Zielgruppe

Die Kriterien für die Zielgruppe sind so weit gefasst, dass der Ausbildungszuschuss praktisch für jeden Altbewerber in Frage käme – sogar für gute, leistungsstarke Real-schüler. Im Berufsbildungsjahr 2006/2007 hätte es – bei den im Gesetzentwurf vorgesehenen Kriterien – insgesamt rund 330.000 potenzielle Förderfälle gegeben – etwa 45 Prozent aller bei der Bundesagentur für Arbeit gemeldeten Bewerber. Damit würde in großem Umfang ganz normale Ausbildung zum Förderfall erklärt.

Der Ausbildungszuschuss muss deshalb auf solche Jugendliche begrenzt werden, die ansonsten keine Chance auf betriebliche Ausbildung haben. Die Förderkriterien müssen dementsprechend enger - nicht alternativ, sondern kumulativ - gefasst werden.

Formulierungsvorschlag – Artikel 1 § 421 r Abs. 1:

~~(1) Arbeitgeber erhalten einen Zuschuss für die zusätzliche betriebliche Ausbildung besonders förderungsbedürftiger Auszubildender – (Ausbildungsbonus). Besonders förderungsbedürftig sind Auszubildende, die bereits im Vorjahr oder früher die allgemein bildende Schule verlassen haben und die~~

~~3. sich bereits für das Vorjahr oder früher erfolglos um eine berufliche Ausbildung im Sinne von Absatz 3 bemüht haben und einen mittleren Schulabschluss mit höchstens der Abschlussnote ausreichend in den Fächern Deutsch oder Mathematik, einen Hauptschul-~~

~~abschluss, einen Sonderschulabschluss oder keinen Schulabschluss haben oder~~

~~4. lernbeeinträchtigt oder sozial benachteiligt sind.~~

Der Ausbildungsbonus kann auch an Arbeitgeber geleistet werden, die förderungsbedürftige Auszubildende zusätzlich betrieblich ausbilden. Förderungsbedürftig sind Auszubildende, die ~~bereits im Vorjahr oder früher die allgemein bildende Schule verlassen haben und die~~

4. sich bereits seit ~~mehr als zwei~~ **mindestens** einem Jahr ~~erfolglos~~ um eine berufliche Ausbildung im Sinne von Absatz 3 bemüht ~~oder und~~

5. sich ~~bereits für das Vorjahr oder früher erfolglos um eine berufliche Ausbildung im Sinne von Absatz 3 bemüht haben und~~ **in der Regel** höchstens einen mittleren Schulabschluss haben ~~und~~

6. ~~lernbeeinträchtigt oder sozial benachteiligt sind.~~

~~soweit sie nicht unter Satz 2 fallen.~~

## 3. Vollständige Ausbildung fördern

Der Gesetzentwurf sieht vor, 30 Prozent des Ausbildungsbonus nach Ablauf der Probezeit und 70 Prozent nach der Hälfte der vereinbarten Ausbildungszeit auszahlungen, wenn das Ausbildungsverhältnis jeweils fortbesteht.

Um Mitnahmeeffekte zu vermeiden, sollte die eine Hälfte des Auszahlungsbonus erst nach der Probezeit, der andere Teil nach erfolgreichem Abschluss der Prüfung ausgezahlt werden.

Formulierungsvorschlag – Artikel 1, § 421 r, Abs. 6, Nr. 3, Satz 3:

„50 Prozent des Ausbildungsbonus werden nach Ablauf der Probezeit und 50 Prozent nach absolvierter erster Abschlussprüfung ausgezahlt.“

## 4. Evaluation auf breite Basis stellen

Die Einführung eines Ausbildungszuschusses stellt eine wichtige Neuerung hinsichtlich der Finanzierung im System der dualen Berufsausbildung dar. Daher sollten bei der Evaluation die Sozialpartner eng einbezogen werden ebenso wie wissenschaftliche Expertise.

Formulierungsvorschlag – Artikel 1, § 421 r, Abs. 11:

„(10) Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales untersucht *unter Einbeziehung der Sozialpartner und von wissenschaftlicher Expertise* die Auswirkungen des Ausbildungsbonus auf den Ausbildungsstellenmarkt und die öffentlichen Haushalte in den Jahren 2008 bis 2013 und berichtet dem Deutschen Bundestag hierüber erstmals bis zum 31. Dezember 2010 und abschließend bis zum 31. Dezember 2013.“

## 5. Doppelfinanzierung vermeiden – Artikel 1 § 421r, Abs. 8

Der Gesetzentwurf beinhaltet in Artikel 1 Nr. 7, § 421s, folgende Formulierung: „Leistungen Dritter zur Aufstockung der Leistung bleiben anrechnungsfrei.“

Diese Formulierung ist missverständlich. Der Gesetzgeber muss an dieser Stelle deutlich zum Ausdruck bringen, dass es keine Doppelfinanzierung aus öffentlichen Mitteln geben darf.

## 6. Qualifizierung der Berufseinstiegsbegleitung - Artikel 1, § 421 s

Der Gesetzentwurf sieht vor, Berufseinstiegsbegleiter/innen beim Übergang von der Schule in eine berufliche Ausbildung einzusetzen. Förderungsfähig sollen Maßnahmen sein, in denen Personen, die aufgrund ihrer Berufs- und Lebenserfahrung besonders geeignet sind, die Eingliederung förderungsbedürftiger Jugendlicher in eine berufliche Ausbildung individuell zu begleiten und zu unterstützen.

Es ist sinnvoll, Berufseinstiegsbegleiter/innen beim Übergang von der Schule in eine berufliche Ausbildung einzusetzen, um individuelle Hilfen in der Bewerbungsphase zu leisten.

Allerdings qualifizieren Lebens- und umfangreiche Berufserfahrung allein nicht automatisch für die Begleitung junger Menschen. Hierfür bedarf es einer entsprechenden Qualifizierung und Begleitung. Um den Start des Programms nicht zu verzögern, sollte für den Anfang mit einer begleitenden Supervision begonnen werden.

## 7. Finanzierung ist gesamtgesellschaftliche Aufgabe

Die Finanzierung der im Gesetzentwurf vorgesehenen neuen Instrumente darf nicht aus Beiträgen der Arbeitslosenversicherung erfolgen. Es handelt sich hier um gesamtgesellschaftliche Aufgaben für Jugendliche, die selbst noch nie Beiträge bezahlt haben. Die Finanzierung einer solchen versicherungsfremden Aufgabe muss daher aus Steuermitteln erfolgen.

## 8. Weitere Anregungen

### a) Ausbildungsbegleitende Hilfen

Ergänzend zum beabsichtigten Ausbildungszuschuss ist es wichtig, dass die ausbildungsbegleitenden Hilfen

(abH) – insbesondere die mit der SGB III-Änderung zum 1. Oktober 2007 geschaffenen neuen Instrumente – stärker genutzt werden. Sie können einen zentralen Beitrag zum Ausbildungserfolg und der Reduzierung von Ausbildungsabbrüchen leisten. Um diese Hilfen breiter bekannt zu machen, sollten sie – parallel zur Einführung der Eingliederungshilfe – als Regelförderung im Berufsbildungsgesetz verankert werden.

### b) Verstärkung der personellen Ressourcen der Berufsberatung

Die Berufsberatung ist eine der zentralen Aufgaben der Bundesagentur für Arbeit. Der Vorschlag des BMAS, die personellen Ressourcen in diesem Bereich zu verstärken, ist insofern zu begrüßen. Eine bloße Umschichtung von Stellen wird nicht ausreichen, um die personellen Ressourcen zu sichern. Die Personalmittel müssen entsprechend erhöht werden.

Der Ausbau der Berufsberatung soll auf der Basis der ausgewerteten Modellversuche der BA und unter Berücksichtigung der jüngsten Ergebnisse der Stiftung Finanztest/Warentest erfolgen, um die notwendige Qualität insbesondere gemessen an den Anforderungen der Nachfrager sicherzustellen.

### c) Einheitliche Berufsberatung, Vorbereitung und Ausbildungsvermittlung für alle Jugendliche

Die mit Hartz IV verbundene Aufteilung der Zuständigkeiten auf Arbeitslosenversicherung und SGB II-Träger muss überwunden werden. Bereits kurzfristig müssen Angebote der Berufsorientierung, Berufsvorbereitung und Berufsberatung für alle Jugendlichen gleichermaßen gelten, unabhängig vom Bezug von passiven Leistungen.

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
16. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 16(11)982**

21. Mai 2008

**Stellungnahme**

zur Öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 26. Mai 2008 in Berlin zum  
Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches  
Sozialgesetzbuch - Verbesserung der Ausbildungschancen  
förderungsbedürftiger junger Menschen - Drucksache 16/8718 -  
Bundesagentur für Arbeit BA**

**Stellungnahme zu § 421r SGB III „Ausbildungsbonus“****I. Allgemeines**

Die befristete gesetzliche Regelung zur Gewährung eines Ausbildungsbonus wird von der BA grundsätzlich begrüßt.

Der Umfang des betrieblichen Ausbildungsplatzangebotes wird wesentlich von der betrieblichen Personalstruktur, der aktuellen und erwarteten konjunkturellen Entwicklung sowie dem prognostizierten Fachkräftebedarf bestimmt. Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung und des sich in vielen Branchen abzeichnenden Fachkräftebedarfs ist von einem zunehmenden wirtschaftlichen Eigeninteresse der Wirtschaft an der Ausbildung eigenen Fachkräftenachwuchses auszugehen. Gleichwohl wird die Situation auf dem Ausbildungsmarkt trotz der im laufenden Ausbildungsjahr eingetretenen positiven Entwicklungen auch in den nächsten Jahren angespannt bleiben. Dies gilt insbesondere für benachteiligte junge Menschen (förderungsbedürftige Auszubildende gem. § 242 SGB III) und junge Menschen, die sich bereits in den Vorjahren erfolglos um einen Ausbildungsplatz bemüht haben (Altbewerber).

Es sind deshalb weiterhin besondere Anstrengungen erforderlich, um den hohen Anteil von unversorgten Bewerbern und Altbewerbern abzubauen. Um dieses Ziel zu erreichen, bedarf es einer Ausweitung des Angebots in Form zusätzlicher betrieblicher Ausbildungsplätze. Hierzu kann die Zahlung eines Ausbildungsbonus und die damit verbundene Entlastung der Arbeitgeber von den Kosten der Ausbildung beitragen. Insbesondere für ausbildungsberechtigte Klein- und Kleinstbetriebe kann die finanzielle Entlastung bei den Kosten der Ausbildung zu einer Erhöhung der bisher unterdurchschnittlichen Ausbildungsbetriebsquote führen. Teilweise wird es dabei auch zu Verschiebungen von bisher in geförderten Maßnahmen (außerbetriebliche Ausbildung benachteiligter

Jugendlicher) versorgten Bewerbern hin zu geförderten betrieblichen Ausbildungsplätzen kommen.

Folgende Aspekte werden in der rechtlichen Ausgestaltung kritisch bewertet und hierzu Änderungsvorschläge unterbreitet:

**II. Finanzverantwortung**Alleinige Finanzverantwortung der BA

Die Finanzverantwortung für den den Ausbildungsbonus ist allein im beitragsfinanzierten Rechtskreis SGB III vorgesehen. Damit wäre auch die Förderung junger Menschen aus dem Rechtskreis SGB II aus dem Haushalt der BA zu bestreiten. Dies entspricht nicht der mit der Einführung des SGB II normierten getrennten Finanzverantwortung für Leistungen der Grundsicherung und stellt eine Durchbrechung der bisher geltenden Fördersystematik dar.

Die Finanzierung des Ausbildungsbonus für junge Menschen aus dem Rechtskreis SGB II sollte nach Auffassung der BA analog den sonstigen ausbildungsfördernden Leistungen (abH, BaE) aus Bundesmitteln erfolgen.

Nach Auffassung der BA kann sich je nach Inanspruchnahme des Ausbildungsbonus die finanzielle Belastung der Beitragszahlergemeinschaft ohne weiteres um Größenordnungen oberhalb der von der Bundesregierung angenommenen Höhe bewegen.

**Stellungnahme zu den materiell-rechtlichen Regelungen**Zu Absatz 1:RechtsanspruchProblem:

Der Ausbildungsbonus soll als Rechtsanspruch für Arbeitgeber ausgestaltet werden. Das SGB III sieht bisher für Leistungen an Arbeitgeber grundsätzlich keinen Rechtsanspruch vor. Dies gilt auch für die Ausbildungs-

zuschüsse an behinderte Menschen (§§ 235a und 236 SGB III). Die Ausgestaltung als Ermessensleistung würde nach Auffassung der BA zum einen Aspekten der Ausbildungsqualität, von Mitnahmeeffekten und auch von Bedarfslagen in Branchen und Berufszweigen stärker Rechnung tragen und zusätzlich einen Beitrag für die Steuerung im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel ermöglichen. Vorschlag:

Der Ausbildungsbonus sollte als Ermessensleistung ausgestaltet werden, um die wirkungsorientierte Steuerbarkeit im Sinne des Gesetzgebers zu ermöglichen..

### Zu Absatz 3:

#### Definition des Arbeitgebers bzw. Betriebs

##### Problem:

Für den Ausbildungsbonus ist eine Definition erforderlich, wer als Arbeitgeber anzusehen ist (Konzerne, Unternehmen, Betriebe). Der Entwurf sieht vor, verbundene Unternehmen eines Konzerns förderrechtlich als ein Arbeitgeber anzusehen. Dadurch soll verhindert werden, dass Konzerne durch eine Verschiebung der Ausbildungsleistungen zwischen den Unternehmen jeweils eine Zusätzlichkeit in einzelnen Unternehmen erzeugen, während andere Unternehmen ihre Ausbildungsanstrengungen herunterfahren.

Hierbei darf jedoch die Prüf- und Nachweismöglichkeit der Zusätzlichkeit nicht außer Betracht gelassen werden. Eine Prüfung der Zusätzlichkeit auf Konzernebene wird weder für die Kammern noch für die Agenturen für Arbeit umsetzbar sein. Praktisch stellen sich z.B. folgende Fragen:

- Die Kammerzuständigkeiten richten sich grundsätzlich am Betrieb aus. Sind die Kammern tatsächlich bereit und in der Lage, Aussagen zur Zuständigkeit über den eigenen Bezirk hinaus treffen zu können?
- Die Zuständigkeitsregelungen in § 327 Abs. 4 SGB III (für Leistungen an Arbeitgeber ist die AA am Sitz des Betriebes zuständig) wären nicht umsetzbar; z.B. bei welchem Betrieb wäre ein Ausbildungsvertrag denn zusätzlich, wenn ein Konzern in vielen Betrieben neue Ausbildungsverträge abschließt?

##### Vorschlag:

Für die Definition des Arbeitgeberbegriffs sollte ein analoges Vorgehen mit anderen Leistungen an Arbeitgeber (insbesondere Eingliederungszuschüsse gem. §§ 217 ff. SGB III ; § 327 Abs. 4 SGB III) angestrebt werden. Maßgeblich ist hierbei der „Betrieb“, der wie im Arbeitsrecht als organisatorische Einheit zu verstehen ist, innerhalb derer ein Unternehmer mit Hilfe sächlicher und sonstiger Mittel bestimmte arbeitstechnische Zwecke verfolgt.

Einem möglichen Missbrauch kann hierdurch nicht mit absoluter Sicherheit vorgebeugt werden. Dies wäre jedoch auch dann nicht gewährleistet, wenn eine Prüfung der Zusätzlichkeit faktisch nicht möglich ist.

Alternativ könnten antragstellende Betriebe eines Konzerns im Rahmen der Antragstellung zu einer (nicht sanktionierbaren) Erklärung verpflichtet werden, dass der Gesamtkonzern durch die Schaffung zusätzlicher Ausbildungsplätze in einzelnen Betrieben in anderen Betrieben keine Ausbildungsplätze abbaut.

Den skizzierten Problemen kann durch eine Ausgestaltung als Ermessensleistung nach Auffassung der BA besser begegnet werden.

### Zu Absatz 4:

#### Nachweis der Zusätzlichkeit:

##### Problem:

Den Agenturen für Arbeit liegen verwertbare Informationen zur Zahl der Ausbildungsverträge von Arbeitgebern nicht vor. Ein Nachweis durch den Arbeitgeber in Form der Vorlage aller Ausbildungsverträge über die letzten 4 Jahre wäre insbesondere bei großen Betrieben mit erheblichem Aufwand verbunden.

##### Vorschlag:

Der im Entwurf vorgesehene Nachweis der Zusätzlichkeit in Verantwortung des Arbeitgebers durch die Vorlage einer Bescheinigung der nach dem Berufsbildungsgesetz zuständigen Stelle wird begrüßt. Im Vorfeld einer gesetzlichen Verankerung wird es für erforderlich gehalten, dass seitens des BMAS verbindliche Vereinbarungen mit den zuständigen Stellen getroffen werden.

### Zu Absatz 5:

#### Förderungsfähiger Personenkreis

##### Problem:

Die Förderung ist auf Jugendliche beschränkt, die bereits im Vorjahr oder früher die allgemeinbildende Schule verlassen haben.. Die gilt auch für den Personenkreis der lernbeeinträchtigten oder sozial benachteiligten jungen Menschen.

##### Vorschlag:

Um in Einzelfällen einen direkten Übergang aus der Schule in betriebliche Ausbildung zu ermöglichen, sollten besonderes benachteiligte Jugendliche mit multiplen Vermittlungshemmnissen auch dann zum förderungsfähigen Personenkreis gehören, wenn sie im selben Jahr die Schule verlassen haben. Durch einen Ausbildungsbonus sowie bei Bedarf dem Einsatz von ausbildungsbegleitenden Hilfen als Vermittlungshilfe (§ 241 Abs. 1 SGB III) sowie der Unterstützung der Betriebe über § 241a SGB III (Ausbildungsmanagement) könnte dieser Personenkreis verstärkt betrieblich ausgebildet werden. Dies könnte dazu beitragen, den Weg zum Berufsabschluss für diesen Personenkreis zu verkürzen sowie den Bedarf an Berufsausbildungen in außerbetrieblichen Einrichtungen (§ 241 Abs. 2 SGB III) insbesondere in kooperativer Form zu reduzieren.

Es müsste dann in Absatz 1 des § 421r folgender Satz 3 angefügt werden:

„Im Einzelfall können besonders benachteiligte Jugendliche mit multiplen Vermittlungshemmnissen auch dann gefördert werden, wenn sie im selben Jahr die Schule verlassen haben, falls eine Integration in betriebliche Ausbildung ohne die Förderung nicht zu erreichen ist.“

### Zu Absatz 7:

#### Auszahlungszeitpunkte

##### Problem:

Es ist vorgesehen, den Ausbildungsbonus in zwei Raten auszuzahlen (nach Ablauf der Probezeit sowie nach Ablauf der Hälfte der Ausbildungsdauer).

Sofern die Ausbildung in der Probezeit endet, kann kein Zuschuss gezahlt werden. Dies mindert die Bereitschaft der Betriebe, auch Auszubildende mit individuellen Defiziten einzustellen.

#### Vorschlag:

Der Zeitraum zwischen Einstellungsentscheidung und Zahlung der zweiten Rate (häufig fast zwei Jahre) ist für Arbeitgeber zu lang und damit unattraktiv. Der zweite Auszahlungszeitpunkt sollte spätestens nach Ablauf des ersten Ausbildungsjahres liegen. Damit würde auch verhindert, dass Betriebe, die lediglich zweijährige Ausbildungen anbieten, bevorteilt werden.

Durch eine Ausgestaltung des Ausbildungsbonus als monatlich gleichbleibenden Zuschuss ohne Rückzahlungsvorbehalt könnten Arbeitgeber motiviert werden, auch Auszubildende mit individuellen Defiziten einzustellen.

#### **Stellungnahme zur Änderung des § 60 Abs.2 SGB III (Förderungsfähigkeit einer Zweitausbildung)**

Nach der Gesetzesbegründung soll durch die Möglichkeit der Förderung einer zweiten beruflichen Ausbildung mit Berufsausbildungsbeihilfe (BAB) in besonders gelagerten Fällen eine Lücke im Arbeitsförderungsrecht geschlossen werden, wenn jungen Menschen in trotz erfolgreich abgeschlossener Berufsausbildung eine Perspektive im erlernten Beruf fehlt.

Die BA hat bereits ein breit gefächertes Instrumentarium an arbeitsmarktpolitischen Hilfen zur beruflichen Eingliederung. Sollten alle Vermittlungsmöglichkeiten (auch in überregionaler Hinsicht) ohne Erfolg ausgeschöpft sein, steht ein ausdifferenzierter Katalog von vermittlungunterstützenden, integrationsorientierten und weiter qualifizierenden Förderinstrumenten zur Verfügung, mit deren Hilfe eine Eingliederung von Arbeitslosen mit abgeschlossener Berufsausbildung erfolgen kann, so dass die Förderung einer weiteren Ausbildung mit BAB nicht erforderlich ist.

Wenn die gesetzliche Möglichkeit der Förderung einer Zweitausbildung besteht, muss davon ausgegangen werden, dass nicht nur in Einzelfällen entsprechende Anträge gestellt werden. Damit entsteht ggfs. eine weitere Verdrängungskonstellation auf dem Ausbildungsmarkt zu Lasten von Altbewerbern und anderen unversorgten Bewerbern, wenn beispielsweise besser qualifizierte Jugendliche nach einer betrieblichen oder schulischen Ausbildung eine weitere betriebliche Ausbildung mit staatlicher Förderung absolvieren.

Durch die Bescheidung dieser Anträge entsteht erheblicher Aufwand für die AA, zumal die Regelung verwaltungsaufwändig ist. Der Berater hat in den in Rede stehenden Fällen das Vorliegen der Ausnahmetatbestände für die Förderung mit BAB zu prüfen und darüber zu entscheiden. Dies dürfte sich besonders schwierig gestalten, wenn der Auszubildende vor Aufnahme der zweiten Berufsausbildung von der BA nicht beraten worden ist.

Hinzu kommt, dass die gesetzliche Voraussetzung für die Förderbarkeit einer Zweitausbildung sehr unbestimmt gefasst ist. Ein Anstieg der Widerspruchs- und Sozialgerichtsverfahren im Zusammenhang mit der Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe erscheint wahrscheinlich. Nicht auszuschließen dürften divergierende Auffassungen zu der Frage sein, ob die dauerhafte berufliche Integration auf andere Weise als durch die Förderung einer

zweiten Berufsausbildung mit BAB erreicht werden kann, z.B. bei Leistungsempfängern nach dem SGB II durch Leistungen zur Eingliederung nach diesem Gesetzbuch. Diese Situation dürfte häufig gegeben sein, da Absolventen schulischer Ausbildungen in der Regel noch keine Beiträge zur Arbeitslosenversicherung gezahlt haben und damit – bei Hilfebedürftigkeit – in den SGB II-Rechtskreis fallen. Hier besteht die Gefahr einer Verschiebung von Kosten für die Eingliederung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen auf die Bundesagentur für Arbeit.

#### **Stellungnahme zum § 421 s SGB III „Berufseinstiegsbegleitung“**

##### **Vorbemerkung**

1. Der vorgesehene Berufseinstiegsbegleiter operiert in einem „Betreuungsumfeld“, das bereits von einer Vielzahl professioneller Akteure (Lehrer, Schulsozialpädagogen, Berufsberater, persönliche Ansprechpartner/ PAP, Bildungsbegleiter bei BvB, Sozialpädagogen bei abH und BaE-Maßnahmen, sowie begleitend zur Einstiegsqualifizierung, Ausbildungsberater der Kammern, etc.) sowie ehrenamtlichen Ausbildungspaten „besetzt“ ist. Auch strukturell gibt es eine Vielzahl von – z.T. von der Bundesregierung, z.T. von Kommunen oder Ländern finanziert - Programmen und Modellen, die über die Etablierung von Netzwerken und individuelle Begleitung von Jugendlichen im Sinne eines Übergangsmagements deren Heranführung an eine Berufsausbildung erreichen sollen (siehe Gesetzesbegründung Teil A, II 2). Mit der insbesondere im letzten Jahr mit Kofinanzierung der Länder deutlich ausgeweiteten vertieften Berufsorientierung setzen die BA und die Schulen früher in der Betreuung und Beratung der Jugendlichen zu Fragen des Berufseinstieges an. Gemeinsam mit einem Teil der Länder ist eine gemeinsame Evaluation der Wirkung dieser Programme auf den Weg gebracht. Erste Ergebnisse dazu werden voraussichtlich Anfang 2009 vorliegen.

Es ist nach bisher vorliegenden Erfahrungen auch nicht zu erwarten, dass durch eine Überführung der wirksamen ehrenamtlichen Strukturen in hauptamtliche Trägerstrukturen die Unterstützung für die Jugendlichen verbessert und die Ergebnisse damit gesteigert werden können. Eine aus Beitragsmitteln finanzierte weitere Instanz wird aus Sicht der BA für nicht zweckmäßig gehalten, da diese in Ergänzung der bereits existierenden Aufgabenträger keinen dem Aufwand entsprechenden Mehrwert erwarten lässt.

Die BA regt daher an, bevor über die Einführung eines weiteren Akteurs im Übergangsmangement entschieden wird, die Ergebnisse der Evaluation zur vertieften Berufsorientierung abzuwarten und die Erkenntnisse daraus ggfs. in eine Weiterentwicklung der bestehenden Instrumente einfließen zu lassen, damit durch eine für den Jugendlichen übersichtliche Unterstützungsstruktur in der jeweiligen Region auch die angestrebte Betreuungsstabilität gewährleistet werden kann.

Aufgabe des Berufseinstiegsbegleiters ist u.a. förderungsbedürftige Schüler bei dem Erreichen des Schulabschlusses zu unterstützen, sowie Hilfen zu geben bei Berufsorientierung und Berufswahl. Jedenfalls die Unterstützung von schulpflichtigen Schülern

zum Erreichen des Schulabschlusses ist eindeutig Aufgabe der Schulen und damit der Länder und nicht der Bundesagentur. Es ist ein ordnungspolitischer Bruch, wenn einerseits richtigerweise Maßnahmen der vertieften Berufsorientierung von der BA nur bei Kofinanzierung durch einen Dritten gefördert werden können, weil hier die BA nicht allein verantwortlich ist, andererseits aber Maßnahmen, die zum erheblichen Teil – neben Berufsorientierung und Hilfen bei der Berufswahl – Hilfen beim Erreichen des Schulabschlusses umfassen, vollständig aus Beitragsmitteln finanziert werden sollen.

**Unabhängig davon ist zu der Ausgestaltung des Gesetzentwurfs Folgendes anzumerken:**

**§ 421 t (1)**

Die Beauftragung von Trägern mit der Durchführung von Maßnahmen der Berufseinstiegsbegleitung setzt eine präzise Bedarfserhebung (durch die AA) voraus. Die Mitwirkung der allgemein bildenden Schulen (insbesondere der Hauptschulen), sollte in den Gesetzestext aufgenommen werden, da zum Beginn der Berufseinstiegsbegleitung (Vorabgangsklasse) vorrangig die Schule/ der verantwortliche Lehrer die Förderbedürftigkeit des Schülers diagnostizieren kann.

**§ 421 t (2)**

Die Qualifikation der Berufseinstiegsbegleiter ist im Gesetz nur sehr allgemein beschrieben: „Personen, die aufgrund ihrer Berufs- und Lebenserfahrung besonders ge-

eignet sind, die Eingliederung förderungsbedürftiger Jugendlicher in eine berufliche Ausbildung individuell zu begleiten und unterstützen.“ Diese Definition, die offenbar an die ehrenamtliche Tätigkeit anknüpft, ist für eine nach der VOL auszuschreibende arbeitsmarktpolitische Maßnahme mit hohen Anforderungen an Qualität und Effizienz nicht umsetzbar, insbesondere wenn es darum geht, dass jemand aufgrund seiner Lebenserfahrung für die Aufgabe geeignet ist.

Bei der Auswahl der Berufseinstiegsbegleiter durch die Maßnahmeträger muss stringent darauf geachtet werden, dass diese fachlich und persönlich den besonderen Herausforderungen einer langfristig angelegten, individuellen und vertrauenswürdigen Begleitung junger Menschen mit erhöhtem Integrationsrisiko gerecht werden können.

Es ist im Gesetz lediglich von allgemeinbildenden Schulen die Rede. Ich gehe davon aus, dass – zumindest in erster Linie – die Schüler an Haupt- und Förderschulen in Betracht kommen und nicht z.B. Schüler an Realschulen und gar Gymnasien. Auch hier wäre eine gesetzliche Konkretisierung hilfreich.

**§ 421 t (3)**

Die freiwillige Inanspruchnahme der Berufseinstiegsbegleitung setzt bei Minderjährigen zwingend die Einverständniserklärung der Eltern voraus. Für das Vorliegen haben die Schulen Sorge zu tragen.

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
16. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 16(11)979**

21. Mai 2008

**Stellungnahme**

zur Öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 26. Mai 2008 in Berlin zum

Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches  
Sozialgesetzbuch - Verbesserung der Ausbildungschancen  
förderungsbedürftiger junger Menschen - Drucksache 16/8718 -**

Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit IAB

**Vorbemerkung**

Das IAB äußert sich in seiner Stellungnahme zum neuen §421r SGB III („Ausbildungsbonus“) sowie zur Förderungsfähigkeit einer Zweitausbildung (§60 Abs. 2 SGB II). Zur Berufseinstiegsbegleitung kann derzeit aus Sicht des IAB kein Beitrag geleistet werden. Hier sind die Ergebnisse der geplanten Evaluation abzuwarten.

**Zusammenfassung<sup>1</sup>**

Der Vorschlag eines **Ausbildungsbonus**‘ in Form eines Lohnkostenzuschusses für Altbewerber setzt an den tatsächlichen Problemen auf dem Ausbildungsmarkt an. Bei der Kombination aus betrieblichem Schwellenwert und Zielgruppenorientierung ist jedoch entscheidend, dass die richtigen Personen gefördert werden. Hier wird genau zu beobachten sein, ob das Kriterium der Zusätzlichkeit und die Zielgruppenabgrenzung geeignet sind, Mitnahmeeffekte zu vermeiden.

Insbesondere dann, wenn ein beruflicher Abschluss nur geringe Beschäftigungschancen eröffnet, kann die Unterstützung einer erneuten betrieblichen Ausbildung hilfreich sein. Besondere Beachtung bei der **Förderung einer Zweitausbildung** sollte der Marktfähigkeit der erneuten Ausbildung beigemessen werden.

**Zum neuen §421r SGB III („Ausbildungsbonus“)**

Die Bundesregierung legt ein Konzept vor, das sich speziell an einen Teil der Altbewerber richtet und Zuschüsse an Unternehmen zahlt, die zusätzliche Ausbildungsplätze für diese Zielgruppe zur Verfügung stellen. Auf diese Weise sollen zusätzliche Ausbildungsplätze speziell für Jugendliche geschaffen werden, die sich wiederholt erfolglos um einen Ausbildungsplatz bemüht haben.

**Probleme auf dem Ausbildungsmarkt**

Die aktuelle Situation auf dem Ausbildungsmarkt belegt, dass wirtschaftliche Prosperität allein nicht ausreicht, um

den Lehrstellenmangel zu beseitigen. Das Problem auf dem Ausbildungsmarkt stellt sich vor allem in qualitativer Hinsicht: Die betrieblichen Anforderungen steigen und gerade leistungsschwächere Interessenten für einen Ausbildungsplatz entsprechen diesen nicht. Daher haben sich vor allem die Zugangsprobleme für Hauptschüler und Jugendliche ohne allgemeinbildenden Abschluss verstärkt. Im Jahr 2004 waren bundesweit 84 Prozent der Neuzugänge ohne und rund 52 Prozent der Neuzugänge mit Hauptschulabschluss zunächst in eine berufsvorbereitende Bildungsmaßnahme eingestiegen (Konsortium Bildungsberichterstattung 2006).

Sogenannte Altbewerber, die sich bereits erfolglos um eine Lehrstelle bemüht haben und bei denen der Schulabschluss bereits längere Zeit zurückliegt, haben Probleme im Wettbewerb mit nachrückenden Schulabgängern. Der Anteil der Altbewerber an allen Bewerbern ist in den vergangenen acht Jahren von 40 auf gut 52 Prozent gestiegen. Im Vermittlungsjahr 2006/07 lag der Schulabschluss bei rund 160.000 Bewerbern bereits ein Jahr zurück und bei weiteren rund 220.000 Personen waren bereits mehr als zwei Jahre seit dem Schulabschluss vergangen.

Gerade für Altbewerber mit schwachen Schulabschlüssen rückt eine betriebliche Ausbildung in weite Ferne. Auf diese Gruppe konzentriert sich daher der Ausbildungsbonus.

**Die Rolle der Betriebe**

Etwa dreißig Prozent der deutschen Betriebe bilden aus – das ist rund die Hälfte der ausbildungsberechtigten Betriebe. Dabei ist allerdings zu beachten, dass ein großer Teil insbesondere der kleineren Betriebe nach Abschluss eines Ausbildungsverhältnisses zunächst pausiert. Berücksichtigt man dies in einer Längsschnittbetrachtung, so zeigt sich, dass die Zahl der ausbildungsaktiven Betriebe deutlich höher liegt: zwischen 2000 und 2005 waren dies rund drei Viertel der ausbildungsberechtigten

<sup>1</sup> Die Stellungnahme wurde verfasst von Hans Dietrich, Martin Dietz, Michael Stops und Ulrich Walwei.

Betriebe (Fischer et al. 2007). Gründe für Ausbildungs-passivität werden zumeist in fehlenden Übernahmefähigkeiten und vor allem in den hohen Ausbildungskosten gesehen (Bellmann et al. 2006). Letzteres zeigt, dass arbeitsmarktpolitische Instrumente zur Aktivierung von Ausbildungspotentialen am betrieblichen Kosten-Nutzen-Kalkül ansetzen sollten. Dies gilt auch deshalb, weil trotz der ungewissen Wirkungen einer allgemeinen Ausweitung des betrieblichen Ausbildungsangebotes auf die Übergangswahrscheinlichkeit in Beschäftigung gesichert ist, dass das Risiko, arbeitslos zu werden bzw. in Arbeitslosigkeit zu verbleiben, mit steigender Qualifikation sinkt (Reinberg/Hummel 2007).

### **Elemente des Ausbildungsbonus'**

Das Konzept der Bundesregierung sieht eine Kombination aus Zielgruppenorientierung bei den Ausbildungsplatzsuchenden und einem einzelbetrieblichen Schwellenwert vor.

#### **Betrieblicher Schwellenwert und Zuschuss**

Durch die Orientierung an einem einzelbetrieblichen Durchschnittswert der vergangenen drei Jahre soll die Zusätzlichkeit von geförderten Ausbildungsplätzen gewährleistet werden. Das Vorgehen setzt jedoch die Verfügbarkeit valider Informationen über das bisherige Ausbildungsniveau des jeweiligen Betriebes voraus. Als Nachteil kann sich der Dreijahresrhythmus der Bemessung herausstellen, wenn hierdurch Marktbewegungen bei der Bereitstellung von Ausbildungsplätzen verstärkt werden: beim Übergang in einen konjunkturellen Aufschwung fällt es leichter, das durch die vorangehende Rezession bedingte, relativ geringe Ausbildungsplatzniveau zu übertreffen und Zuschüsse zu erhalten. In diesem Fall erhöht sich die Gefahr von Mitnahmeeffekten trotz der Durchschnittsregel und es ist auf die strikte Anwendung der Zielgruppenkriterien zu achten. Allerdings zeigen jüngste Forschungsergebnisse, dass Betriebe im Aufschwung relativ vorsichtig mit dem Aufbau von Ausbildungsplätzen sind (Dietrich/Gerner 2008). Somit kann ein Bonus durchaus als zusätzlicher Katalysator wirken.

Unerwünschte Ergebnisse ergeben sich dagegen, wenn sich die Geschäftserwartungen eines Betriebes im Zuge eines konjunkturellen Abschwungs verschlechtern und das Ausbildungsniveau heruntergefahren wird. Bleibt der Betrieb nun unter seinem Dreijahresdurchschnitt, so kann er keine Zuschüsse erhalten, wodurch das betriebliche Ausbildungsplatzangebot weiter geschwächt wird. Diese prozyklische Wirkung stellt einen Mangel des Bonussystems dar.

Weiterhin ist nicht klar, wie die Zusätzlichkeit bei Betrieben beurteilt wird, die bisher keine Ausbildungsplätze angeboten haben. So wird es neu-, ausgegründeten aber auch etablierten Betrieben mit wenigen Auszubildenden leichter fallen, das Kriterium der Zusätzlichkeit zu erfüllen. Dies mag allerdings sogar gewünscht sein, wenn dadurch Anreize gesetzt werden, die Basis der ausbildenden Betriebe bzw. die Ausbildungsintensität zu vergrößern. Auf diese Weise können die Betriebe einen Teil der Investitionen in die Ausbildungsinfrastruktur vom Staat erstattet bekommen.

Die pauschalisierte Auszahlung des Bonus' verspricht zwar Vorteile wegen des geringeren Verwaltungsaufwands, kann aber wegen der Fördersprünge an den Intervallgrenzen zu einer Ballung von geförderten Ausbildungsplätzen mit einer Entlohnung von knapp über 500

Euro führen, denn hier fällt der Zuschuss relativ großzügig aus.

#### **Zielgruppenorientierung**

Die Gefahr von Mitnahmeeffekten auf betrieblicher Ebene wird durch die Zielgruppenorientierung auf Seiten der Ausbildungsplatzbewerber begrenzt. Bei den Nachfragern nach Ausbildungsplätzen richtet sich das Konzept an einen Teil der Altbewerber, nämlich an solche mit schwächeren Schulabschlüssen, die bei der Suche nach einem Ausbildungsplatz häufig auf der Strecke bleiben. Es wird also nicht per se ein höheres Ausbildungsplatzangebot belohnt, der Bonus wird wie bei anderen Lohnkostenzuschüssen als Ausgleich für eine (erwartete) Minderleistung bestimmter Bewerber gesehen. Damit verringert sich die potentielle Reichweite des Bonus' und gleichzeitig sinkt die Gefahr von Mitnahmeeffekten.

Je weiter man die Zielgruppe fasst, desto wahrscheinlicher sind Mitnahme- und Substitutionseffekte. Die Arbeitgeberorientierung des Zuschusses kann bei einer weiten Zielgruppe zu einer Bestenauswahl („Creaming“) führen, so dass die Nettoeffekte der Förderung gering ausfielen. Doch auch bei einer zu engen Fokussierung auf eine Teilgruppe der Altbewerber können Probleme auftreten: ein Teil der Altbewerber wird die Förderbedingungen nicht erfüllen. Außerdem gibt es Neubewerber, die über die gleichen Schulabschlüsse verfügen wie die förderberechtigten Altbewerber. Beides führt zu einer Umsortierung der Warteschlange zugunsten von Altbewerbern mit bestimmten Merkmalen.

Dies sendet Signale, die im Hinblick auf bestimmte Personengruppen kontraproduktiv sind. So wäre es denkbar, dass Unternehmen Bewerber mit schwächeren Schulabschlüssen nur noch einstellen, wenn sie eine Förderung erhalten. Neubewerber mit relativ schlechten Noten müssten fürchten, dass ihnen erst im zweiten oder dritten Jahr nach Schulabschluss der Einstieg in die Berufsausbildung gelingt. Damit müssten für diesen Personenkreis ausreichend berufsvorbereitende Maßnahmen oder außerbetriebliche Ausbildungsplätze bereitgestellt werden.

Im konjunkturellen Abschwung könnte die Kombination aus Schwellenwertberechnung und Zielgruppenorientierung schließlich dazu führen, dass das Instrument stumpf bleibt. Wenn Unternehmen sowieso weniger Ausbildungsplätze anbieten als in den Vorjahren, entfällt der Bonus ohne Ansehen der Qualifikation von Bewerbern, so dass hier keine Anreize zu einer verstärkten Einbeziehung von Jugendlichen aus der Zielgruppe entstehen. Auch hier wäre ein zusätzliches Angebot außerbetrieblicher Ausbildung angezeigt.

Bei der Abgrenzung der Förderberechtigten ergeben sich zwangsläufig Zielkonflikte. Die Beschränkung auf Altbewerber setzt voraus, dass diese gegenüber Neubewerbern grundsätzlich eine verminderte Leistungsfähigkeit besitzen. Die im Gegensatz zu Neubewerbern mit ähnlich schlechten Schulabschlüssen bestehende Förderberechtigung kann jedoch dazu führen, dass das System neue Altbewerber „produziert“, die dann erst zu einem späteren Zeitpunkt (gefördert) in ein Ausbildungsverhältnis übergehen. Da das Ziel der Bundesregierung jedoch explizit in einem Abbau der Altbewerberzahlen besteht, wird dieses Risiko von ihr wohl in Kauf genommen.

#### **Fazit**

Insgesamt ist die Ausgestaltung des Ausbildungsbonus als Kombination aus Zusätzlichkeitskriterium und einer



engen Zielgruppenorientierung im Vergleich zu allgemeinen und übergreifenden Abgaben- oder Bonussystemen positiv zu bewerten. Probleme oder unerwünschte Nebeneffekte können sich vor allem aus den komplexen Einflussfaktoren auf den betrieblichen Schwellenwert und durch mögliche prozyklischen Effekte ergeben.

Es sollte im Rahmen einer wissenschaftlichen Begleitforschung analysiert werden, ob die Kombination von Zielgruppenorientierung und Zusätzlichkeitsbedingung die Erwartungen erfüllen kann oder lediglich zu einer Verschiebung des Problems zu Lasten bestimmter Personengruppen unter den Erstbewerbern führt. Einer solchen Entwicklung könnte möglicherweise entgegengewirkt werden, indem man die Zuschüsse in ihrer Höhe differenziert, z.B. könnte ein Altbewerber bei gleichem Schulabschluss einen höheren Bonus erhalten als ein Neubewerber.

Für die Beurteilung des Instruments ist schließlich entscheidend, in welchem Ausmaß den Geförderten der Übergang aus der Ausbildung in eine ungeforderte Beschäftigung gelingt. Dabei dürften die Übergangschancen unter anderem davon abhängen, in welchen Unternehmen und welchen Ausbildungsberufen die geförderten Personen beschäftigt werden.

#### **Änderung des § 60 Abs. 2 SGB III (Förderfähigkeit einer Zweitausbildung)**

Grundsätzlich ist der Erwerb einer Zweitausbildung in Deutschland relativ weit verbreitet. Auf Basis von Daten der Lebensverlaufsstudie des Max-Planck-Instituts für Bildungsforschung, Berlin, kann gezeigt werden, dass rund 34% der 1971 Geborenen bereits im Alter von 27 Jahren zwei oder mehrere berufliche Ausbildungen absolviert haben (Jacob 2004). Dabei hat jedoch die Mehrzahl der Mehrfachausgebildeten sukzessive höherwertige Ausbildungen erworben. Lediglich 19% aller Mehrfachausbildungen erfolgen als wiederholte betriebliche Ausbildungen in verschiedenen Ausbildungsberufen.

Auf Basis von IAB-Daten wurde gezeigt, dass rund 16% der arbeitslosen Jugendlichen, die bereits über einen dualen Abschluss verfügen, eine erneute berufliche Ausbildung als Weg aus der Arbeitslosigkeit wählen. Dabei war es jedoch nur bei jedem Fünften (also etwa 3% aller arbeitslosen Jugendlichen) eine erneute duale Ausbildung. Mehrheitlich werden höherwertige schulische Angebote, ein Hochschulstudium oder eine berufliche Weiterbildung gewählt (Dietrich/Kleinert 2006). Vertiefte Analysen aus beiden Studien belegen, dass sich insbesondere besser qualifizierte Jugendliche (höherwertige allgemeinbildende Abschlüsse sowie gute bis sehr gute Schulnoten) für eine erneute Ausbildung entscheiden.

Zielt man bei der Förderung der Zweitausbildung vor allem auf geringere qualifizierte Personen, so wäre bei der

Ermessensleistung vor allem zu beachten, ob das Hindernis für eine dauerhafte berufliche Eingliederung in der Person oder in der Wahl des ersten Ausbildungsberufs zu sehen ist. Im ersten Fall wäre durch die Förderung einer Zweitausbildung kaum eine Verbesserung der Eingliederungschancen zu erwarten – eine Förderung müsste vielmehr an den spezifischen, individuellen Problemen ansetzen. Nur wenn die Wahl der Erstausbildung ein Problem darstellt, weil diese am Markt schlicht nicht mehr nachgefragt wird oder weil die betreffende Person den erlernten Beruf aus gesundheitlichen Gründen nicht ausüben kann, erscheint die Förderung einer Zweitausbildung sinnvoll. In diesem Fall ist jedoch insbesondere darauf zu achten, dass es sich um einen Ausbildungsgang handelt, für deren Absolventen ein betrieblicher Bedarf besteht.

#### **Literatur**

Bellmann, Lutz/ Bielenski, Harald/ Bilger, Frauke/ Dahms, Vera/ Fischer, Gabriele/ Frei, Marek/ Wahse, Jürgen (2006): Personalbewegungen und Fachkräfterekrutierung - Ergebnisse des IAB-Betriebspanels 2005, IAB-Forschungsbericht, 11/2006.

Dietrich, Hans/ Dietz, Martin/ Stops, Michael/ Walwei, Ulrich; (2008): Ausbildungsmarkt: Mehr Schwung durch neue Regelungen? In: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, H. 115, S. 51-56.

Dietrich, Hans/Gerner, Hans-Dieter (2008): Betriebliches Ausbildungsverhalten und Geschäftserwartungen. In: Sozialer Fortschritt (Im Erscheinen).

Fischer, Gabriele/ Wahse, Jürgen/ Dahms, Vera/ Frei, Marek/ Riedmann, Arnold/ Janik, Florian (2007): Standortbedingungen und Beschäftigung in den Regionen West- und Ostdeutschlands - Ergebnisse des IAB-Betriebspanels 2006, IAB-Forschungsbericht, 05/2007.

Konsortium Bildungsberichterstattung (2006) (Hrsg.): "Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration". Im Auftrag der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung.

Reinberg, Alexander/ Hummel, Markus (2007): Schwierige Fortschreibung: Der Trend bleibt - Geringqualifizierte sind häufiger arbeitslos, IAB-Kurzbericht, 18/2007.

Dietrich, Hans/Kleinert, Corinna (2006): Der lange Arm der sozialen Herkunft. Bildungsentscheidungen arbeitsloser Jugendlicher. In: Claus J. Tully (Hg.): Lernen in flexiblen Welten. München/Weinheim, S. 111-130.

Jacob, Marita (2004): Mehrfachausbildungen in Deutschland. Karriere, Collage, Kompensation? Wiesbaden.

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
16. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 16(11)972**

20. Mai 2008

**Stellungnahme**

zur Öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 26. Mai 2008 in Berlin zum

Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches  
Sozialgesetzbuch - Verbesserung der Ausbildungschancen  
förderungsbedürftiger junger Menschen - Drucksache 16/8718 -**

Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit

**Vorbemerkung**

Die im Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit zusammen geschlossenen sieben bundesweiten Organisationen bekräftigen die Zielsetzung der Bundesregierung, allen Jugendlichen - auch solchen mit Unterstützungsbedarf - eine faire Chance auf Ausbildung zu eröffnen. Der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit unterstützt auch das Vorhaben, mit einem Ausbildungsbonus zusätzliche betriebliche Ausbildungsplätze für diese Jugendlichen zu erschließen. Um das ehrgeizige Förderziel zu erreichen, mittelfristig zusätzlich 100.000 Ausbildungsplätze für Altbewerber/innen zu schaffen, müssen die Zuschüsse an Arbeitgeber großzügiger bemessen werden. Unbedingt notwendig ist es auch, den Ausbildungsbonus durch Angebote einer sozialpädagogischen Begleitung für die jungen Menschen und eine Unterstützung der Betriebe beim Ausbildungsmanagement zu flankieren. Der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit fordert außerdem, den neuen Ausbildungsbonus auch im SGB II zu verankern.

Der Kooperationsverbund nimmt die Einführung der Berufseinstiegsbegleitung als eine neue und zusätzliche Förderleistung am Übergang von der Schule in den Beruf erneut zum Anlass, sich für ein abgestimmtes lokales Übergangsmangement auszusprechen. Dies bedeutet, dass alle beteiligten Akteure die vorhandenen, vielfältigen Angebote in der jeweiligen Region aufeinander abstimmen, damit junge Menschen verlässlich und erfolgreich bei ihrem Übergang in den Beruf begleitet werden. Dies gilt auch für die Agentur für Arbeit.

Der vorliegende Gesetzentwurf sieht vor, dass tausend Schulen als Standorte für die Umsetzung der Berufseinstiegsbegleitung von der Agentur für Arbeit per Anordnung ausgewählt werden. Aus Sicht des Kooperationsverbundes ist es aber unbedingt notwendig, dass die Schulen ihrer Beteiligung aktiv zustimmen, damit die nötige Kooperation zwischen Berufseinstiegsbegleiter/innen und Schulen gelingen kann.

Damit Jugendliche am Übergang von der Schule in den Beruf eine längerfristig angelegte, individuelle und verlässlich gestaltete Unterstützung erhalten, muss die Berufseinstiegsbegleitung von qualifizierten Mitarbeiter/innen geleistet werden.

Der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit wendet sich ausdrücklich gegen die Gesetzesvorschrift zum neu gefassten §421s Abs.6 SGB III, mit dem für die Umsetzung der Berufseinstiegsbegleitung zwingend die Anwendung des Vergaberechts vorgeschrieben wird. Die vorgesehene modellhafte Umsetzung der Berufseinstiegsbegleitung sollte zum Anlass genommen werden, ein alternatives Verfahren zur Ausschreibungspraxis anzuwenden, mit dem der Aufbau eines verlässlichen und lokal abgestimmten Angebots der Berufseinstiegsbegleitung ermöglicht wird.

Der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit nimmt zu den Gesetzesentwürfen wie folgt Stellung:

**1. Förderung der Berufsausbildungsbeihilfe für eine  
Zweitausbildung**

Nach der bisherigen Gesetzeslage kann nur eine Erstausbildung gefördert werden. Der Gesetzentwurf sieht eine Neuregelung in §60 SGB III vor, wonach zukünftig in Ausnahmefällen auch eine Zweitausbildung gefördert werden kann. Die Voraussetzungen für eine erneute Förderung sind nach Einschätzung des Kooperationsverbundes Jugendsozialarbeit zu eng gefasst.

Aufgrund des unbedingten Vermittlungsvorrangs wird ein Teil der betroffenen Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die in ihrem erlernten Beruf nicht Fuß fassen können, in eine ungelernete Tätigkeit vermittelt werden. Dies wird den Zielen einer beruflichen Qualifizierung und nachhaltigen Arbeitsmarktförderung junger Menschen nicht gerecht. Der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit regt deshalb an, dass die erneute Förderung dann erfolgen kann, wenn die Zweitausbildung gute Chancen auf eine anschließende berufliche Eingliederung erwarten lässt.

## 2. Ausbildungsbonus

### 2.1. Förderfähige Arbeitgeber

Der neu gefasste §421r SGB III sieht eine Förderung für alle Arbeitgeber vor, die zusätzliche betriebliche Ausbildungsplätze in einem staatlich anerkannten Ausbildungsberuf anbieten.

Diese Festlegung wird vom Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit unterstützt. Es stehen die Bemühungen im Vordergrund, am Ausbildungsstellenmarkt benachteiligte Jugendliche in eine betriebliche Ausbildung zu vermitteln.

### 2.2. Zielgruppen der Ausbildungsförderung

Nach dem Gesetzentwurf soll die Förderung auf die so genannten Altbewerberinnen und Altbewerber konzentriert, d.h. es sollen solche Jugendliche unterstützt werden, die sich bereits mindestens im Vorjahr um eine Ausbildung bemüht haben. Darunter werden Jugendliche und junge Erwachsene als besonders förderungsbedürftig eingestuft, die höchstens über einen mittleren Schulabschluss und schlechte Schulnoten in Deutsch oder Mathematik verfügen oder aber sozial benachteiligt bzw. lernbeeinträchtigt sind. In die Förderung können nach Ermessen weitere Jugendliche einbezogen werden, die seit mindestens zwei Jahren vergeblich einen Ausbildungsplatz suchen sowie Altbewerber/innen mit höchstens mittleren Schulabschlüssen.

Der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit weist darauf hin, dass von dem Ausbildungsbonus sozial benachteiligte bzw. individuell beeinträchtigte Jugendliche nur dann tatsächlich profitieren und so genannte „Creaming-Effekte“ vermieden werden können, wenn der Ausbildungsbonus um weitere Angebote insbesondere der ausbildungsbegleitenden Hilfen ergänzt wird.

In den Gesetzentwurf sind Anregungen des Kooperationsverbundes Jugendsozialarbeit eingeflossen, wonach auch solche Jugendliche in die Förderung einbezogen werden können, die – aus welchen unterschiedlichen Gründen auch immer – nicht offiziell bei der Bundesagentur für Arbeit als ausbildungssuchend gemeldet sind. Dies begrüßen wir. Der Gesetzentwurf sieht für diese Jugendlichen vor, dass sie mindestens fünf abgelehnte Bewerbungen nachweisen müssen. Der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit empfiehlt, den Nachweis auf geeignete Bewerbungsbemühungen, darunter etwa die Vorlage von Bewerbungsschreiben, zu beschränken. Gerade chancenarme oder individuell beeinträchtigte Jugendliche könnten andernfalls an der fehlenden Bereithaltung von Unterlagen scheitern.

### 2.3. Förderkonditionen

Der Gesetzentwurf sieht einen pauschalierten Zuschuss in Abhängigkeit von der Höhe der Ausbildungsvergütung vor.

Der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit plädiert dafür, die Förderbedingungen bei diesem neuen Instrument für Arbeitgeber großzügiger auszugestalten. Nach unserer Erfahrung sollten den Unternehmen 50% der Ausbildungsvergütung für den gesamten Ausbildungszeitraum erstattet werden, damit es für sie wirklich attraktiv ist, zusätzliche Ausbildungsplätze für Jugendliche mit besonderem Unterstützungsbedarf anzubieten. Der jetzt vorgeschlagene Ausbildungs-Bonus wird hingegen nur

rund 20% der Kosten für die Ausbildungsvergütung abdecken.

Die Auszahlungsmodalitäten sind laut Gesetzentwurf so gestaltet, dass 30% des Ausbildungsbonus nach Ablauf der Probezeit, die restlichen 70% nach Ablauf der Hälfte der vereinbarten Ausbildungszeit zur Auszahlung gelangen.

Der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit regt an, die Auszahlung des Zuschusses so zu gestalten, dass Betriebe motiviert werden, die Ausbildung auch bei zwischenzeitlich auftretenden Schwierigkeiten fortzuführen und ihren Beitrag zu einem erfolgreichen Ausbildungsabschluss zu leisten. Deshalb sollte der Ausbildungsbonus in drei Teilen ausgezahlt werden; hierbei der letzte Anteil nach erfolgreichem Ausbildungsabschluss.

Die gesonderte Regelung zum Ausbildungsbonus für schwer behinderte Auszubildende gem. §421r Abs. 7 SGB III wird im Gesetzentwurf nur unzureichend begründet. Da für Jugendliche mit Schwerbehinderung Fördermöglichkeiten gem. §§ 235a, 236 SGB III vorhanden sind, ist die Neuregelung unnötig.

Die Förderkonditionen sehen vor, dass nur zusätzlich eingerichtete Ausbildungsplätze gefördert werden können. Ein Ausbildungsplatz wird als zusätzlich gewertet, wenn der Ausbildungsbetrieb bisher nicht ausgebildet hat oder durch den neu abgeschlossenen Ausbildungsvertrag zum Zeitpunkt des Beginns der Ausbildung mehr Auszubildende beschäftigt werden als im Durchschnitt der letzten drei Jahre. Die Förderung ist unter bestimmten Bedingungen grundsätzlich ausgeschlossen, etwa wenn Jugendliche im Anschluss an eine Einstiegsqualifizierung beim gleichen Arbeitgeber eine duale Ausbildung beginnen.

Der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit schätzt die Regelungen insgesamt als notwendig ein, um eine missbräuchliche Anwendung auszuschließen.

### 2.4. Notwendige Ergänzungen des Ausbildungsplatzzuschusses

Der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit erwartet, dass die Bundesregierung ihre Ankündigungen in der Qualifizierungsinitiative einhält und die betriebliche Ausbildung von benachteiligten Jugendlichen durch einen frühzeitigen und intensiven Einsatz von ausbildungsbegleitenden Hilfen unterstützt. Diese Hilfen müssen auch beim Ausbildungsbonus zum Einsatz kommen, wenn damit ein erfolgreiches neues Förderinstrument aufgelegt werden soll. Denn unabdingbar notwendig ist für die Zielgruppe der benachteiligten Jugendlichen die individuelle Begleitung und Förderung während der Ausbildung.

Betriebe, die benachteiligte Jugendliche ausbilden, brauchen kontinuierliche Unterstützung bei der Vorbereitung und Durchführung der Ausbildung, so z.B. durch feste Ansprechpartner/innen bei auftretenden Konflikten.

Deshalb sollten auch die vom Gesetzgeber erst neu geschaffenen Unterstützungsangebote zum Ausbildungsmanagement gem. §241a SGB III in Ergänzung zum Ausbildungsbonus eingesetzt werden können.

Der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit fordert, die mögliche und in vielen Fällen sinnvolle Verknüpfung der Instrumente in der Gesetzesbegründung zu benennen. Die Bundesagentur für Arbeit sollte in der Imple-

mentierung der Instrumente auf ein sinnvolles Zusammenwirken hinwirken.

### 2.5. Ausbildungsbonus als Leistung im SGB III

Die drei neuen Leistungen – die erweiterte Berufsausbildungsbeihilfe, der Ausbildungsbonus und die Berufseinstiegsbegleitung - sollen nach dem Gesetzentwurf nur als Leistungen der Arbeitsförderung nach dem Dritten Sozialgesetzbuch bereitgestellt werden, aber auch für Jugendliche, die im Rechtskreis SGB II betreut werden, zugänglich sein.

Der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit sieht dadurch Jugendliche im Rechtskreis SGB II benachteiligt, die ungleich schlechtere Chancen erhalten, mittels des Ausbildungsbonus in eine betriebliche Ausbildung zu gelangen. Die neue Leistung des Ausbildungsbonus kann nur von einem anderen Träger – hier der Bundesagentur für Arbeit – gewährt werden. Die Schnittstellenproblematik verstärkt sich zusätzlich bei denjenigen Trägern der Grundsicherung, die für die Ausbildungsstellenvermittlung zuständig sind und diese Aufgabe nicht an die Arbeitsagentur übertragen haben. In diesem Fall liegt die Gewährung des Ausbildungsbonus, der darauf gerichtet ist, die Vermittlung von Jugendlichen mit schlechten Ausbildungschancen in eine betriebliche Ausbildung zu unterstützen, nicht in der Zuständigkeit der Stelle, die in der Ausbildungsstellenvermittlung tätig ist.

Der Nachteil für diese Träger der Grundsicherung wiegt umso schwerer, als ihre bestehenden Möglichkeiten eingeschränkt werden, Ausbildungszuschüsse auf Basis des §16 Abs.2, S.1 SGB II zu gewähren.

Der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit fordert deshalb, den Ausbildungsbonus auch als Leistung im SGB II zu verankern.

### 3. Berufseinstiegsbegleitung

Mit Einführung des §421s SGB III soll die Möglichkeit einer individuellen Förderung von leistungsschwächeren Schüler/innen der allgemein bildenden Schulen sowie von Förderschüler/innen beim Übergang von Schule in Ausbildung und Beschäftigung geschaffen werden. Die Begleitung soll bereits in der Vorabgangsklasse beginnen und bis in das erste Ausbildungshalbjahr hineinreichen. Für die Durchführung sollen laut Gesetzentwurf an 1000 – von der Bundesagentur für Arbeit ausgewählten – Schulen Maßnahmen von Trägern im Auftrag der Agentur gefördert werden. Die Agentur wird „ermächtigt“, die Schulen per Anordnung zu bestimmen.

Die Initiative zur Berufseinstiegsbegleitung wird vom Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit grundsätzlich begrüßt, für die Umsetzung wird aber erheblicher Korrekturbedarf gesehen.

Es ist unbedingte Voraussetzung für die Tätigkeit der Berufseinstiegsbegleiterinnen und -begleiter, dass die Bereitschaft der Schulen, insbesondere der dort tätigen Lehrkräfte, für die Zusammenarbeit vorhanden ist.

Deshalb ist es notwendig, dass die Schulen im Vorfeld die Möglichkeit erhalten, eigenes Interesse zu äußern und ihrer Beteiligung aktiv zuzustimmen. Keinesfalls dürfen die Schulen seitens der Agentur für Arbeit per Anordnung zur Unterstützung der Maßnahmen verpflichtet werden.

Der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit erwartet, dass die Berufseinstiegsbegleiter/innen professionelle, längerfristig und verbindlich angelegte Unterstützungsleistungen für Jugendliche bieten. Es muss deshalb verhindert werden, dass über den mit Ausschreibungen ausgelösten Kostendruck in der Berufseinstiegsbegleitung lediglich erfahrene Hilfskräfte zum Einsatz kommen. Der Kooperationsverbund spricht sich dafür aus, bei der Auswahl der Berufseinstiegsbegleiter/innen auf eine verwertbare Ausbildung und praktische Berufserfahrungen etwa in der Ausbildung von (benachteiligten) Jugendlichen oder sozialpädagogischen Betreuung zu achten. §421s Abs. 4 S. 1 SGB III ist daher wie folgt zu fassen: „Berufseinstiegsbegleiter sind Personen, die aufgrund ihrer Ausbildung und Berufserfahrung besonders geeignet sind, die Eingliederung förderungsbedürftiger Jugendlicher in eine berufliche Ausbildung individuell zu begleiten und zu unterstützen“.

Für die konkrete Umsetzung empfiehlt der Kooperationsverbund außerdem, auf die interkulturelle Kompetenz der Bildungsbegleiter/innen besonderen Wert zu legen, damit diese für junge Menschen mit Migrationshintergrund eine zielgruppenadäquate Unterstützung anbieten können.

Der Gesetzentwurf sieht eine Begleitung ab dem Besuch der Vorabgangsklassen der allgemein bildenden Schule vor, die nach einem halben Jahr nach Beginn einer beruflichen Ausbildung, spätestens aber 24 Monate nach Beendigung der allgemein bildenden Schule endet. Um der Gefahr von Ausbildungsabbrüchen entgegenzuwirken, sollte die Berufseinstiegsbegleitung bis zum erfolgreichen Absolvieren der Zwischenprüfung andauern können, sofern keine ausbildungsbegleitenden Hilfen für diese Jugendlichen verfügbar sind.

Laut Gesetzentwurf sollen Maßnahmekosten wie Personalkosten für die Berufseinstiegsbegleitung (Vergütung und Sozialabgaben) und die angemessenen Sach- und erforderlichen Personalkosten des Trägers für die Verwaltung der Maßnahmedurchführung übernommen werden. Auf Grund der vielfältigen Erfahrungen mit vergleichbaren Projekten ist bekannt, dass den Berufseinstiegsbegleitern und Berufseinstiegsbegleiterinnen durch den Träger professionelle Qualifizierungsangebote und Unterstützungsstrukturen zur Seite gestellt werden müssen. Dies muss unbedingt bei den Maßnahmekosten Berücksichtigung finden.

Der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit spricht sich dafür aus, dass die Arbeitsagenturen das neue Angebot der Berufseinstiegsbegleitung nur nach vorheriger enger Abstimmung mit den Schulen und anderen Akteuren umsetzen, die in der Region bereits in der Begleitung von Jugendlichen am Übergang Schule - Beruf tätig sind (z.B. Träger der Grundsicherung, die Jugendämter, die lokale Wirtschaft, freie Träger, Migrantenselbstorganisationen), damit Angebote im Sinne eines abgestimmten lokalen Übergangsmagements entstehen.

Es reicht nach Auffassung des Kooperationsverbundes Jugendsozialarbeit nicht aus, dass die von der Agentur für Arbeit mit bestimmten Leistungen beauftragten Träger der Berufseinstiegsbegleitung zur Zusammenarbeit mit Dritten verpflichtet werden, damit ein abgestimmtes Angebot für die Schülerinnen und Schüler entsteht. Vielmehr steht auch die Agentur für Arbeit angesichts ihrer vielfältigen Angebote (z.B. Berufsberatung, Berufsorientierung, Berufsvorbereitung) in der

Verantwortung, durch lokale Netzwerkarbeit einen Beitrag für die kohärente Einführung und Weiterentwicklung der Förderinstrumente am Übergang Schule-Beruf zu leisten.

Um die Förderung eines verlässlichen und lokal abgestimmten sowie längerfristig geplanten Angebots der Berufseinstiegsbegleitung an Schulen zu ermöglichen und den vom Gesetzgeber vorgesehenen Modellbedingungen gerecht zu werden, sind dringend Alternativen zur öffentlichen Ausschreibung erforderlich. Der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit wendet sich ausdrücklich gegen die Gesetzesvorschrift zum neu gefassten § 421s Abs. 6 SGB III. Damit wird die Einhaltung des Vergaberechts zwingend vorgeschrieben. Um zumindest mehr Flexibilität in der Leistungserbringung durch die örtlichen Agenturen zu erhalten, sollte dieser Hinweis entfallen.

#### **4. Befristung des Ausbildungsbonus und der Berufseinstiegsbegleitung**

Der Gesetzentwurf sieht vor, den Ausbildungsbonus bis 2010 zu befristen, um einen Abbau der aktuellen Altbewerberzahlen zu erreichen, nicht aber um ein dauerhaftes Förderinstrument zu etablieren. Ebenso wird die

Berufseinstiegsbegleitung zunächst bis 2013 befristet. Die neuen Instrumente sollen evaluiert werden.

Der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit hält diese Regelungen für angemessen. Da die Berufseinstiegsbegleitung auch dauerhaft sinnvoll und notwendig sein kann, sollte diese dann ggf. unbefristet fortgesetzt werden.

#### **Schlussbemerkung**

Die Bundesregierung beschreibt im Januar 2008 in ihrem Programm "Aufstieg durch Bildung" die Eckpunkte des Konzeptes "Jugend - Ausbildung und Arbeit", die mit dem vorliegenden Gesetzentwurf im Wesentlichen in Gesetzesform gegossen werden.

Bisher nicht umgesetzt sind die Überlegungen zu einer Ausweitung der außer- und überbetrieblichen Ausbildungskapazitäten für Altbewerber/innen. Die im Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit zusammengeschlossenen Einrichtungen der Jugendberufshilfe tragen - auch in Kooperation mit Betrieben - gerne dazu bei, durch Einrichtung zusätzlicher außer- und überbetrieblicher Ausbildungsplätze die Ausbildung von möglichst vielen Altbewerbern/innen zu erreichen.

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
16. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 16(11)981**

21. Mai 2008

**Stellungnahme**

zur Öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 26. Mai 2008 in Berlin zum

Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches  
Sozialgesetzbuch - Verbesserung der Ausbildungschancen  
förderungsbedürftiger junger Menschen - Drucksache 16/8718 -**

Professor Dr. Reinhold Weiß, Bonn

Die folgende Stellungnahme konzentriert sich auf die geplante Einführung eines Ausbildungsbonus. Die vorgesehene Förderung einer Einstiegsbegleitung in 1000 Schulen erscheint ebenso wie die Einführung der Förderung einer Zweitausbildung als eine sinnvolle Ergänzung des Förderinstrumentariums. Beides dürfte weitgehend unbestritten sein.

**1. Altbewerberproblematik**

Mit insgesamt 626.000 neu abgeschlossenen Ausbildungsverträgen zum Ausbildungsjahr 2007/2008 hat sich eine Entspannung auf dem Lehrstellenmarkt vollzogen. Dennoch konnte diese positive Entwicklung nicht verhindern, dass im letzten Jahr Hunderttausende junger Menschen bei ihrer Lehrstellensuche erfolglos geblieben und in „Warteschleifen“ eingemündet sind. Viele von ihnen werden zu den Altbewerbern dieses Jahres und der kommenden Jahre zählen. Der Anteil der Altbewerber unter den registrierten Lehrstellenbewerbern des vergangenen Jahres ist auf über 50 Prozent angestiegen und umfasste im vergangenen Jahr knapp 385.000 Personen<sup>2</sup>.

Hohe Altbewerberanteile sind nicht allein ein Problem mangelnder Ausbildungsreife, sondern auch ein Ergebnis struktureller Faktoren. Denn hohe Altbewerberanteile sind überall dort zu finden, wo

- die Arbeitslosenquote hoch ist,
- der Ausbildungsmarkt angespannt ist,
- viele Ausbildungsplätze an Auswärtige, das heißt Einpendler aus dem Umland, gehen,
- der Verstärterungsgrad hoch ist,
- viele männliche Bewerber und
- viele ausländische Bewerber registriert sind.

<sup>2</sup> Ulrich, J.G. / Krekel, E.M.: Zur Situation der Altbewerber in Deutschland; Ergebnisse der BA/BIBB-Bewerberbefragung 2006, Bielefeld 2007

Hohe Altbewerberanteile führen letztlich dazu, dass in den jeweiligen Regionen - statistisch gesehen - der Anteil der Einmünder in ungeforderte Berufsausbildungsstellen geringer und der Anteil der Einmünder in geförderte Berufsausbildungsstellen entsprechend höher ausfällt. Deutlich höher ist in diesen Regionen auch der Anteil der Bewerber, der unversorgt bleibt, der in alternative Bildungswege – vor allem im so genannten Übergangssystem einmündet oder „unbekannt“ verbleibt.

Es wird noch einige Jahre dauern, bis der Anteil der Altbewerber auf ein „normales“ Maß reduziert sein wird. Somit ist weiterhin damit zu rechnen, dass ein Teil der Schulabgänger den Wunsch nach einer betrieblichen Berufsausbildung nicht sofort realisieren kann, auch wenn die demographische Entwicklung in den kommenden Jahren zur Entspannung auf dem Ausbildungsstellenmarkt beitragen wird. Desgleichen ist davon auszugehen, dass es noch längere Zeit dauern wird bis die Programme der Bundesländer zur Verbesserung des Bildungsniveaus wirksam werden und sich in einer verbesserten Ausbildungsreife und einem Rückgang der Schulabgänger ohne Abschluss niederschlagen. Unterstützungsmaßnahmen sind von daher geboten, um möglichst allen Jugendlichen eine Chance auf einen betrieblichen Ausbildungsplatz zu bieten.

**2. Integration durch finanzielle Anreize?**

Eine duale Ausbildung ist im Hinblick auf die Integrationschancen in Erwerbstätigkeit wie auch im Hinblick auf die beruflichen Wünsche der jungen Menschen die am besten geeignete Form der beruflichen Qualifizierung. Trotz erheblicher Fördermittel ist es bislang nicht gelungen, ausreichend Ausbildungsplätze für alle Interessenten bereitzustellen. Der Anteil der öffentlich geförderten Ausbildungsplätze an den Neuabschlüssen liegt derzeit bei schätzungsweise zehn Prozent<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Der Anteil kann aufgrund der verfügbaren Daten nur grob geschätzt werden.

Ergebnisse empirischer Untersuchungen lassen daran zweifeln, ob finanzielle Anreize geeignet sind, das Angebot an betrieblichen Ausbildungsplätzen wirksam zu erhöhen. Eine Unternehmensbefragung des Bundesinstituts für Berufsbildung aus dem Jahre 2004<sup>4</sup> liefert dazu Befunde. Rund 2.000 repräsentativ ausgewählte Betriebe haben dabei zwölf Maßnahmen auf einer Schulnotenskala von eins bis sechs bewertet. Insgesamt fielen ihre Einschätzungen eher zurückhaltend aus. Die Wirksamkeit dieser Maßnahmen im Hinblick auf eine Erhöhung der Ausbildungsbereitschaft wurde im Durchschnitt lediglich mit der Note 4 bewertet.

Mit einer Durchschnittsnote von 3,5 fanden bei den Betrieben am ehesten die Verbesserung der schulischen Voraussetzungen der Bewerber, mehr ausbildungsbegleitende Hilfen für Betriebe und Auszubildende sowie eine größere Flexibilität bei der Umsetzung der Ausbildungsordnungen Zuspruch. Das Interesse an finanzieller Unterstützung spielte insofern eine Rolle, als von einem Wegfall der Gebühren für ausbildungsbezogene Leistungen der Kammern positive Effekte erwartet wurden. Die Zahlung eines Pauschalbetrags von 2.000 Euro hatte dagegen in der Wahrnehmung der Betriebe nur einen geringen Effekt. Lediglich 7,6 Prozent erwarteten starke oder sehr starke Effekte auf ihre Ausbildungsplanungen. Diese Einschätzung veränderte sich allerdings mit steigendem Betrag der Prämie. So würde nach der damaligen Befragung eine Kopf-Pauschale in Höhe von 8.000 Euro neben dem Wegfall der Kammergebühren und den ausbildungsbegleitenden Hilfen für ausbildende Betriebe einen stärkeren Effekt zu versprechen. Nichtausbildende bzw. frühere Ausbildungsbetriebe zeigten sich dagegen nicht besonders interessiert an Ausbildungsprämien, sondern bevorzugten den Wegfall der Übernahmeverpflichtung, die Flexibilisierung der Durchführungsbedingungen und konkrete Unterstützungshilfen für ihren Betrieb.

### 3. Ergebnisse des AusbildungsMonitors

Um die Entwicklungen auf dem Ausbildungsstellenmarkt im Zeitablauf besser beschreiben zu können, hat das BIBB in Zusammenarbeit mit TNS Infratest Sozialforschung eine internetgestützte Befragung von Personalverantwortlichen in Betrieben durchgeführt. An der Befragung des BIBB-AusbildungsMonitors<sup>5</sup>, die im Frühjahr 2008 durchgeführt worden ist, haben rund 2400 Betriebe teilgenommen. Gefragt wurde unter anderem nach den Wirkungen eines Ausbildungsbonus, wie er von der Bundesregierung geplant ist. Die zentrale Frage lautete: „Würde Ihr Betrieb entgegen derzeitiger Pläne Ausbildungsplätze anbieten bzw. würden Sie Ihre Ausbildungsangebote für das kommende Ausbildungsjahr 2008/2009 um zusätzliche Stellen aufstocken, wenn Sie einen einmaligen staatlichen Zuschuss (Ausbildungsbonus) in Höhe von bis zu 6.000 Euro für einen sog. Altbewerber bekommen würden?“

Die Ergebnisse aus dieser Befragung lassen eine positive Resonanz auf den Ausbildungsbonus bei jedem sechsten Betrieb erkennen. In Zahlen: 50 Prozent der Betriebe würden ihr Ausbildungsangebot nicht erhöhen; ein Drittel (33,3 Prozent) sah sich nicht in der Lage, die Frage zu beantworten; und 16,7 Prozent geben an, auf dieses An-

gebot positiv reagieren zu wollen. Vor allem Ausbildungsbetriebe wie auch Betriebe, die eine Beteiligung an der Ausbildung erwägen, würden zusätzliche Ausbildungsplätze anbieten. Hingegen würden Betriebe, die bislang nicht ausbilden und dies auch nicht vorhaben, durch die Bonuszahlung kaum zu einer Ausbildung motiviert.

Deutlicher fällt das Plus an Ausbildung auf die Frage aus, wie hoch die möglichen Zusatzangebote wären. Auf der Basis der zum Befragungszeitpunkt eingeplanten Angebote würde die Zahl der Ausbildungsplätze in den befragten Betrieben um 28,7 Prozent gesteigert werden können. Bezogen auf das Gesamtangebot würde dies einen Anstieg des Ausbildungsangebots um schätzungsweise 14 Prozent bedeuten. Die Zielsetzung, durch das Programm rund 100.000 Ausbildungsplätze zu finanzieren, erscheint von daher erreichbar. Aufgrund der Aussagen der Befragten wird jedoch lediglich ein Potenzial beschrieben. Inwieweit es erreicht wird, hängt auch davon ab, ob die Befragten ihre in der Erhebung geäußerte Bereitschaft bei einem entsprechenden Förderangebot auch tatsächlich realisieren.

Die Inanspruchnahme von Fördermitteln bedeutet indes nicht, dass es auch zu einem entsprechenden Anstieg des Gesamtangebots an Ausbildungsplätzen kommen wird. Das Kriterium der Zusätzlichkeit ist in der Förderpraxis, und das heißt im Einzelfall, formal relativ einfach nachzuweisen. Selbst wenn es in allen Fällen strikt beachtet und eingehalten wird, bedeutet dies aber nicht, dass auch das gesamtwirtschaftliche Angebot entsprechend zunehmen wird. Denn zum einen könnte es zu einem Rückgang an Ausbildung in anderen, nicht geförderten Betrieben kommen, zum Beispiel als Folge einer Verdrängung durch die öffentlich bezuschusste Ausbildung. Zum anderen muss mit einem beträchtlichen Umfang an Mitnahmeeffekten gerechnet werden. Um die Größenordnung derartiger Effekte beurteilen zu können, müsste aber beispielsweise bekannt sein, welches Angebot auch ohne Förderung geplant war bzw. realisiert worden wäre. Derartige Informationen stehen derzeit nicht zur Verfügung und dürften auch kaum valide zu beschaffen sein. Eine Quantifizierung der Mitnahme- und Verdrängungseffekte ist von daher wissenschaftlich solide nicht zu leisten.

Aufgrund der Erfahrungen mit verschiedenen Förderprogrammen ist aber von Mitnahmeeffekten in erheblicher Größenordnung auszugehen. Hinweise dazu liefert auch die Struktur der Betriebe, die sich in der BIBB-Befragung interessiert gezeigt haben, auf der Grundlage des Ausbildungsbonus zusätzliche Ausbildungsplätze anzubieten. Mit einer Zunahme des Ausbildungsangebots würden nämlich vor allem Betriebe reagieren,

- die sich noch nicht festgelegt haben, ob und in welchem Umfang sie in diesem Jahr Ausbildungsplätze anbieten,
- die eher sporadisch ausbilden und folglich weniger Erfahrung mit der Berufsausbildung besitzen,
- die eher geringe formale Anforderungen an die Ausbildungsplatzbewerber stellen und bereits Erfahrungen mit der Ausbildung von Jugendlichen mit Hauptschulabschluss bzw. von Altbewerbern gesammelt haben,
- die weniger als 200 Beschäftigte haben,

<sup>4</sup> Troltsch, K. / Krekel, E.M.: Zwischen Skylla und Charybdis. Möglichkeiten und Grenzen einer Erhöhung betrieblicher Ausbildungskapazitäten. In: BWP 35 (2006), 1, S. 12-17 2006

<sup>5</sup> Die Ergebnisse der Befragung werden in Kürze in der Reihe BIBB-Report veröffentlicht werden.

- die Branchen wie der Landwirtschaft, der Verbrauchs- und Produktionsgüterindustrie angehören oder
- ihren Sitz in den alten Bundesländern haben.

Eher nicht auf den Ausbildungsbonus würden demnach Betriebe reagieren, die

- noch nie ausgebildet haben,
- ihre Ausbildungsentscheidung für dieses Jahr bereits getroffen haben,
- die kontinuierlich ausbilden und dementsprechend auch über qualifiziertes Ausbildungspersonal verfügen,
- die eher höhere formale Anforderungen an die Ausbildungsplatzbewerber stellen und bei denen überdurchschnittlich viele Absolventen mit Hochschulreife ausgebildet werden,
- die vergleichsweise viele Beschäftigte haben,
- die aus der Investitions- und Gebrauchsgüterindustrie, dem Bereich der unternehmensnahen Dienstleistungen oder dem Kredit- und Versicherungsgewerbe kommen und
- ihren Sitz in den neuen Ländern haben.

Nach diesen Ergebnissen ist damit zu rechnen, dass vor allem solche Betriebe sich zusätzlich in der Ausbildung engagieren werden, die bisher nur sporadisch ausbilden, wenige Ausbildungsplätze anbieten und somit über vergleichsweise weniger Erfahrung mit der Berufsausbildung verfügen. Es ist davon auszugehen, dass es sich um Ausbildungsplätze mit vergleichsweise geringen Nettokosten oder sogar Nettoerträgen handelt. Der Ausbildungsbonus bedeutet hier einen zusätzlichen Anreiz für die Ausbildung, ohne dass erkennbar wäre, inwieweit dies mit qualitätssichernden Maßnahmen oder besonderen Fördermaßnahmen für die Jugendlichen verbunden ist.

Problematisch ist weiterhin, dass vor allem in den alten Bundesländern mit zusätzlichen Ausbildungsplätzen aufgrund des Bonus zu rechnen ist, obwohl hier trotz der rückläufigen Bewerberzahlen ein Mangel an betrieblichen Ausbildungsplätzen besteht und viele Jugendliche daher in alternative und außerbetriebliche Maßnahmen einmünden. Die geringere Resonanz auf den Ausbildungsbonus in den neuen Bundesländern könnte auch damit zusammenhängen, dass der Anteil der öffentlich geförderten Ausbildung hier höher ist und aus diesem Grund zusätzliche finanzielle Anreize wenig bewirken.

#### 4. Stellungnahme des BIBB-Hauptausschusses

Der BIBB-Hauptausschuss, der die Aufgabe hat, die Bundesregierung in grundlegenden Fragen der beruflichen Bildung zu beraten, hat sich in seiner Frühjahrssitzung mit der geplanten Einführung eines Ausbildungsbonus beschäftigt.<sup>6</sup> In einer mehrheitlich verabschiedeten Empfehlung appelliert er an den Gesetzgeber, den von der Bundesregierung beschlossenen Ausbildungsbonus für Altbewerber

- klar auf jene Jugendlichen zu begrenzen, die ansonsten keine Chance auf eine betriebliche Ausbildung haben,
- Fehlanreize und Mitnahmeeffekte zu vermeiden und
- den bürokratischen Aufwand so gering wie möglich zu halten.

Nach Auffassung des BIBB-Hauptausschusses ist die Zielgruppe im vorliegenden Gesetzentwurf zu weit gefasst. Dies gilt insbesondere für die geplante Ermessensleistung. Die Kriterien sind so weit gefasst, dass der Bonus teilweise auch für die Ausbildung leistungsstarker Jugendlicher gezahlt würde. So ist vor allem die Förderung einer Ausbildung von Hauptschülern, die rund ein Drittel aller Ausbildungsanfänger stellen, uneingeschränkt als Pflichtleistung vorgesehen. Nach der Ermessensleistung wären unter Umständen sogar Abiturienten "bonusfähig". Eine Fokussierung ist nach Einschätzung des Hauptausschusses insgesamt dringend erforderlich, um Fehlanreize und Mitnahmeeffekte zu verhindern. Der BIBB-Hauptausschuss plädiert deshalb dafür, den Ausbildungsbonus auf Altbewerber zu beschränken, die maximal über einen Realschulabschluss verfügen und bereits seit mehr als einem Jahr vergeblich auf der Suche nach einem Ausbildungsplatz sind und individuell benachteiligt sind.

Die Vertreter der Arbeitnehmer und Arbeitgeber im Hauptausschuss haben darüber hinaus gefordert, dass die Finanzierung des Ausbildungsbonus nicht aus Beiträgen zur Sozialversicherung, sondern aus Steuermitteln erfolgen muss, da es sich hierbei um eine versicherungsfremde Leistung für Jugendliche handelt, die selbst noch nie Beiträge gezahlt haben.

#### 5. Bewertung des Ausbildungsbonus

Abschließend sollen die wichtigsten Gesichtspunkte einer Bewertung des Ausbildungsbonus thesenartig zusammengefasst werden:

- (1) Der Ausbildungsbonus bedeutet eine Schwerpunktverlagerung der öffentlichen Förderung, und zwar von einer Finanzierung von vorwiegend außerbetrieblichen Maßnahmen im so genannten Übergangssystem zu einer betrieblich verankerten Förderung von Altbewerbern. Dies ist – trotz ordnungspolitischer Bedenken – im Kern positiv zu werten.
- (2) Die Förderung sollte auf jene Gruppen von Jugendlichen konzentriert werden, die in ihrer Region bzw. aus eigener Initiative keine oder nur geringe Chancen auf einen betrieblichen Ausbildungsplatz haben. Die derzeitige Zielgruppendefinition erscheint als zu weitgehend. Hauptschulabsolventen per se als benachteiligt zu kennzeichnen, ist sowohl im Hinblick auf die Berufschancen in wichtigen Ausbildungsbereichen als auch die unterschiedlichen regionalen Integrationschancen nicht angebracht.
- (3) Nach den Befunden des BIBB-AusbildungsMonitors könnten durch den Ausbildungsbonus – wie vorgesehen – rund 100.000 Ausbildungsplätze gefördert werden, wenn die in dieser Befragung erklärte Bereitschaft auch in die Tat umgesetzt wird. Dies ist aber nicht gleichbedeutend mit einer Steigerung des gesamtwirtschaftlichen Angebots an Ausbildungsplätzen.

<sup>6</sup> Ausbildungsbonus auf leistungsschwache Jugendliche mit Vermittlungshemmnissen fokussieren. BIBB-Pressemitteilung 11/ 2008 vom 11.03.2008 (<http://www.bibb.de/de/31953.htm>)



- (4) Die Strukturdaten des AusbildungsMonitors und die Erfahrungen mit Förderprogrammen lassen Mitnahmeeffekte in erheblicher Größenordnung erwarten. Eine wissenschaftlich valide Quantifizierung der Mitnahmeeffekte ist derzeit aber kaum möglich.
- (5) Da vermutlich vor allem Betriebe ermutigt werden können, zusätzliche Ausbildungsplätze anzubieten, die bislang über weniger Erfahrung verfügen, sind qualitative Probleme im Verlauf der Ausbildung zu erwarten. Dies gilt umso mehr, als es sich bei der Zielgruppe der Altbewerber um Jugendliche mit schwächeren schulischen Leistungen und aus einem tendenziell weniger lernförderlichen Umfeld handelt.
- (6) Es ist zu erwarten, dass die über den Ausbildungsbonus subventionierten Ausbildungsplätze seltener eine Anschlussbeschäftigung im ausbildenden Unternehmen ermöglichen und die Integrationsprobleme sich auf die zweite Schwelle verlagern.
- (7) So sehr ein unbürokratisches Antrags- und Bewilligungsverfahren dem Grunde nach begrüßt wird, so sollte doch durch die Nachweispflichten und wirksame Kontrollen verhindert werden, dass vor allem solche Betriebe durch die Förderung angezogen werden, die in erster Linie an dem Zuschuss interessiert sind und die keine Gewähr für eine gute Ausbildung bieten.
- (8) Die Förderung sollte in der Förderpraxis mit den Möglichkeiten zur Unterstützung und sozialpädagogischen Begleitung der betrieblichen Ausbildung leistungsschwächerer Jugendlicher, die zum 1. Oktober 2007 mit dem Gesetz zur Verbesserung der Qualifizierung von jüngeren Menschen mit Vermittlungshemmnissen geschaffen wurde, verbunden werden. Diese neuen Instrumente sowie die bereits bestehenden ausbildungsbegleitenden Hilfen (abH) sollten stärker genutzt werden. Sie können einen Beitrag zum Ausbildungserfolg und der Reduzierung von Ausbildungsabbrüchen leisten.
- Eine Alternative zur Förderung von Betrieben wäre eine Subjektförderung der Altbewerber durch Gutscheine. Sie könnten, gestaffelt beispielsweise nach spezifischen Merkmalen der Zielgruppe, nach regionalen Kriterien und / oder nach Ausbildungsberufen, von den Arbeitsagenturen an Angehörige aus den Problemgruppen vergeben werden. Weil es vor allem auch an individuellen Merkmalen ansetzt, könnte dieses Förderkonzept die Zielgruppen sehr viel genauer erfassen und damit zugleich eine größere Gewähr dafür bieten, Mitnahmeeffekte zu begrenzen.

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
16. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 16(11)974**

21. Mai 2008

**Stellungnahme**

zur Öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 26. Mai 2008 in Berlin zum

Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches  
Sozialgesetzbuch - Verbesserung der Ausbildungschancen  
förderungsbedürftiger junger Menschen - Drucksache 16/8718 -**

Professor Dr. Eckart Severing, Nürnberg

*Vorbemerkung*

Das Ziel des Gesetzentwurfs, die Zahl betrieblicher Ausbildungsplätze für Jugendliche mit Unterstützungsbedarf zu erhöhen, ist arbeitsmarktpolitisch sinnvoll: Während ein absehbarer Mangel an Fachkräften ein limitierender Faktor zukünftigen Wirtschaftswachstums sein wird, misslingt es noch immer, viele ausbildungsreife und erst recht benachteiligte Bewerber mit Ausbildungsplätzen zu versorgen. Auch wenn in diesen Monaten von einem erfreulichen Zuwachs an Ausbildungsplätzen berichtet wird, sind doch die Ergebnisse von anderthalb Jahrzehnten Ungleichgewicht am Ausbildungsstellenmarkt eine schwere Hypothek: Nur noch 15 Prozent der Schulabsolventen ohne Schulabschluss und nur noch 40 Prozent der Hauptschulabsolventen münden direkt in eine duale Ausbildung ein. Statt dessen müssen immer mehr Schulabgänger ausbildungsvorbereitende Maßnahmen in Schulen oder in Maßnahmen der Arbeitsverwaltung absolvieren, um ihre Chancen auf einen Ausbildungsplatz zu verbessern. In den Maßnahmen des Übergangssystems befinden sich mittlerweile fast eben so viele Jugendliche wie im ersten Ausbildungsjahr. Von den bei den Arbeitsagenturen gemeldeten Ausbildungsstellenbewerbern waren vor acht Jahren bereits 40 Prozent so genannte Altbewerber, das heißt Jugendliche aus früheren Schulentlassjahrgängen. Die Quote der Altbewerber an der Gesamtbewerberzahl ist heute auf mehr als 52 Prozent gestiegen. 30 Prozent dieser Altbewerber sind älter als 20 Jahre. All dies hat nachhaltige Wirkungen auf das berufliche Qualifikationsniveau. Entgegen dem landläufigen Urteil, dass jede neue Generation besser ausgebildet sei als die ihrer Eltern, stagniert die berufliche Bildung in Deutschland: Die Zahl der Ungelernten unter 30 Jahre ist mittlerweile auf rund 1,6 Millionen angestiegen. Die heute 20- bis 30jährigen sind deutlich schlechter qualifiziert als ihre Vorgängergeneration der heute 30- bis 40jährigen.

Insbesondere eine erfolgreich absolvierte betriebliche Berufsausbildung senkt das Arbeitslosigkeitsrisiko im weiteren Erwerbsverlauf signifikant und ist die Grundlage einer nachhaltigen beruflichen und gesellschaftlichen

Integration. Daher ist die Schaffung von 100.000 zusätzlichen betrieblichen Ausbildungsplätzen für Altbewerber ein wichtiges Anliegen. Bei den arbeitsmarktpolitischen Interventionen, die zur Erreichung dieses Ziels führen sollen, erscheinen allerdings einige Punkte in der vorliegenden Fassung des Gesetzentwurfes problematisch.

Grundsätzlich kann die Subventionierung der betrieblichen Ausbildung das verbreitete verkehrte Urteil bestärken, dass sich ein Engagement von Unternehmen in der Ausbildung für sie nicht lohne. Eine Subventionierung von Ausbildung ausgerechnet in einer langen Phase konjunkturellen Wachstums birgt die zusätzliche Gefahr, dass das betriebliche Ausbildungsengagement in Rezessionsphasen zurückgefahren und noch stärker von öffentlicher (Ko)finanzierung abhängig gemacht wird. Ein Ausbildungsbonus, der in Zeiten einer guten Haushaltslage der Bundesagentur für Arbeit möglich ist, voraussichtlich aber gerade dann nicht mehr, wenn aus konjunkturellen Gründen das Ungleichgewicht auf dem Ausbildungsstellenmarkt wieder größer wird, entfaltet daher nur begrenzte Wirkung. Er kann anstehende Strukturreformen des Systems der Dualen Ausbildung nicht ersetzen, die dessen Zugänglichkeit bzw. Attraktivität für Jugendliche mit schwierigen bzw. besonders guten Eingangsvoraussetzungen verbessern.

*§ 421r Ausbildungsbonus*

{Absatz 1} Im Gesetzentwurf wird der Kreis der förderfähigen Altbewerber sehr weit gefasst. Damit besteht die Gefahr, dass in besonderer Weise benachteiligte Jugendliche von diesem Gesetz gerade nicht profitieren, weil sich Arbeitgeber grundsätzlich im Rahmen von Ermessensleistungen auch die Ausbildung von gut vorqualifizierten Altbewerbern subventionieren lassen können. Bereits heute wird auch ohne Subventionierung fast die Hälfte aller neuen Ausbildungsverträge mit Altbewerbern geschlossen.

Daher sind Subventionsfälle eng zu begrenzen. Sie sollten als Pflichtleistung nur Altbewerber erfassen, die höchstens über einen Hauptschulabschluss verfügen und

die individuelle Vermittlungshemmnisse aufweisen. Ermessensleistungen sollten auf Altbewerber begrenzt werden, die höchstens über einen mittleren Schulabschluss verfügen *und* die individuelle Vermittlungshemmnisse aufweisen. Individuelle Vermittlungshemmnisse wären – auf gesetzlicher Ebene oder durch Verordnung des Verwaltungsrats der Bundesagentur – klar und abschliessend zu bestimmen. Nur auf diese Weise kann verhindert werden, dass durch Mitnahmeeffekte erneut jene Jugendlichen unberücksichtigt bleiben, die ohne solche Interventionen keine Chance auf dem Ausbildungsmarkt mehr haben werden.

*{Absatz 6}* Es steht zu vermuten, dass die ohnehin hohe Ausbildungsabbruchquote von 20 Prozent bei der Zielgruppe des Gesetzes ein besonderes Problem darstellen könnte. Um die Betriebe zu ermutigen, geförderte Ausbildungsverhältnisse bis zum Abschluss der Ausbildungszeit aufrechtzuerhalten, sollte Anspruch auf die Zahlung von mindestens der Hälfte des Ausbildungsbonus erst nach Abschluss der Ausbildung erhoben werden können. Alternativ könnte auch die Anforderung, geförderte Auszubildende nach erfolgreich absolvierter Abschlussprüfung befristet für sechs oder zwölf Monate zu übernehmen, dazu beitragen, dass die Betriebe sich in besonderer Weise engagieren.

*{Ergänzend}* Die berufliche Integration besonders benachteiligter Jugendlicher ist nicht nur durch eine unmittelbare finanzielle Förderung von Arbeitgebern zu erreichen. Nach allen Erfahrungen der vergangenen Jahre ist es in sehr vielen Fällen notwendig, begleitende Unterstützungen für Betriebe und spezifische ausbildungsbegleitende Hilfen für Jugendliche bereitzustellen. Viele Betriebe verfügen nicht über Ausbildungserfahrungen mit schwierigeren Jugendlichen und viele Jugendliche sind nach einer manchmal jahrelangen erfolglosen Suche um einen Ausbildungsplatz demotiviert und stehen unter einer besonderen Belastung. Wenn ein Ausbildungsbonus nachhaltig wirken soll, dann ist eine flankierende Infrastruktur bereitzustellen, die Beratungsleistungen für Betriebe respektive Jugendliche und deren Eltern erbringt und die – wo nötig – im Verlauf der Ausbildung unterstützend tätig werden kann. Massnahmen des externen Ausbildungsmanagements [§421s (6) SGB III] sollten daher stets mit der Förderung durch den Ausbildungsbonus kombiniert werden, wenn dies dem ausbildenden Unternehmen sinnvoll erscheint.

#### *§ 421s Ausbildungseinstiegsbegleitung*

Die Berufseinstiegsbegleitung zielt darauf, leistungsschwächeren Jugendliche bereits ein Jahr vor Beendigung der allgemeinbildenden Schule einen „Berufseinstiegsbegleiter“ zur Seite zu stellen, der ihren Übergang in Ausbildung oder Beschäftigung erleichtern soll. Eintausend Schulen sollen durch die Bundesagentur für Arbeit entsprechend gefördert werden.

Angesichts der Probleme vieler benachteiligter Jugendlicher an der ersten Schwelle ist dieser Ansatz eines Fallmanagements sinnvoll. Eine erfolgreiche Umsetzung

wird aber von weiteren Voraussetzungen abhängen, die im Gesetz bislang nicht ausdrücklich Erwähnung finden:

- Ausbildungseinstiegsbegleiter bedürfen besonderer Kompetenzen sowohl in Bezug auf den Umgang mit benachteiligten Jugendlichen wie auch authentischer Erfahrungen aus der Arbeitswelt und der betrieblichen Ausbildungspraxis. Schulen und andere Träger der Ausbildungsbegleitung sollten die entsprechende Eignung ihres Personals nachweisen müssen. Entsprechende Schulungs- und Weiterbildungsmöglichkeiten für Ausbildungseinstiegsbegleiter sollten vorgesehen werden.
- Eine erfolgreiche Ausbildungseinstiegsbegleitung wird nur durch regional ansässige und mit den Schulen und potenziellen Ausbildungsbetrieben vernetzte Trägern erfolgversprechend durchgeführt werden können. Auf Seiten der Schulen ist ein besonderes Engagement erforderlich, wenn sie sich nicht nur die Vermittlung von Schulabschlüssen, sondern auch den erfolgreichen Berufseinstieg ihrer Schüler zum Ziel setzen sollen. Daher ist das im Gesetzentwurf vorgesehene Verfahren der Auswahl der Schulen durch „Anordnung“ zu überdenken. Ein Bewerbungsverfahren von Trägern und Schulen um Massnahmen der Ausbildungseinstiegsbegleitung, das insbesondere die Qualität der eingereichten Anträge würdigt, wäre vorzuziehen.
- Die Konzentration vieler Jugendlicher auf wenige populäre Berufe und hohe Abbruchquoten in der Berufsausbildung können auch auf eine mangelhafte Berufsorientierung zurückgeführt werden. Erfahrungen aus Modellprojekten der vergangenen Jahre zeigen, dass Berufsorientierung und –beratung dann besonders wirksam sind, wenn sie bereits in den letzten Jahren der allgemeinbildenden Schule einsetzen und wenn sie so gestaltet sind, dass sie den Jugendlichen ein authentisches Bild der Berufswirklichkeit vermitteln. Die Ausbildungseinstiegsbegleitung sollte daher mit Instrumenten einer frühen und breiten Berufsberatung kombiniert werden.

#### *Evaluation*

Die im Gesetz zur „Verbesserung der Ausbildungschancen förderungsbedürftiger junger Menschen“ vorgesehenen Massnahmen binden erhebliche öffentliche Mittel und sind in ihrer Wirkung ex ante nicht klar einzuschätzen. Sie sollten daher wissenschaftlich begleitet werden. Eine formative Evaluation erlaubt, Optimierungen der Instrumente noch während der vorgesehenen Laufzeit bis 2010 vornehmen zu können. Eine Gesamtauswertung kann Hinweise zum Erfolg des Programms, zu möglichen folgenden Aufgaben und zu sinnvollen Veränderungen der Strukturen der Berufsbildung geben.

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
16. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 16(11)973**

21. Mai 2008

**Stellungnahme**

zur Öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 26. Mai 2008 in Berlin zum

Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches  
Sozialgesetzbuch - Verbesserung der Ausbildungschancen  
förderungsbedürftiger junger Menschen - Drucksache 16/8718 -**

Gert Hager, Pforzheim

**I. Vorbemerkung**

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf – BT-Drs. 16/8718 – nimmt sich die Bundesregierung mit dem „Ausbildungsbonus“ einer Gruppe von jungen Bürgerinnen und Bürgern an, die kaum eine realistische Chance haben, sich dauerhaft in das Berufsleben zu integrieren – Altbewerber. Auf Grund konkreter Erfahrungen in Pforzheim und dem Enzkreis mit einem eigenen Ausbildungsbonus, kann ich den Ansatz einen Bonus für Ausbildung für Altbewerber plus sozialpädagogische Begleitung während der betrieblichen Ausbildung als richtungsweisenden Ansatz bestätigen, um Jugendliche mit Problemen eine berufliche Perspektive zu geben. Notwendig erscheint mir jedoch eine Ausdehnung der Zielgruppe auf Ausbildungsabbrecher, eine bessere Berücksichtigung von EQJ-Absolventen sowie eine stärkere Verbindlichkeit beim Angebot sozialpädagogischer Begleitung.

**II. Problemstellung**

Zwar hat sich die Lage am Lehrstellenmarkt in der Folge der aktuell guten Konjunktur spürbar entspannt. In immer mehr Regionen – insbesondere in Westdeutschland teilweise deutlich – übersteigt das Angebot die Nachfrage. Die weit überwiegende Zahl der Lehrstellensucher hat derzeit keine größeren Probleme eine geeignete Ausbildung zu finden.

Trotz dieser erfreulichen Gesamtentwicklung darf aber nicht vergessen werden, dass es nach wie vor eine Problemgruppe unter den Bewerbern gibt, welche auch bei einem großen Lehrstellenangebot erfahrungsgemäß nicht oder nur sehr schwer einen geeigneten Ausbildungsplatz findet: in jedem Jahr verlassen in Deutschland mehrere tausend junge Leute die Schule ohne Schulabschluss oder mit äußerst schwachen Noten in den Kernfächern. Die Aussichten eine Ausbildungsstelle zu finden sind in diesen Fällen äußerst gering. Oft äußern sich die Personalverantwortlichen in den Betrieben dahingehend, dass im Betriebsalltag nicht die Möglichkeit bestünde erhebliche

Wissenslücken aufzuarbeiten. Wenn beim Bewerber noch individuelle Schwächen im Bereich der Schlüsselkompetenzen hinzukommen, werden diese jungen Menschen bei der Bewerber-Auswahl überhaupt nicht berücksichtigt. Bleibt ein Bewerber durch diese Problematik noch ein Jahr oder länger ohne

Ausbildung – und wird damit zum Altbewerber – verschärft sich die Situation für den Betroffenen nochmals erheblich.

Aus mehreren Gründen kann dies nicht hingenommen werden. Es ist offensichtlich, dass ein Scheitern an der ersten Schwelle zum Einstieg in den Beruf für einen jungen Menschen in der Regel eine nachhaltige Negativ-Prägung für die künftige Entwicklung auslöst.

Aber auch unter gesamt- bzw. volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten kann es sich die Bundesrepublik Deutschland nicht leisten viele junge Leute ins Abseits gleiten zu lassen.

Zum Einen muss bedacht werden, dass ein Jahr Arbeitslosigkeit in der Addition der Transferleistungen und durch entgangene Einnahmen in den Sozialversicherungen sowie bei den Steuern pro Jahr einen beachtlichen fünfstelligen Euro-Betrag kostet, welchem keine adäquate Wertschöpfung gegenübersteht.

Außerdem ist mit Blick auf die demografische Entwicklung dringender Handlungsbedarf gegeben: in den nächsten 25 – 30 Jahren wird das Erwerbspersonenpotential in Deutschland bei annähernd gleichbleibenden Rahmenbedingungen auf 60 bis maximal 70 % des heutigen Wertes zurückgehen. Dies ist mit Rationalisierungen nicht aufzufangen. Somit bleibt aus wirtschaftlicher Sicht nur Eines: jeder Jugendliche und junger Erwachsener muss - angepasst an die individuellen Fähigkeiten – ausgebildet werden.

**III. Bewertung von einzelnen Regelungen**

In der Neuregelung des § 421r Abs.1 definiert die anspruchsberechtigte Personengruppe. Es ist aus der Praxis betrachtet völlig richtig nicht nur die Schulabbrecher zu erfassen, sondern gerade auch die Jugendlichen mit einem schwachen Schulabschluss bis zur mittleren Bildungsebene. Zumal dadurch sowohl die betroffenen Jugendlichen als auch die ausbildenden Betriebe Rechtssicherheit erhalten. Dies darf vor dem Hintergrund der oben beschriebenen aktuellen und zukünftigen Rahmenbedingungen keinesfalls aufgeweicht werden. Im Gegenteil, sie sollten ausgedehnt werden, da lernbeeinträchtigte und sozial benachteiligte Jugendliche nicht zwangsläufig den gesamten Personenkreis treffen, der mit dem

Gesetzentwurf intendiert ist. Diese Personengruppe sollte um Jugendliche mit Behinderung ergänzt werden.

Darüber hinaus sind in den Katalog der Ermessensleistung auch Absolventen des EQJ, welche noch keine Ausbildungsstelle bekommen haben, mit aufzunehmen, gegebenenfalls mit entsprechender Anrechnung der bisherigen Förderleistungen während des EQJ sofern sie im gleichen Betrieb übernommen werden. Auch Ausbildungsabbrecher müssen – ggf. bei Vorliegen der Grundvoraussetzungen – zum förderfähigen Personenkreis zählen. Hier auszugrenzen oder den aufgeführten Personenkreis einzuschränken hieße am falschen Ende zu sparen. In Pforzheim und dem Enzkreis haben wir vor einigen Jahren einen ähnlichen Ausbildungsbonus zunächst für Schülerinnen und Schüler des Berufsvorbereitungsjahres etabliert. Mit der Zeit hat sich die Zielgruppe ausgedehnt: Im letzten Jahr waren von 58 geförderten Jugendlichen 34 Ausbildungsabbrecher, die insbesondere nach ihrer Probezeit, meist erst nach dem ersten Lehrjahr, die Ausbildung abgebrochen haben. Eine Ausdehnung der Zielgruppe, die diesen Ausbildungsbonus erhalten kann auf Ausbildungsabbrecher ist zu empfehlen.

In Abs. 2 wird definiert wie die individuellen Bemühungen um eine Ausbildungsstelle nachgewiesen werden können. Hier dürfen keine zu hohen Hürden angebracht werden.

In der Praxis ist es gesicherter Erkenntnisstand, dass sich gerade junge Menschen mit sozialen Schwierigkeiten und/oder aus bildungsfernen Elternhäusern sehr schwer damit tun, Absagen aus Bewerbungsverfahren nachvollziehbar zu dokumentieren. In diesen Fällen sollte eher für die bewilligenden Fachkräfte bei der Bundesagentur für Arbeit ein bedingter Ermessensspielraum im Sinne einer Glaubhaftmachung eingeführt werden.

Die Definition der Zusätzlichkeit nach Abs. 4 kann in der konkreten Anwendung zu Problemen führen. In Pforzheim und dem Enzkreis wird der Ausbildungsbonus ohne Zusätzlichkeitsprüfung gewährt, da es sich bei der Personengruppe sowieso um zusätzliche Ausbildungsplätze handelt, sofern sie von unserem Bonus gefördert werden. In der im Gesetz formulierten Form kann bei enger Auslegung ein Betrieb „bestraft“ werden, welcher aus sozialer Verantwortung heraus in den vergangenen Jahren bereits deutlich über Bedarf ausgebildet hat. Eine entsprechende Öffnungsklausel wäre hilfreich und praxisgerecht. Unsere Erfahrungen vor Ort mit dem Ausbildungsbonus zeigen deutlich, dass die Motivation zur Ausbildung schwächerer Jugendlicher in den Unternehmen im we-

sentlichen aus der Kombination des Bonus und der sozialpädagogischen Begleitung resultiert. Eines der beiden Instrumente isoliert zu vergeben, ändert nichts an der Ausbildungsbereitschaft. Denn der Bonus als Geldleistung wird sehr positiv als Anerkennung für zusätzliche Leistungen im Ausbildungsbereich gewertet. Als besonders wichtig und ausschlaggebend für die Einstellung von **Benachteiligten schätzen Unternehmen jedoch** die Unterstützung durch ausbildungsbegleitende Hilfen (abH). Dieses hochwirksame und bereits im Portfolio der arbeitsmarktpolitischen Leistungen der Bundesagentur für Arbeit enthaltene Instrument unterstützt die Betriebe dort, wo sie im Betriebsablauf ihre natürlichen Grenzen aufweisen: Aufarbeiten der vorhandenen Defizite in den schulischen Grundkenntnissen, Begleitung in Fachtheorie bzw. Fachpraxis und vor allem aber intensive sozialpädagogische Begleitung während der Ausbildung bis hin zur Konfliktschlichtung im Betrieb oder der Berufsschule. Dieses Instrument ist unbedingt dem „Ausbildungsbonus“ als verpflichtendes Angebot anzugliedern, d.h. dies darf keine Ermessensentscheidung der Bundesagentur für Arbeit sein. Falls dies nicht erfolgt ist die Gefahr des Scheiterns auf halbem Wege relativ hoch. Da der Kreis der Förderberechtigten bereits eingegrenzt ist, sind Missbrauchsbefürchtungen obsolet.

#### IV Zusammenfassung

Die demografische Entwicklung sowie die durch (Langzeit-)Arbeitslosigkeit verursachten erheblichen volkswirtschaftlichen Schäden lassen keinen anderen Weg offen als möglichst jeden jungen Menschen in Deutschland den individuellen Fähigkeiten entsprechend auszubilden.

Das Gesetzesvorhaben „Ausbildungsbonus“ ist mit Sicherheit ein Weg in die richtige Richtung, um leistungsschwache junge Bürger nicht ins Abseits gleiten zu lassen. Zu den im Entwurf genannten Personenkreis sind noch einige Gruppen hinzuzufügen (Förderschüler, EQJ Absolventen ohne Ausbildungsplatz, Ausbildungsabbrecher). Die Hürde des Nachweises für die Bemühungen eines Ausbildungsplatzes darf nicht zu hoch liegen. Für die Frage der Zusätzlichkeit von Lehrstellen sollte eine Öffnungsklausel für bereits deutlich über Bedarf ausbildende Betriebe aufgenommen werden. Von besonderer Bedeutung ist jedoch die noch einzuführende Koppelung mit abH-Maßnahmen. Ohne dieses Instrument besteht die große Gefahr, dass das Programm von den Unternehmen zwar als gut gemeint aufgenommen zugleich aber als praxisfremd verworfen wird.