

Anlage

Forderungen für den Übergang von der Schule in die Ausbildung für Jugendliche und junge Erwachsene an der Nahtstelle zwischen Bildungspolitik und Arbeitsmarktpolitik:

Recht auf Ausbildung und Förderung

Eine Ausbildung ist die beste Voraussetzung, um sich auf dem Arbeitsmarkt behaupten zu können. Wer eine Berufsausbildung erfolgreich abgeschlossen hat, ist dafür gerüstet, sich auch im weiteren Leben auf neue Anforderungen einzustellen und sich aktiv weiterzubilden. Alle Jugendlichen müssen ein Recht auf eine Berufsausbildung haben.

Ausbildungslosigkeit in Zeiten des Fachkräftemangels

Obwohl Deutschland heute und in Zukunft einen hohen Bedarf an gut ausgebildeten Fachkräften haben wird, kann längst nicht jedem nach einem Ausbildungsplatz suchenden Jugendlichen ein qualifizierendes Angebot gemacht werden. Ein wachsender Teil dieser Arbeitskräftenachfrage wird sich im hochqualifizierten Bereich und bei den Dienstleistungen abspielen. Allein im Wirtschaftsraum Berlin-Brandenburg können nach Berechnungen von prognos im Jahr 2015 unter Gegenüberstellung von Angebot an Arbeitsplätzen und Nachfrage geeigneter Arbeitskräfte 273.000 Arbeitsplätze nicht besetzt werden. Prognosen zufolge steigert sich dies in 2020 auf 362.000 und 2030 auf 460.000. Gleichzeitig gab es in Berlin und Brandenburg im Mai 2010 fast 400.000 registrierte Arbeitslose. Arbeitslosigkeit und Fachkräftebedarf existieren nebeneinander. Dem muss mit erheblichen Bildungsanstrengungen begegnet werden. Die Qualifizierungsförderung der Arbeitslosenversicherung spielt hierbei eine entscheidende Rolle. Um das Problem bei den Wurzeln zu packen, müssen alle Jugendlichen ihre Potenziale entwickeln können. Niemand soll von der Schule in die Arbeitslosigkeit gehen und kostbare Lebenszeit in sinnlosen Warteschleifen verbringen müssen.

Diesem Anspruch wird das deutsche Berufsbildungssystem derzeit nicht gerecht.

Durch das unzureichende Angebot an betrieblichen Ausbildungsplätzen sind viele Jugendliche nach Verlassen der allgemeinbildenden Schulen auf Maßnahmen außerhalb der dualen Ausbildung angewiesen.

Ausbildungsplatzsituation

Auch beim diesjährigen Ausbildungsstart stehen nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit (BA) zum 29. Juli 2010 den 511.000 Bewerber/innen lediglich rund 405.000 betriebliche Ausbildungsplätze zur Verfügung. Das bedeutet, dass zum Ausbildungsstart im August 106.000 betriebliche Ausbildungsplätze fehlen. Nach Aussage des DGB beteiligen sich nach wie vor weniger als ein Viertel aller Unternehmen in Deutschland aktiv an Ausbildung. Nicht einmal jede/r zweite bei der Bundesagentur für Arbeit (BA) gemeldete Bewerber/in hat 2009 einen Ausbildungsplatz erhalten. Das Bundesinstitut für Berufsbildung zählte einschließlich der Meldungen bei den zugelassenen kommunalen Trägern 93.000 unvermittelte Bewerber/innen. Über 16.000 Jugendliche blieben unversorgt. Unter allen Bewerber/innen waren rund 244.000 Altbewerber/innen. Zudem sind laut Berufsbildungsbericht rund 96.000 Jugendliche aus der BA-Vermittlung herausgefallen, ohne dass Informationen über ihren Verbleib vorliegen. Und schließlich haben 2009 rund 122.000 junge Menschen berufsvorberei-

tende Maßnahmen der BA neu aufgenommen, die daher überwiegend gar nicht erst den statistisch entscheidenden Bewerberstatus erhalten haben. 2008 haben 500.000 Jugendliche an nichtqualifizierenden Maßnahmen teilgenommen. Im selben Jahr zählte die Arbeitslosenstatistik 304.000 arbeitslose Jugendliche. 170.000 Jugendliche befanden sich in den Fördermaßnahmen des „Hartz IV“-Systems.

Die Zahl der Jugendlichen, die in eine berufsvorbereitende Maßnahme der Bundesagentur für Arbeit (BA) einmündeten, hat sich von 1992 bis 2007 mit einer Zunahme um 111 % mehr als verdoppelt (von 70.400 auf 148.819). Die Zahl der Schüler/innen im Berufsvorbereitungsjahr¹ stieg um 67 % (von 37.156 auf 62.077), im Berufsgrundbildungsjahr² um 47 % (von 31.325 auf 46.031) und im ersten Schuljahr von Berufsfachschulen³, die eine berufliche Grundbildung vermitteln, um 72 % (von 110.252 auf 189.892). Für die im Jahr 2004 neu eingeführte betriebliche Einstiegsqualifizierung Jugendlicher waren 2007 insgesamt 37.233 Eintritte zu verzeichnen. Die Gesamtzahl der Anfänger/innen in den teilqualifizierenden Bildungsgängen lag 2007 damit bei 484.052⁴.

Der Bildungsbericht 2008 zeigt die Folgen des Mangels an Ausbildungsplätzen besonders für Hauptschulabsolvent/innen beim Übergang in eine berufliche Ausbildung. Gut die Hälfte aller Jugendlichen mit Hauptschulabschluss mündete nach Ende des Schulbesuchs in eine Übergangsmaßnahme. Von der größten Gruppe der Teilnehmer/innen an Übergangsmaßnahmen, den Jugendlichen mit und ohne Hauptschulabschluss, gelingt nur einem Drittel im Laufe von 18 Monaten die Aufnahme einer vollqualifizierenden Ausbildung. Wie das Übergangspanel des Deutschen Jugendinstituts (DJI) zeigt, befindet sich vier Jahre nach Verlassen der Schule jede/r vierte Hauptschüler/in in der Ausbildungslosigkeit. Dabei ist nicht das Problem, dass diesen Jugendlichen keine Qualifizierungsangebote gemacht wurden oder dass sie die Teilnahme an solchen Angeboten verweigert hätten. Das Problem ist, dass Qualität und Zuschnitt der Maßnahmen das Erreichen des Zieles, den Jugendlichen den Zugang zur Berufsausbildung zu eröffnen, nicht erreicht wurde.

1. Ausbildungsgarantie statt Ausbildungslosigkeit

Der Übergang Schule – Beruf ist zu einem überkomplexen und intransparenten Förderdschungel geworden, in dem diverse Zielgruppen mit einer Fülle unterschiedlicher Maßnahmen bedient werden. Die Trägerstrukturen (Land, Kommunen, BA, ARGE n etc.) sind vielfältig, die Finanzierungsströme verworren. Ein tragfähiges, auf Langfristigkeit ausgerichtetes

¹ Das Berufsvorbereitungsjahr (BVJ) ist ein Schultyp in allen Bundesländern Deutschlands (außer Brandenburg), der der Berufsvorbereitung dient. In Brandenburg entspricht das BVJ dem Berufsgrundbildungsjahr. Es richtet sich an Schüler/innen, die nach der Beendigung oder dem Abbruch der Schule weder einen Ausbildungsplatz finden noch weiterführende Schulen besuchen, aber noch der Schulpflicht unterliegen. Das Berufsvorbereitungsjahr findet an beruflichen Schulen statt.

² Das Berufsgrundbildungsjahr kann im Gegensatz zum Berufsvorbereitungsjahr als erstes Ausbildungsjahr angerechnet werden.

³ An Berufsfachschulen werden sowohl teilqualifizierende Bildungsgänge, die einen Teil der Berufsausbildung (zum Beispiel berufliche Grundbildung) vermitteln, als auch vollqualifizierende Bildungsgänge mit Berufsabschluss angeboten. Die Bildungsgänge der Berufsfachschule sind in einer Rahmenvereinbarung über die Berufsfachschulen der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK) geregelt.

⁴ vgl. BIBB Report 11/09

Gesamtkonzept ist nicht zu erkennen. Stattdessen existieren ähnliche Angebote auf unterschiedlicher gesetzlicher Grundlage (Arbeitsförderungsrecht, Berufsbildungsrecht, Kinder- und Jugendhilferecht). Ein nicht unerheblicher Teil der Übergangsmaßnahmen weist nur wenig Anschlussfähigkeit und Arbeitsmarktakzeptanz im Vergleich zu einer traditionellen Berufsausbildung auf. Eine Stigmatisierung der Jugendlichen durch „Maßnahme-Karrieren“ lässt die Chancen auf einen betrieblichen Ausbildungsplatz weiter sinken. Die kritische Überprüfung der einzelnen Instrumente ist daher nicht nur sinnvoll, sondern dringend erforderlich. Wie für den Bereich der beruflichen Rehabilitation (inklusive Beirat mit Sitz der Gewerkschaften)⁵, müssen auch die anderen Maßnahmen evaluiert werden. Im Interesse der Jugendliche und jungen Erwachsenen müssen dabei die Qualität und Zielgenauigkeit der Maßnahmen im Mittelpunkt stehen. Die reine Reduzierung der Maßnahmen ohne Evaluierung führt nur dazu, dass die Chancen von Jugendlichen auf Ausbildung und Arbeit weiter sinken.

Mit den folgenden Maßnahmen der Arbeitslosenversicherung werden Jugendliche und junge Erwachsene beim Übergang von der Schule in die Ausbildung und den Beruf unterstützt⁶:

Berufsberatung (§§ 29 bis 32 SGB III): Zur Berufsberatung gehören mittlerweile neben einer persönlichen Beratung die Durchführung von Elternabenden, Klassenveranstaltungen und Vortragsveranstaltungen. Auf Berufsberatung besteht ebenso wie auf Arbeitsmarktberatung ein Anspruch.

(Vertiefte) Berufsorientierung (§ 33 SGB III; § 421q SGB III – die erweiterte Berufsorientierung ist befristet bis 31.12.2013): Zu den Aufgaben der Arbeitsagenturen gehört die Berufsorientierung zur Vorbereitung der Jugendlichen und Erwachsenen auf die Berufswahl sowie zur Unterrichtung der Ausbildungssuchenden, Arbeitsuchenden, Arbeitnehmer/innen und Arbeitgeber. Dabei soll über Fragen der Berufswahl, über die Berufe und ihre Anforderungen und Aussichten, über Wege und Förderung der beruflichen Bildung sowie über beruflich bedeutsame Entwicklungen in den Betrieben, Verwaltungen und auf dem Arbeitsmarkt umfassend unterrichtet werden. Die Agentur für Arbeit kann Schüler/innen allgemein bildender Schulen durch vertiefte Berufsorientierung und Berufswahlvorbereitung fördern (Berufsorientierungsmaßnahme). Die Maßnahme kann nach § 33 Satz 4 SGB III bis zu vier Wochen dauern und soll regelmäßig in der unterrichtsfreien Zeit durchgeführt werden. Voraussetzung ist, dass sich Dritte mit mindestens 50 Prozent an der Förderung beteiligen. Abweichend davon können Berufsorientierungsmaßnahmen bis zum 31. Dezember 2013 (statt bisher bis zum 31. Dezember 2010) über einen Zeitraum von vier Wochen hinaus und außerhalb der unterrichtsfreien Zeit durchgeführt werden. Als Ermessensleistung mit Ko-Finanzierung durch die Länder wird bisher keine flächendeckende erweiterte Berufsorientierung angeboten (Ausnahme: Berlin).

⁵ Berufliche Rehabilitation – Fakten, Analysen, Entwicklungstendenzen, Vorstudie zur Evaluation von Maßnahmen zur Förderung der Teilhabe behinderter und schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben, April 2009.

⁶ Die Maßnahmen zur Förderung der Teilhabe behinderter und schwerbehinderter Menschen werden im Folgenden nicht berücksichtigt.

Berufseinstiegsbegleitung (§ 421s SGB III), befristet bis 31. Dezember 2011: Jugendliche, die voraussichtlich Schwierigkeiten haben, einen Schulabschluss oder Ausbildungsplatz zu bekommen, sollen beim Übergang von der allgemeinbildenden Schule in eine berufliche Ausbildung unterstützt werden.

Betriebliche Einstiegsqualifizierung (§ 235b SGB III): Diese Maßnahme richtet sich an Jugendliche mit „eingeschränkten Vermittlungsperspektiven“, eingeschränkter „Ausbildungsreife“ oder „lernbeeinträchtigte und sozial benachteiligte Ausbildungssuchende“. Sie dient der Vermittlung und Vertiefung von Grundlagen für den Erwerb „beruflicher Handlungsfähigkeit“.

Mit **berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen** (§ 61 SGB III), die sich nicht explizit an „nicht ausbildungsreife“ Jugendliche richten, soll auf eine Ausbildung oder die berufliche Eingliederung vorbereitet werden. Sie kann auch dem Abbau beruflich schwerwiegender allgemeiner Bildungsdefizite dienen.

Seit 2009 besteht ein Anspruch auf **Nachholung des Hauptschulabschlusses** im Rahmen einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme (§ 61a SGB III).

Während einer betrieblichen Ausbildung oder einer Einstiegsqualifizierung können für „förderungsbedürftige Jugendliche“ **ausbildungsbegleitende Hilfen** (§ 241 SGB III) angeboten werden. Es handelt sich zum Beispiel um Maßnahmen zum Abbau von Sprach- und Bildungsdefiziten, zur Förderung fachpraktischer und fachtheoretischer Fertigkeiten, Kenntnisse und Fähigkeiten und zur sozialpädagogischen Begleitung.

Kann der Jugendliche auch mit ausbildungsbegleitenden Hilfen nicht in eine betriebliche Ausbildung vermittelt werden und hat der Jugendliche nach Erfüllung der Vollzeitschulpflicht mindestens sechs Monate an einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme teilgenommen, kann eine **außerbetriebliche Berufsausbildung** (§ 242 SGB III) durchgeführt werden.

2. Reform des Überganges von der Schule in den Beruf mit zielgenauer Förderung und durchgängiger Begleitung der Jugendlichen von der Berufsorientierung bis in die Ausbildung

Die Arbeitsmarktpolitik kann nicht als Reparaturbetrieb die Unzulänglichkeiten des Bildungs- und Ausbildungssystems und daraus resultierende Bildungsarmut ausgleichen. Sie kann auch nicht die immense Zahl fehlender betrieblicher Ausbildungsplätze schließen. In erster Linie stehen beim Übergang von der Schule in die Ausbildung die Länder und die Unternehmen bzw. Verwaltungen in der Pflicht. Mitnahmeeffekte insbesondere durch ausbildende Unternehmen sind dadurch zu vermeiden, dass zumindest große Unternehmen für ihre Auszubildenden eine den ausbildungsbegleitenden Hilfen entsprechende Infrastruktur bereithalten müssen, um den Abbruch der Ausbildung und das Scheitern des Abschlusses zu ver-

meiden. Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik müssen Bildungspolitik jedoch sinnvoll ergänzen, wenn andernfalls ein dauerhafter Ausschluss vom Erwerbsleben droht.

Arbeitsmarkt- und sozialpolitische Integrationsmaßnahmen müssen die unterschiedlichen Lebensumstände der Jugendlichen berücksichtigen. Individuelle und kreative Ansätze sind gefragt, die die gesamten Lebensumstände einschließlich des sozialen Netzwerkes in den Blick nehmen. Gefragt sind neue Formen von Lernen und Arbeiten, die auch schulmüden Jugendlichen Mut machen können. Neue Formen praxisorientierter Qualifizierung sind notwendig. Präventive arbeitsmarkt-, sozial- und bildungspolitische Ansätze sind gefragt, die längerfristig weit wirksamer sind als kurzfristige kurative Maßnahmen. Dies wird aber nur dann gelingen, wenn die unterschiedlichen Politikbereiche besser zusammenwirken und auch die Bildungspolitik der Länder ihren Beitrag leistet, um Jugendliche besser auf die Anforderungen der Arbeitswelt vorzubereiten.

Der Anfang für Reformen bei der Gestaltung des Übergangs von der Schule in den Beruf wurde bereits gemacht. So befasst sich eine Initiative des Bundesministeriums für Bildung und Forschung mit „Bildungsketten bis zum Ausbildungsabschluss“. In Hamburg befindet sich eine Reform des Übergangssystems in der Umsetzung, das die koordinierte strukturelle Verbesserung des Übergangs von der Schule in den Beruf und die Schaffung zusätzlicher Ausbildungs- und Studienplätze zum Ziel hat⁷.

Zu 1. der Beschlussvorlage:

Die vertiefte Berufsorientierung ermöglicht den Jugendlichen schon in der Schule eine fundierte Berufswahlentscheidung und beugt damit Fehleinschätzungen und Ausbildungsabbrüchen vor. Sie muss spätestens ab der 8. Klasse in allen Bundesländern und für alle Schulformen flächendeckend angeboten werden. Vertiefte Berufsorientierung, Berufseinstiegsbegleitung und Einstiegsqualifizierung dürfen nicht durch einzeln ausgeschriebene Maßnahmen und wechselnde Bezugspersonen voneinander getrennt durchgeführt werden, soll ein nachhaltiger Erfolg nicht von Anfang an gefährdet werden. Vielmehr muss ein stimmiges Konzept für eine Berufsvorbereitung und ohne wechselnde Verantwortliche erarbeitet und – wo nötig – verbindlich durch die Arbeitslosenversicherung gefördert werden. Erforderlich ist eine in die schulischen Abläufe integrierte Vorbereitung auf die Anforderungen der Arbeitswelt mit bestmöglicher betrieblicher Einbindung. Die psycho-soziale Begleitung und Kompetenzfeststellung ist zu gewährleisten. Einheitliche Qualitätsstandards müssen ebenso sichergestellt sein wie die Professionalisierung des pädagogischen Personals. In diesem Zusammenhang ist das Vergaberecht, das für alle Maßnahmen gleichermaßen gilt, auf den Prüfstand zu stellen. Der hohe Preisdruck und die dadurch sinkende Qualität der Maßnahmen zeigen, dass die Qualitätssicherung der Arbeitsmarktdienstleistungen nicht funktioniert, weil die Vergabe in erster Linie über den Preis erfolgt.

⁷ Siehe Projekt des Hamburger Aktionsbündnisses für Bildung und Beschäftigung für eine Reform des Überganges von der Schule in den Beruf.

Zu 2. der Beschlussvorlage:

Für alle ausbildungsreifen Jugendlichen müssen sofort nach dem Ende der Schule Ausbildungsplätze nach dem Berufsbildungsgesetz zur Verfügung gestellt werden. Es ist nicht länger hinnehmbar, dass Jugendliche, die trotz Ausbildungsreife und intensiver Bewerbungs- und Vermittlungsversuche keinen Ausbildungsplatz im dualen Ausbildungssystem gefunden haben, durch alle Raster der Fördermöglichkeiten fallen. Es muss zudem für jeden Jugendlichen und jungen Erwachsenen möglich sein, während der Ausbildung einen angestrebten Schulabschluss nachzuholen.

Berufsvorbereitende Maßnahmen dürfen nicht länger ein Verschiebebahnhof für Jugendliche sein, die keinen Ausbildungsplatz vermittelt bekommen. Sie müssen zielgruppenorientiert für nicht-ausbildungsreife Jugendliche angeboten und durchgeführt werden. Die berufsvorbereitenden Maßnahmen sind als Ausbildung auszugestalten. Während der Maßnahme bzw. während jedes Ausbildungsabschnittes muss es möglich sein, einen angestrebten Schulabschluss nachzuholen. Zur Ermittlung mangelnder Ausbildungsreife ist ein einheitliches Kompetenzfeststellungsverfahren zu entwickeln und anzuwenden. Die Schule ist die richtige Institution, um die Ausbildungsreife ihrer Jugendlichen festzustellen, denn nur sie kann die Jugendlichen und ihre Leistungen beurteilen. Zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit als einem Ziel des Arbeitsförderungsrechts müssen alle Anstrengungen unternommen werden, um die Ausbildungsreife und Ausbildungsfähigkeit von Jugendlichen zu fördern. So müssen schulische Grundlagen (z. B. Grundrechenarten oder Deutsch), aber auch soziale Kompetenzen (Tagesabläufe, Motivation) und methodische Kompetenzen sowie das Arbeitsverhalten und die beruflichen Kenntnisse gezielt (weiter-)entwickelt werden. Gesundheitliche Aspekte (physisch oder psychisch) müssen auch ohne konkreten Reha-Bedarf berücksichtigt werden.

Zu 3. der Beschlussvorlage:

Die berufliche Förderung von benachteiligten Jugendlichen und jungen Erwachsenen ist ebenso wie die Sicherung von Wissen und Qualifikation durch Bildung und Weiterbildung aller Erwerbspersonen eine wesentliche Voraussetzung zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit. Die notwendige Reform mit der Haushaltskonsolidierung zu verbinden ist jedoch der falsche Weg: Wer Ausbildungslosigkeit ernsthaft bekämpfen will, muss mehr und nicht weniger Geld in die Hand nehmen.

Zu 4. der Beschlussvorlage:

Zurzeit findet die außerschulische Förderung für Mitglieder von Bedarfsgemeinschaften durch die Jobcenter und für alle anderen durch die Arbeitsagenturen statt. Dies führt nicht nur zu einem aufgeblähten bürokratischen Aufwand für alle beteiligten Institutionen und Träger sowie zu für die Maßnahmenteilnehmer/innen nicht nachvollziehbaren Verfahren, sondern auch zu einer massiven Ungleichbehandlung der Jugendlichen, die z. B. keine geförderte Maßnahme mehr erhalten, weil das ihrem Rechtskreis zur Verfügung stehende Kontingent erschöpft ist. Die bedarfsgerechte Beratung und Betreuung ist auch und gerade für Jugendliche aus sogenannten „Hartz IV-Familien“ sicherzustellen.

Die Neureglungen im Gesetz zur Verbesserung der Ausbildungschancen förderungsbedürftiger junger Menschen als Teil des Konzeptes der damaligen Bundesregierung „Jugend – Ausbildung und Arbeit“ aus dem Jahr 2008 sind ein Beispiel fehlgeleiteter und kurzsichtiger Förderpolitik. Mit diesem Gesetz wurde der Ausbildungsbonus für Arbeitgeber eingeführt⁸, die Auszubildende einstellen, die sich bereits erfolglos um eine berufliche Ausbildung bemüht haben oder „lernbeeinträchtigt oder sozial benachteiligt“ sind. Die Förderung setzt zu spät ein, bleibt ein „Tropfen auf dem heißen Stein“ und provoziert Mitnahmeeffekte. Notwendig sind hingegen gesetzliche Regelungen, die zur Verbesserung des Übergangssystems zwischen Schule und Ausbildung die systemübergreifende Kooperation in der beruflichen Förderung junger Menschen zwischen Sozialgesetzbuch (SGB) II (Grundsicherung), SGB III (Arbeitsförderung) und SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfe) ebnen⁹.

⁸ § 421r SGB III

⁹ so auch: Antrag der SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag vom 18. Mai 2010 – Bundestags-Drucksache 17/1759, S. 4