

Michael Neumann / Jörg Schmidt / Dirk Werner

Die Integration Jugendlicher in Ausbildung und Beschäftigung

Probleme, Programme und Reformpotenziale

Analysen

Forschungsberichte
aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Michael Neumann / Jörg Schmidt / Dirk Werner

Die Integration Jugendlicher in Ausbildung und Beschäftigung

Probleme, Programme und Reformpotenziale

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek.

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

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

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

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

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln

© 2010 Institut der deutschen Wirtschaft Köln Medien GmbH

Postfach 10 18 63, 50458 Köln

Konrad-Adenauer-Ufer 21, 50668 Köln

Telefon: 0221 4981-452

Fax: 0221 4981-445

iwmedien@iwkoeln.de

www.iwmedien.de

Druck: Hundt Druck GmbH, Köln

Inhalt

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

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

1

Einleitung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2 Probleme bei der Integration Jugendlicher in Ausbildung und Beschäftigung

2.1 Internationaler Vergleich

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

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

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

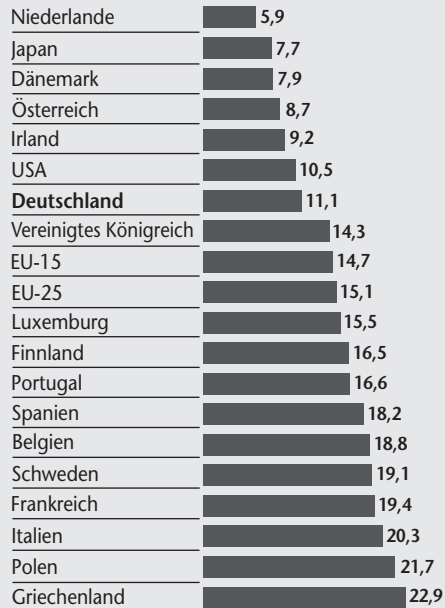
Erklären lässt sich dies mit der Struktur des deutschen Ausbildungssystems. Vieles deutet darauf hin, dass die relativ geringe Jugendarbeitslosigkeit zu einem nicht unbedeutenden Teil dem dualen System der Berufsausbildung zu verdanken ist. Die intensive Praxisorientierung und der damit

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

Jugendarbeitslosigkeit im internationalen Vergleich

Abbildung 1

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



Quelle: Eurostat, 2008