Arbeitnehmerkammer Bremen

Arbeitskammer des Saarlandes
beraten.bilden.forschen.

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Aus- und Weiterbildungsförderung

Zusammenfassung

Die Arbeitnehmerkammer Bremen und die Arbeitskammer des Saarlandes begrüßen es sehr, dass die Bundesregierung die Aus- und Weiterbildungsförderung stärken will. Gerade in Zeiten der Transformation ist die Arbeitsmarktpolitik gefragt, Beschäftigungsperspektiven zu erhalten, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern Umstiege in andere Berufe oder Branchen zu ermöglichen, der Veränderung von Berufsbildern Rechnung zu tragen und Abstiege und Arbeitslosigkeit zu vermeiden. Dafür bietet der vorliegende Gesetzentwurf gute Ansatz- punkte. Die Bundesregierung setzt damit den mit dem Qualifizierungschancengesetz und dem Arbeit-von-Morgen-Gesetz eingeschlagenen Weg fort, die investiven und präventiven Elemente in der Arbeitsförderung auszubauen. Das ist ebenso erfreulich wie die Tatsache, dass in diesem Kontext auch die berufliche Erstausbildung in den Fokus rückt, deren Stärkung letztlich das effektivste Mittel gegen den Fachkräftemangel ist.

Der Entwurf beinhaltet viele Vorhaben, die beide Kammern positiv bewerten:

- Die Weiterbildungsförderung Beschäftigter nach § 82 SGB III wird übersichtlicher und transparenter. Die Fördervoraussetzung, wonach die Tätigkeit des/der Beschäftigten vom Strukturwandel betroffen sein muss, soll künftig ebenso entfallen wie die Bindung einer abschlussbezogenen Weiterbildung an bestimmte Engpassberufe. Dadurch werden die Zugänge zu Weiterbildung einfacher.

- Die Einführung eines Qualifizierungsgeldes schließt eine Lücke: Beschäftigten, denen im Zuge des Strukturwandels der Arbeitsplatzverlust droht, soll der abgesicherte Verbleib im Unternehmen möglich werden, indem sie sich für einen neuen Aufgabenbereich weiterbilden. Weil die Förderbedingungen eher restriktiv ausgestaltet sind, wird das Instrument voraussichtlich aber nur begrenzte Reichweite entwickeln.

- Mit der Ausbildungsgarantie soll allen jungen Menschen Zugang zu einer vollqualifizierenden, möglichst betrieblichen Berufsausbildung eröffnet werden. Der Kern der Reform ist - neben der Ausdifferenzierung der Instrumente zur Berufsorientierung und -vorbereitung – eine Ausbildungsgarantie für Jugendliche, die an einem von Unterversorgung geprägten Ausbildungsmarkt trotz Eignung und Bewerbungsbemühungen erfolglos bleiben. Diese Garantie ist durch einen grundsätzlichen Rechtsanspruch auf außerbetriebliche Ausbildung abgesichert. Dabei können die Indikatoren zur Definition von Unterversorgung allerdings nicht überzeugen. Die Kammern schlagen daher eine Alternative vor.

Arbeitnehmerkammer und die Arbeitskammer sehen allerdings auch Leerstellen und Nachbesserungsbedarfe:

- Die beiden Kammern bedauern besonders, dass die Einführung der Bildungs(teil)zeit mit Bildungszeitgeld gestrichen wurde. Sie ist im Koalitionsvertrag angekündigt und wurde noch im Referentenentwurf zum Aus- und Weiterbildungsförderungsgesetz als innovative Neuerung präsentiert. Wenn auch noch nicht jede der dort vorgestellten Regelungen aus Sicht der beiden Kammern optimal war, wird mit der Absage der Bildungs(teil)zeit ein großer weiterbildungspolitischer Schritt verpasst. Denn erstmals wäre es für Beschäftigte jenseits der Aufstiegsförderung möglich geworden, auf eigene Initiative und im eigenen Interesse eine arbeitsmarktpolitische Weiterbildung aufzunehmen. Die beiden Kammern setzen darauf, dass ein solches Instrument doch noch kommt – wenn nicht mit dieser Reform, dann mit der nächsten.

- Fraglich bleibt, wie die sich aus den Regelungen des Gesetzentwurfs ergebenden Mehrausgaben von rund 14 Millionen Euro im Jahr 2023, die sich auf rund 437 Millionen Euro pro Jahr ab 2026 erhöhen werden, aus Beitragsmitteln werden finanzieren lassen. Zu bedenken ist dabei, dass es in wesentlichen Teilen um gesamtgesellschaftliche Auf- gaben geht. Sie in das SGB III zu integrieren ist sinnvoll und sachgerecht, sie aus den Beiträgen der Solidargemeinschaft der Versicherten zu finanzieren aber kritisch. Zur Refinanzierung ist ein regelgebundener Steuerzuschuss überfällig.

Grundsätzliche Einordnung und Bewertung

Vor uns liegen Jahre einer sich verändernden Arbeitswelt. Schon jetzt steigen die Anforderungen an Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Im Zuge der digitalen und der sozial-ökologischen Transformation werden sich weiter Tätigkeiten verändern und andere hinzu-

kommen. Die Beschäftigten müssen ihre beruflichen Kompetenzen immer wieder anpassen und beständig erweitern. In manchen Wirtschaftszweigen werden Arbeitsplätze wegfallen, während anderswo neue entstehen. Zugleich werden dem Arbeitsmarkt durch den Renten-übergang der geburtenstarken Jahrgänge viele erfahrene und gut ausgebildete Fachkräfte verloren gehen.

Mit dem Qualifizierungschancengesetz und seinen verschiedenen Weiterentwicklungen hat die Arbeitsförderung im SGB III neue Wege eingeschlagen. Sie zielt nun auch auf Prävention von Arbeitslosigkeit durch die Weiterbildung von Beschäftigten. Aus Sicht der Arbeitnehmerkammer und der Arbeitskammer ist dies eine positive Entwicklung, die der vorliegende Gesetzentwurf auf gute Weise stärkt.

Dabei sehen die Kammern es aber durchaus kritisch, dass mit dem Qualifizierungschancengesetz erstmals den Arbeitgebern ein eigenständiger Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung eingeräumt wurde und bei der Weiterbildungsförderung Beschäftigter im SGB III nun die Interessen und der Planungshorizont von Betrieben im Vordergrund stehen. Es sind auch die Arbeitgeber, die nach § 82 SGB III in den Genuss der beitragsfinanzierten Fördermittel kommen, indem ihnen Kosten der Weiterbildungsmaßnahme erstattet und Zuschüsse zu den Lohnkosten für Ausfallzeiten gezahlt werden. Zusätzlich profitieren die Betriebe vom Kompetenzzuwachs ihrer Beschäftigten. Aus Sicht der Kammern ist es an der Zeit, die Leistungen für Arbeitgeber nach dem SGB III ganz (Rechtsanspruch auf Qualifizierungsberatung für Betriebe) oder mindestens teilweise (Weiterbildung § 82 SGB III) auf eine Finanzierung aus Steuern umzustellen.

Gerade weil bei der Förderung nach § 82 SGB III die Interessen der Arbeitgeber im Vordergrund stehen, ist die Absage der Einführung von Bildungs(teil)zeit und Bildungszeitgeld als weiteres Instrument zur Weiterbildungsförderung Beschäftigter umso bedauerlicher. Denn damit wären die individuellen beruflichen Entwicklungsperspektiven von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ins Zentrum gestellt und im SGB III Möglichkeiten eröffnet worden, auf eigene Initiative und im eigenen Interesse eine arbeitsmarktpolitische Weiterbildung auf- zunehmen. Die Arbeitnehmerkammer Bremen und die Arbeitskammer des Saarlands bedauern sehr, dass die Bundesregierung hier einen großen weiterbildungspolitischen Schritt zu verpassen droht. Dabei hätten die beiden Kammern auf weitere Verbesserung der im Referentenentwurf vorgeschlagenen Ausgestaltung gedrängt, etwa durch die Konstituierung eines Rechtsanspruchs auf Freistellung im TzBfG, die bessere Ausfinanzierung der Weiterbildungs-kosten, eine Lohnersatzleistung, die auch für untere Lohngruppen auskömmlich wäre, und genügend Zeit, um einen Berufsabschluss erreichen zu können. Arbeitnehmerkammer und

Arbeitskammer setzen darauf, dass die Bundesregierung in dieser Legislatur noch einen Weg findet, die im Koalitionsvertrag angekündigte Bildungs(teil)zeit umzusetzen.

Positiv bewerten die beiden Kammern das neue Qualifizierungsgeld, das bei größeren betrieblichen Umstrukturierungen die qualifizierte Weiterbeschäftigung im gleichen Betrieb sicherstellen soll. Auch wenn die konkreten gesetzlichen Regelungen recht voraussetzungsvoll sind, ist das Qualifizierungsgeld eine präventive Ergänzung zu Transfermaßnahmen und Transferkurzarbeitergeld (§§ 110,111 SGB III), die bei Massenentlassungen die möglichst nahtlose Weitervermittlung in neue Beschäftigung organisieren.

Transferleistungen und Qualifizierungsgeld verknüpfen gleichermaßen Kollektivrecht und Arbeitsförderung, um bei betrieblichen Umstrukturierungen oder Krisen Interessen auszugleichen und Arbeitslosigkeit zu vermeiden. Dieses Zusammenspiel begrüßen die Kammern ausdrücklich. Eine Lücke im Instrumentarium bleibt der Arbeitsmarktausgleich bei sektoralen Umstrukturierungen oder Krisen, wie sie im Zuge des digitalen und sozialökologischen Wandels zu erwarten sind. Solche Wandlungsprozesse bergen das Risiko, dass auf der einen Seite gut ausgebildete Menschen ihren Arbeitsplatz verlieren und die Arbeitslosigkeit steigt, während auf der anderen Seite händeringend nach anderen Fachkräften gesucht und die Wirtschaft durch fehlendes Personal ausgebremst wird. Qualifizierte Umstiege von Beschäftigten von einer schrumpfenden in eine zukunftsfähige Branche sind eine Möglichkeit, diesem Fachkräfte-Paradox entgegenzuwirken. Österreich hat dafür das viel genutzte Instrument der „Arbeitsstiftung“ entwickelt, das ebenfalls auf einer Verknüpfung von Kollektiv- recht und Arbeitsförderung basiert. Arbeitsstiftungen ermöglichen von Arbeitslosigkeit bedrohten Beschäftigten qualifizierte Um- und Aufstiege durch Weiterbildung und adressieren zugleich proaktiv die künftigen Fachkräftebedarfe am Arbeitsmarkt. Das Land Bremen will diese österreichische Idee aufgreifen und plant derzeit ein Modellprojekt, das auch bundespolitisches Interesse wecken könnte.

Insgesamt sind die Arbeitnehmerkammer Bremen und die Arbeitskammer des Saarlands überzeugt, dass bei der Weiterbildungsförderung mehr Anreize für Geringqualifizierte geschaffen werden müssen. Denn die positive Wirkung von Weiterbildung ist in dieser Gruppe besonders groß, die Teilhabe ist aber weiter unterproportional.[1] Dabei spielen auch finanzielle

[1] Kruppe, Thomas/Baumann, Martina (2019): Weiterbildungsbeteiligung, formale Qualifikation, Kompetenzausstattung und Persönlichkeitsmerkmale. IAB-Forschungsbericht 01/2019

Hürden eine Rolle.[2] Das Land Bremen erprobt derzeit mit einem Landesprogramm, ob sich ein finanzieller Bonus bei der Weiterbildungsförderung von Geringqualifizierten nach dem QCG positiv auf die Zahl der Teilnehmenden auswirkt. Zu überlegen wäre auch, ob etwa bei dem neuen Qualifizierungsgeld eine höhere Lohnersatzrate die Zugangshürden für diese Beschäftigtengruppe verringern könnte.

Die Arbeitnehmerkammer Bremen und die Arbeitskammer des Saarlands sind erfreut, dass die berufliche Erstausbildung politisch wieder mehr positive Beachtung findet und unter dem Eindruck der demografischen Entwicklungen auch stärker gefördert werden soll. Ausbildung legt individuell den Grundstein für eine gute berufliche Zukunft und ist zugleich die Basis der Fachkräftesicherung. Die beiden Kammern begrüßen deshalb die Erweiterung der vorhandenen Instrumente zur Ausbildungsförderung im SGB III. Sie geben dabei zu bedenken, dass neben den betrieblichen auch die schulischen Berufsausbildungen von den gesetzlichen Angeboten der Ausbildungsförderung erreicht werden sollten.

Darüber hinaus unterstützen die beiden Kammern eine staatliche Ausbildungsgarantie für marktbenachteiligte Jugendliche, dringen aber darauf, dass die außerbetriebliche Ausbildung die Ausnahme bleibt und die Finanzierung aus Beitragsmitteln überdacht wird. Denn die Verantwortung für die duale Berufsausbildung liegt bei den Arbeitgebern. Es ist bedauerlich, dass deren Ausbildungsaktivitäten zu gering sind, um die demografische Fachkräftelücke zu verkleinern. Grundsätzlich ist zu überlegen, ob die Einführung einer gesetzliche Umlagefinanzierung von Ausbildungskosten zusätzliche Anreize für Arbeitgeber schafft, sich stärker für Ausbildung zu engagieren, sodass weniger marktbenachteiligte Jugendliche durch Ausbildung bei Trägern versorgt werden müssten. Eine Umlagefinanzierung wird tarifvertraglich etwa im Baugewerbe und gesetzlich bei den Pflegeberufen erfolgreich praktiziert.

Die Arbeitnehmerkammer Bremen und die Arbeitskammer des Saarlandes nehmen zu einzelnen Regelungen wie folgt Stellung:

1) Reform der Weiterbildungsförderung Beschäftigter nach § 82 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch (SGB III)

[2] Osiander, Christopher/Stephan, Gesine (2018): Unter welchen Bedingungen würden sich Beschäftigte weiterbilden? Ergebnisse eines faktoriellen Surveys, IAB Discussion Paper 4/2018

Mit dem Qualifizierungschancengesetz sind die Möglichkeiten zur Weiterbildung von Beschäftigten in der Arbeitslosenversicherung deutlich erweitert worden. Dabei bezieht sich die Förderung auf Betriebe, die Weiterbildungsbedarfe bei Beschäftigten ausmachen.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales konstatiert berechtigterweise, dass die Nutzung des QCG durch die Betriebe bisher hinter den Erwartungen zurückgeblieben ist. Die Arbeitnehmerkammer und die Arbeitskammer begrüßen deshalb die Reform der Weiterbildungsförderung Beschäftigter nach § 82 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch (SGB III), die das Instrument nun leichter für die Betriebe zugänglich machen soll. Um die Nutzung des QCG durch die Betriebe weiter zu steigern, muss allerdings neben der Reform des § 82 auch die Bekanntheit des Förderinstrumentes bei den Betrieben erhöht werden. Aus der Sicht beider Kammern können die Neuregelungen durchaus dazu beitragen, den Verwaltungsaufwand zu reduzieren und dafür sorgen, dass Anträge einfacher werden und die Förderung häufiger gewährt wird. Die Kammern befürworten, dass das Instrument nun leichter verständlich ist und die spätere Förderhöhe für die antragsstellenden Betriebe besser absehbar ist.

Erfreulich ist deshalb, dass das schwer zu prüfende Kriterium der Betroffenheit der Tätigkeit vom Strukturwandel bzw. Weiterbildung in einem Engpassberuf als Fördervoraussetzung künftig entfallen soll. Es ist auch sinnvoll, dass die Varianten der Kostenübernahme der Lehrgangskosten durch die Arbeitgeber reduziert werden sollen. Die Planungssicherheit der antragstellenden Betriebe wird erhöht, indem die Fördersätze für Lehrgangskosten und Arbeitsentgeltzuschüsse nicht länger Ermessensentscheidungen sind, sondern nun festgeschrieben werden. Positiv ist auch, dass in die Weiterbildungsförderung nach dem QCG zu- künftig auch Beschäftigte einbezogen werden, deren Berufsabschluss oder QCG-Förderung erst zwei Jahre zurückliegt. So wird den sich schnell ändernden Anforderungen an die Kompetenzen Beschäftigten in der aktuellen Transformation besser Rechnung getragen als bisher. Begrüßenswert ist zudem, dass an der Mindeststundenzahl von 120 Stunden für förderfähige Maßnahmen festgehalten wird, um eine klare Abgrenzung beizubehalten zu den Maßnahmen, die von Arbeitgeber*innen finanziert werden müssen.

2) Einführung eines Qualifizierungsgeldes (§ 82-E)

Mit dem Qualifizierungsgeld soll ein neues Beschäftigung-erhaltendes Instrument geschaffen werden, das an der kollektiven Betroffenheit von Beschäftigten in Krisen- und Wandlungsprozessen ansetzt. Im Fokus stehen Branchen und Betriebe, die unter starkem Transformationsdruck stehen, der sich durch Verschiebungen in der innerbetrieblichen

Beschäftigungsstruktur auflösen lässt, indem Beschäftigte sich für neue Aufgabenbereiche qualifizieren können. Der Schwerpunkt liegt auf längerfristigen hochwertigen Weiterbildungen.

Das Qualifizierungsgeld ist eine Lohnersatzleistung. Es ist sachgerecht, dass sich die Lohnersatzrate eng am Kurzarbeitergeld orientiert (60 bzw. 67 Prozent des Nettoentgelts, das durch die Weiterbildung entfällt). Das Qualifizierungsgeld ist an die Mindestdauer einer Maßnahme von mehr als 120 Stunden gebunden, um Mitnahmeeffekten vorzubeugen. Zu begrüßen ist insbesondere, dass das mögliche Förderspektrum von der Vermittlung von Grundkompetenzen bis zu abschlussbezogenen Umschulungen reicht. Die Maßnahmekosten sind vom Arbeitgeber zu finanzieren, weil berechtigterweise konstatiert wird, dass die Verantwortung für die notwendige betriebliche Reorganisation und die Entscheidung über die nötigen Weiterbildungen beim Betrieb liegen. In dieser Logik wird auf die Maßnahmezertifizierung verzichtet und zur Qualitätssicherung der Weiterbildung die Zertifizierung des Trägers verlangt.

Die Arbeitnehmerkammer und die Arbeitskammer begrüßen diese Erweiterung des präventiven Instrumentenportfolios im SGB III. Allerdings ist die Förderung voraussetzungsvoll.

Nachzuweisen sind die Notwendigkeit der Weiterbildung eines erheblichen Teils der Belegschaft (mindestens 10 Prozent in Betrieben mit bis zu 249 Beschäftigten, mindestens 20 Prozent in größeren Betrieben) für die Dauer von drei Jahren ab Antragstellung. Zudem muss eine Betriebsvereinbarung oder ein Tarifvertrag vorliegen, in dem betriebsbezogen die Inanspruchnahme des Qualifizierungsgeldes geregelt und der Qualifizierungsbedarf definiert ist. Ausgenommen sind lediglich Kleinstunternehmen mit weniger als 10 Beschäftigten, bei denen eine schriftliche Erklärung des Arbeitgebers ausreicht. Flächentarifverträge und Allgemeinverbindliche Tarifverträge erfüllen diese hohen Voraussetzungen nicht. Gangbarer erscheint der pragmatische Weg über Betriebsvereinbarungen, die die Kammern auch in diesem Kontext für sinnvoll und erstrebenswert erachten. Es wäre bedauerlich, wenn der sinnvolle Ansatz des Qualifizierungsgelds als präventives Beschäftigung-erhaltendes Instrument wegen der komplexen Fördervoraussetzungen eher selten zum Einsatz kommen könnte.

Um auch Beschäftigten aus nicht mitbestimmten oder einschlägig tarifgebundenen Unternehmen den Zugang zu ermöglichen, sollten gesetzliche Bestimmungen analog zu Transferleistungen nach §110 u. §111 SGB III geprüft werden. Ausreichend wäre so eine schriftliche Vereinbarung zwischen Arbeitgeber und den einzelnen Beschäftigten in diesen Betrieben.

3) Einführung einer Ausbildungsgarantie

Die Arbeitnehmerkammer Bremen und die Arbeitskammer des Saarlands begrüßen die Stärkung des bestehenden Instrumentariums zur Ausbildungsförderung ausdrücklich. Denn zu vielen jungen Menschen gelingt der Übergang in Ausbildung nicht oder nicht unmittelbar. Zu viele bleiben am Ende ohne Berufsabschluss und gehen einer prekären Zukunft entgegen, während der Wirtschaft zunehmend Fachkräfte fehlen.

Der Gesetzentwurf will insbesondere die Instrumente der Berufsorientierung und -vorbereitung stärken und um weitere Elemente ergänzen wie die Einführung von betrieblichen Kurzzeit-Praktika. Das Vorhaben, die Mindestdauer von Einstiegsqualifizierungen zu reduzieren, könnte allerdings dazu führen, dass noch weniger von der Möglichkeit der Anrechenbarkeit einzelner Module auf eine nachfolgende Ausbildung Gebrauch gemacht wird. Diese Neuregelung ist zu streichen. Die Möglichkeit zur Aufnahme einer Einstiegsqualifizierung nach gelöstem Ausbildungsverhältnis beim selben Arbeitgeber lehnen die Kammern ab. Statt bei Problemen den Ausbildungsvertrag zu lösen, gilt es, das einmal geschlossene Ausbildungsverhältnis zu stabilisieren und zum Erfolg zu führen. Dafür gibt es mit AsA flex ein potentes Instrument, das mit individuellen Unterstützungsmöglichkeiten sowohl in der Vorbereitung auf eine Ausbildung als auch während der Ausbildung punkten kann. Es sollte viel stärker zum Einsatz kommen.

Der regionale Marktausgleich soll durch einen Mobilitätszuschuss verbessert werden. Danach werden bei Aufnahme einer Ausbildung in größerer Entfernung zum Wohnort im ersten Ausbildungsjahr die Kosten einer monatlichen Familienheimfahrt refinanziert. Das ist positiv, wenn auch zu wenig. Denn zugleich müsste über eine Erhöhung der Berufsausbildungsbeihilfe (BAB) und über die Unterstützung beim Wohnen nach § 80a SGB III (Förderung von Jugendwohnheimen) nachgedacht werden, damit junge Menschen nicht als Ungelernte in den Arbeitsmarkt einmünden, weil sie sich angesichts steigender Lebenshaltungs- und Miet- kosten eine Ausbildung nicht leisten können.

Sehr begrüßenswert ist, dass die Förderung einer außerbetrieblichen Berufsausbildung künftig als gesetzliche Anspruchsleistung ausgestaltet ist. Positiv ist zudem, dass sie möglichst in kooperativer Form erfolgen und die an den Träger gezahlte Vermittlungspauschale für den Übergang in ein betriebliches Berufsausbildungsverhältnis um 1 000 Euro erhöht werden soll. Beides unterstreicht den Vorrang der betrieblichen vor der außerbetrieblichen Ausbildung. Dass bei Bedarf die Unterstützung für junge Menschen nach Übergang in ein betriebliches Berufsausbildungsverhältnis durch denselben Träger fortgeführt

werden kann, halten beide Kammern ebenfalls für eine gute Neuregelung, um den Ausbildungserfolg nachhaltig zu sichern.

Die Arbeitnehmerkammer Bremen und die Arbeitskammer des Saarlands begrüßen es ausdrücklich, dass es künftig auch marktbenachteiligten jungen Menschen möglich sein soll, in außerbetriebliche Berufsausbildung einzumünden. Politisch ist damit anerkannt, dass es regional oder berufsspezifisch eine Unterversorgung mit Ausbildungsplätzen gibt und mehr geeignete Bewerber*innen nach Ausbildungsstellen suchen als die Wirtschaft anbietet. Die Kriterien zur Feststellung der Marktbenachteiligung als Fördervoraussetzung - Berufsberatung wurde in Anspruch genommen, hinreichend viele Bewerbungen und Vermittlungsbemühungen der Agentur für Arbeit blieben erfolglos – sind sachgerecht.

Die Kammern unterstützen die Ausweitung der Zielgruppe ausdrücklich im Interesse der marktbenachteiligten Jugendlichen, die sonst ohne Berufsabschluss zu bleiben drohen. Dabei ist für ein wahlfähiges Angebot Sorge zu tragen. Arbeitnehmer- und Arbeitskammer sind jedoch nicht überzeugt, dass außerbetriebliche Ausbildung perspektivisch die alleinige Maßnahme gegen die Unterversorgung mit Ausbildungsstellen bleiben kann. Denn als Reaktion auf eine staatliche Ausbildungsgarantie für Jugendliche könnten sich die Arbeitgeber noch weiter aus ihrer Verantwortung für die Ausbildung zurückziehen. Dass sie ihr derzeit nicht ausreichend gerecht werden, legt die niedrige Ausbildungsbetriebsquote von nur 19,4 Prozent nahe. Auch das Sinken der Ausbildungsquote auf niedrige 4,8 Prozent[3] und 60.400 geeignete, aber ohne Ausbildungsplatz gebliebene junge Menschen[4] zeugen davon, dass die Ausbildungsaktivitäten der Wirtschaft längst nicht ausreichen, zumal im demografischen Wandel große Ersatzbedarfe in nahezu allen Berufsfeldern prognostiziert sind. Als „erzwungene Selbsthilfe“ für Arbeitgeber hat das Bundesverfassungsgericht schon 1980 eine gesetzliche Arbeitgeberabgabe zur Umlagefinanzierung von Ausbildung charakterisiert[5]. Das Bundesland Bremen führt derzeit landesgesetzlich eine solche Sonderabgabe ein, um Anreize für ein größeres Ausbildungsplatzangebot zu schaffen und Marktungleichgewichte ausgleichen zu können.

---

[3] Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.): Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2022. Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung. Bonn 2022.

[4] Alexander Christ, Eric Schuß, Bettina Milde, Ralf-Olaf Granath (2022): Die Entwicklung des Ausbildungsmarktes im Jahr 2022. Analysen auf Basis der BIBB-Erhebung über neu abgeschlossene Ausbildungsverträge und der Ausbildungsmarktstatistik der Bundesagentur für Arbeit zum Stichtag 30. September; Fassung vom 17.01.2023. Bonn 2022.

[5] BVerfGE 55, 274

Wenig überzeugend sind die Vorstellungen, den regionalen Bedarf an außerbetrieblichen Ausbildungsmöglichkeiten zu definieren. Geradezu fragwürdig ist in diesem Kontext die Verknüpfung des individuellen Rechtsanspruchs eines jungen Menschen auf eine außerbetriebliche Berufsausbildung mit der erheblichen Unterversorgung an Ausbildungsplätzen in der Region, in der er oder sie wohnt. In der Gesetzesbegründung wird ausgeführt, dass die Agenturen für Arbeit diese Unterversorgung feststellen sollen. Dabei soll als Indikator ein Überhang der Zahl der bei der Berufsberatung gemeldeten Ausbildungsbewerberinnen und -bewerber von mehr als zehn Prozent gegenüber den der Agentur gemeldeten betrieblichen Ausbildungsstellen leitend sein. Dabei bildet die Geschäftsstatistik der Agenturen für Arbeit nur einen kleinen Teil des Marktgeschehens ab. Am Beispiel des Bundeslands Bremen illustriert: Für 2022 gäbe es bei 4.456 gemeldeten Bewerber*innen und 4.734 gemeldeten betrieblichen Ausbildungsstellen keinen Bedarf an und damit auch keinen Rechtsanspruch auf außerbetriebliche Ausbildung.[6] Das Bundesland ist aber eine Einpendelregion und die Marktkonkurrenz ist groß. Das Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB), das die offizielle Ausbildungsstatistik führt, hat Indikatoren entwickelt, die Realitäten deutlich besser abbilden. So zeigt das Verhältnis von Ausbildungsstellenangebot zu den institutionell erfassten Bewerber*innen (AQI) für das Bundesland Bremen eine deutliche Unterversorgung: Auf 72,1 angebotene Ausbildungsstellen kommen im Land Bremen 100 geeignete Bewerber*innen.[7] Das gleiche gilt für das Saarland. Während die Geschäftsstatistik der Agentur für Arbeit einen deutlichen Überhang an Ausbildungsstellen aufweist (4.573 Bewerber*innen zu 7.061 Ausbildungsstellen)[8] ergibt die aussagekräftigere Ausbildungsstatistik des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB) ein anderes Bild (81,5 Ausbildungsstellen auf 100 Bewerber*innen[9]).

Der im Gesetzentwurf vorgeschlagene Indikator ist aus Sicht der beiden Kammern nicht geeignet, um eine Unterversorgung festzustellen. Denn er gibt die regionale

---

[6] Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2022): Der Ausbildungsmarkt, Hannover, September 2022

[7] Alexander Christ, Eric Schuß, Bettina Milde, Ralf-Olaf Granath (2022): Die Entwicklung des Ausbildungsmarktes im Jahr 2022. Analysen auf Basis der BIBB-Erhebung über neu abgeschlossene Ausbildungsverträge und der Ausbildungsmarktstatistik der Bundesagentur für Arbeit zum Stichtag 30. September; Fassung vom 17.01.2023. Bonn 2022.

[8] Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2022): Der Ausbildungsmarkt, Frankfurt a.M., September 2022

[9] Alexander Christ, Eric Schuß, Bettina Milde, Ralf-Olaf Granath (2022): Die Entwicklung des Ausbildungsmarktes im Jahr 2022. Analysen auf Basis der BIBB-Erhebung über neu abgeschlossene Ausbildungsverträge und der Ausbildungsmarktstatistik der Bundesagentur für Arbeit zum Stichtag 30. September; Fassung vom 17.01.2023. Bonn 2022.

Nachfragesituation nur bedingt wider und unterschätzt sie insbesondere in Einpendlerregionen systematisch. Sachgerecht wäre die Verwendung des regelmäßig vom BIBB berichteten Indikators AQI, der regionalisiert sowohl auf Länderebene als auch auf Agenturbezirksebene vorliegt. Aus Sicht der Kammern ist von einer erheblichen Unterversorgung auszugehen, wenn auf 100 Ausbildungsinteressierte weniger als 85 Ausbildungsstellen kommen. Ergänzend käme als Nebenindikator auch die Einmündungsquote der Bewerber*innen infrage, die die Beratungs- und Vermittlungsdienstleistungen der Agentur für Arbeit in Anspruch genommen haben (BEQ). Die BEQ gibt Hinweise auf die Einmündungschancen von geeigneten und Bewerber*innen am Wohnort, die unter anderem davon abhängen, ob ein ausreichendes Ausbildungsstellenangebot zur Verfügung steht. Um den regionalen Druck auf den Ausbildungsmarkt einschätzen zu können, könnte zusätzlich der vom IAB vorgeschlagene Pendlersaldo der Auszubildenden als zweiter Nebenindikator zu Rate gezogen werden.

Wegen der besonderen Bedeutung der Auswahl der Indikatoren für das Einlösen der Ausbildungsgarantie für marktbenachteiligte Jugendliche hat die Arbeitnehmerkammer Bremen ein Indikatorenset entwickelt, das dieser Stellungnahme anhängt. Zu berücksichtigen ist zu- dem, dass es nicht nur regional, sondern auch bezogen auf einzelne Berufe zu Unterversorgungssituationen kommen kann. Die Ausbildungsmarkt-Indikatoren sollten deshalb auch auf Berufsebene verfügbar sein.

Wichtig ist den beiden Kammern, dass die Sozialpartner vor Ort und weitere Akteure wie die Wirtschafts- und Arbeitnehmerkammern regelhaft in die Bedarfsermittlung einbezogen werden.

Abschließend stellen die beiden Kammern fest, dass die Ausbildungsförderung im SGB III traditionell die duale betriebliche Ausbildung adressiert und die schulischen Berufsausbildungen ausblendet. Betroffen sind insbesondere klassische Frauenberufe im Bereich Sozialpädagogik und Gesundheit, die schon längst zu den Engpassberufen zählen. Die Einführung einer Ausbildungsgarantie sollte dafür genutzt werden, dieses Ungleichgewicht aufzuheben und die Reichweite der Instrumente zur Ausbildungsförderung auf vollqualifizierende schulische Berufsausbildungen auszuweiten.

4) Verlängerung der Erstattungen bei beruflicher Weiterbildung während Kurzarbeit

Die Arbeitnehmerkammer Bremen und die Arbeitskammer des Saarlandes begrüßen Anreize, die Zeit der Kurzarbeit für Weiterbildungen zu nutzen. Sie befürworten die Verlängerung der

Sonderregelung nach § 106a SGB III bis zum 31. Juli 2024, um die getroffenen Regelungen evaluieren zu können.

April 2023

Regine Geraedts
Referentin für Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik
Arbeitnehmerkammer Bremen
geraedts@arbeitnehmerkammer.de

Luise Assmann
Referentin für Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik
Arbeitnehmerkammer Bremen
m.assmann@arbeitnehmerkammer.de

Anhang zur Stellungnahme der Arbeitnehmerkammer Bremen und der Arbeitskammer des Saarlandes zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Aus- und Weiterbildungsförderung

Indikatorenset zur Identifikation einer erheblichen regionalen Unterversorgung mit Ausbildungsplätzen (Arbeitnehmerkammer Bremen)

► Vorbemerkungen

Die Arbeitnehmerkammer begrüßt die Erweiterung der Zielgruppe für **die** Berufsausbildung in einer außerbetrieblichen Einrichtung (BaE) um marktbenachteiligte Jugendliche. Dabei sollen zusätzliche Plätze regional dort zur Verfügung gestellt werden, wo eine erhebliche Unterversorgung mit Aus- bildungsplätzen festzustellen ist. Als kleinräumige Gebietsstruktur legt der Gesetzentwurf die Bezirke der Agenturen für Arbeit fest. Als Indikator soll ein Überhang der Zahl der bei der Berufsberatung gemeldeten Ausbildungsbewerberinnen und -bewerber von mehr als zehn Prozent gegenüber den der Agentur gemeldeten betrieblichen Ausbildungsstellen gelten. Auf dieser Berechnungsbasis sollen die Agenturen für Arbeit vor Ort eine mögliche erhebliche Unterversorgung ermitteln.

Die Geschäftsstatistik der Agentur für Arbeit ist als Datengrundlage allerdings wenig geeignet. Sie erlaubt nur einen begrenzten Blick auf den Ausbildungsmarkt, denn sie erfasst nur die jungen Menschen und Ausbildungsbetriebe, die die Beratungs- und Vermittlungsdienstleitungen der Agenturen für Arbeit in Anspruch nehmen. Weil das Einschalten der Agenturen weder für Bewerberinnen und Bewerber noch für Betriebe verpflichtend ist, bleibt ein Teil von Angebot und Nachfrage statistisch unsichtbar.

Eine deutliche Untererfassung der Nachfrage entsteht systematisch bei den Agenturen, bei denen es im Umland eine hohe Zahl von ausbildungsinteressierten und chancenreichen jungen Menschen gibt, die statistisch aber nicht vor Ort, sondern an ihrem jeweiligen Wohnort erfasst werden. Besonders in Einpendelregionen entsteht dadurch ein verzerrtes Bild zuungunsten marktbenachteiligter Jugendlicher.

Besser geeignet für die Feststellung einer erheblichen Unterversorgung ist ein Indikator, der regional alle statistisch registrierten betrieblichen Ausbildungsstellen als Angebot und alle statistisch registrierten Ausbildungsbewerberinnen und -bewerbern als Nachfrage einbezieht und zueinander ins Verhältnis setzt. Das Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB), das die amtliche Berufsbildungsstatistik führt, berechnet diesen Indikator regelmäßig (AQI = Angebotsquote zugunsten der Ausbildungsinteressierten). Gegenüber dem im

Gesetzesentwurf vorgeschlagenen Indikator besteht der Vorteil, dass er Gesamtangebot und gesamtnachfrage realistischer abbildet und regional auch erfolgreiche Bewerberinnen und Bewerber aus dem Umland in die Berechnung einbezogen sind. Einpendelregionen sind dadurch strukturell nicht mehr durch den Berechnungsmodus benachteiligt.

Generell empfiehlt es sich, mehrere Indikatoren zu nutzen, um zu einer validen Einschätzung der Versorgung mit Ausbildungsplätzen zu kommen. Die Arbeitnehmerkammer schlägt deshalb ein Indikatorenset vor. Es umfasst einen Hauptindikatoren und zwei Nebenindikatoren, sodass mehrere Faktoren einbezogen werden können. Sollte es im Sinne eines möglichst schlanken Verwaltungsverfahrens um die Beschränkung auf einen einzigen Indikator gehen, um eine mögliche Unterversorgung zu ermitteln, empfiehlt die Arbeitnehmerkammer den Hauptindikator auf der Datengrundlage und der Berechnungsmethode des BIBB.

Hauptindikator 1: Angebotsquote zugunsten der Ausbildungsinteressierten (AQI)

Der Indikator AQI (Angebotsquote zugunsten der Ausbildungsinteressierten) zeigt an, wie viele betriebliche Ausbildungsplatzangebote rechnerisch jeweils auf 100 statistisch registrierte Bewerberinnen und Bewerber kommen. Das BIBB bezeichnet die AQI als den geeignetsten Ansatz, um auf Basis amtlicher Daten jahresaktuell die Ausbildungsmarktverhältnisse für junge Menschen abzuschätzen, die nach einem Ausbildungsplatz suchen. Per definitionem sind „Ausbildungsinteressierte“ hier Jugendliche, deren Berufseignung und sogenannte Ausbildungsreife positiv geprüft ist entweder durch die Beratungs- und Vermittlungsdienste der Agentur für Arbeit oder durch die Ausbildungsbetriebe, bei denen sie ein Bewerbungsverfahren durchlaufen haben und eingestellt wurden.

Die Daten zur Berechnung sind zeitnah verfügbar. Das BIBB berechnet die AQI jeweils im Dezember des Jahres für das im September beendete Berichtsjahr. Die AQI steht für Bundesländer ebenso zur Verfügung wie für Arbeitsagenturbezirke. Als Kennziffer, ab der eine erhebliche Unterversorgung festgestellt wer- den kann, schlägt die Arbeitnehmerkammer einen Wert von unter 85 vor.

Berechnungsformel:

Ausbildungsverträge + betriebliche Ausbildungsstellen, die unbesetzt geblieben sind im Berichtsjahr / Ausbildungsverträge + Bewerber*innen, die nicht in eine Ausbildung einmündeten im Berichtsjahr * 100

► Nebenindikator 1: Bewerber*inneneinmündungsquote (BEQ)

Die Bewerbereinmündungsquote (BEQ) beruht auf der Ausbildungsmarktstatistik der Bundesagentur für Arbeit. Sie berechnet den prozentualen Anteil der tatsächlich in betriebliche Ausbildung eingemündeten jungen Menschen, die Beratungs- und Vermittlungsdienstleistungen der Agentur für Arbeit in Anspruch genommen haben. Damit gibt die BEQ wichtige Hinweise zu den Chancen der Jugendlichen am Wohnort, sich erfolgreich zu bewerben. Wer von der Agentur für Arbeit mit Bewerberstatus geführt wird, ist für eine Berufsausbildung geeignet und gilt als „ausbildungsreif“. Umso mehr dürften die Einmündungschancen davon abhängen, ob ein ausreichendes und passendes Ausbildungsstellenangebot zur Verfügung steht.

Die Daten zur Berechnung sind zeitnah jeweils Ende Oktober des Jahres für das im September beendete Berichtsjahr verfügbar. Sie stehen für Bundesländer ebenso zur Verfügung wie für Arbeitsagenturbezirke. Als Kennziffer, ab der eine erhebliche Unterversorgung festgestellt werden kann, schlägt die Arbeitnehmerkammer einen Wert von unter 40 Prozent vor.

Berechnungsformel:

Bei der Agentur für Arbeit gemeldete Bewerber*innen/ davon in betriebliche Ausbildung eingemündete Bewerber*innen * 100

► Nebenindikator 2: Gewichteter Pendlersaldo der Auszubildenden

Einpendelregionen übernehmen nicht nur die Versorgung der Jugendlichen vor Ort, sie haben darüber hinaus eine Versorgungsfunktion für umliegende Regionen und Agenturbezirke. Das ist umso bedeutsamer, wenn im Umland das Ausbildungsangebot unterdurchschnittlich ist, es aber zugleich viele chancenreiche Bewerber*innen gibt. Im Ergebnis kann es zu überdurchschnittlich vielen unversorgte Bewerber*innen kommen, weil Ausbildungsstellen in großem Umfang an Bewerber*innen aus dem Umland vergeben werden. Regelmäßig bleiben überdurchschnittliche viele geeignete junge Menschen von vor Ort mit ihren Bewerbungen erfolglos.

Das IAB hat einen Indikator entwickelt, der den gewichteten Pendlersaldo der Auszubildenden über die Grenzen der Agenturbezirke ermittelt. Mit diesem Indikator lässt sich die statistische Untererfassung der Ausbildungsnachfrage durch Pendlerbewegungen verdeutlichen. Gewichtete Pendlersalden zwischen minus 50 und plus 50 können demnach

als ausgeglichen gelten. Bei Salden ab 100 kann von einem hohen Einpendlerüberschuss gesprochen werden.

Berechnungsformel:

Einpendelnde Auszubildende minus auspendelnde Auszubildende (Dezember d. J.) / Auszubildende am Arbeitsort * 1000

April 2023

Regine Geraedts
Referentin für Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik
Arbeitnehmerkammer Bremen
geraedts@arbeitnehmerkammer.de