

Volkswirtschaftliche Potenziale am Übergang von der Schule in die Arbeitswelt

Eine Studie zu den direkten und indirekten Kosten des Übergangsgeschehens sowie Einspar- und Wertschöpfungspotenzialen bildungspolitischer Reformen

Kurzfassung



Volkswirtschaftliche Potenziale am Übergang von der Schule in die Arbeitswelt

Eine Studie zu den direkten und indirekten Kosten des Übergangsgeschehens sowie Einspar- und Wertschöpfungspotenzialen bildungspolitischer Reformen

Kurzfassung

Im Auftrag der Bertelsmann Stiftung
erstellt durch das Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Autoren: Dirk Werner, Dr. Michael Neumann, Dr. Jörg Schmidt

Kontakt:

Clemens Wieland
Project Manager
Programm Zukunft der Beschäftigung
Bertelsmann Stiftung
Telefon 05241 81-81352
Fax 05241 81-681352
E-Mail clemens.wieland@bertelsmann.de
www.bertelsmann-stiftung.de

Inhalt

1	Ausgangssituation.....	4
2	Ziele und Vorgehensweise der Studie.....	6
3	Direkte Kosten von Maßnahmen zur Integration Jugendlicher in Ausbildung und Beschäftigung	8
4	Indirekte Kosten einer nicht gelingenden Integration Jugendlicher in Ausbildung und Beschäftigung.....	14
4.1	Arbeitslosigkeit und niedrigere Wertschöpfung als Folge nicht gelingender Integration in Ausbildung und Beschäftigung	15
4.2	Indirekte Kosten der sozialen Grundsicherung.....	15
4.3	Indirekte Kosten der Arbeitslosenversicherung	16
4.4	Indirekte Kosten bzw. Wertschöpfungspotenziale bei Erwerbspersonen	16
4.5	Indirekte Kosten sowie Einspar- und Wertschöpfungspotenziale pro Kopf.....	17
5	Bildungspolitische Reformoptionen	18
6	Projektion der Einspar- und Wertschöpfungspotenziale von bildungspolitischen Reformen anhand unterschiedlicher Szenarien	21
6.1	Einspar- und Wertschöpfungspotenziale der drei Szenarien im Jahr 2015	21
6.2	Einspar- und Wertschöpfungspotenziale der drei Szenarien kumuliert für die Jahre von 2007 bis 2015	22
7	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	24

1 Ausgangssituation

Der Übergang von der Schule in Ausbildung und Beschäftigung ist in den letzten Jahren strukturell problematischer und langwieriger geworden. Jugendliche benötigen zunehmend Hilfestellungen bei der Integration in Ausbildung und Beruf. Hierdurch verzögert sich die Aufnahme einer Ausbildung, Jugendliche werden zu sogenannten **Altbewerbern**, wenn sie sich in den folgenden Jahren erneut um eine Ausbildungsstelle bemühen. Die Mehrzahl der bei den Arbeitsagenturen registrierten Bewerber um eine Ausbildungsstelle sind inzwischen solche Altbewerber. Im August 2008 lag ihr Anteil an allen Bewerbern bei gut 52 Prozent, nachdem er im Jahr 2006 erstmals über 50 Prozent gestiegen war.

Die Hilfestellungen der öffentlichen Hand sind vielgestaltig. Sie reichen von Maßnahmen der Schulsozialarbeit mit Projekten zum Thema Schulverweigerung bis hin zu Integrationsmaßnahmen in Beschäftigung an der zweiten Arbeitsmarktschwelle nach der Ausbildung. Den Kern bilden jedoch **Maßnahmen zur Ausbildungs- und Berufsvorbereitung sowie Ausbildungsförderung**. Hier stehen die Angebote von berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen der Bundesagentur für Arbeit (BA) sowie an beruflichen Schulen der Länder im Vordergrund.

Einige Experten sprechen angesichts dieser Entwicklungen von der Herausbildung eines sogenannten **Übergangssystems** als eigenem Teilsystem der Berufsbildung, das an Bedeutung mit dem dualen System fast gleichgezogen habe – so etwa der Bericht „Bildung in Deutschland“ des Konsortiums Nationale Bildungsberichterstattung. Zwar trifft diese Aussage lediglich auf die Neuzugänge und nicht auf den Bestand der Bildungsteilnehmer zu, dennoch zeigt die stark gestiegene Zahl der Jugendlichen, die vor Beginn einer Ausbildung eine ausbildungs- oder berufsvorbereitende Maßnahme durchlaufen, dass hier gewichtige Veränderungsprozesse stattgefunden haben, die einer näheren ökonomischen Betrachtung hinsichtlich ihrer Folgen unter den Aspekten von Effizienz und Effektivität bedürfen.

Zwar entspannt sich die Situation auf dem Ausbildungsmarkt angesichts der günstigen konjunkturellen Entwicklung auch für die Problemgruppen. So stieg das **Ausbildungsstellenangebot** im Jahr 2007 um 9 Prozent gegenüber dem Vorjahr, und auch in diesem Jahr zeichnet sich eine nochmalige deutliche Verbesserung ab. Infolgedessen ist bis Ende August 2008 die Zahl der Altbewerber gegenüber dem Vorjahr um über 20 Prozent und damit deutlicher gesunken als die Zahl der Bewerber aus dem aktuellen Schulabgängerjahrgang (minus 15 Prozent). Dennoch kann die hohe Zahl an Altbewerbern und Absolventen berufsvorbereitender Maßnahmen nicht kurzfristig durch das höhere Angebot betrieblicher Ausbildungsplätze in eine Berufsausbildung integriert werden. Hinzu kommt allerdings, dass die Zahl der Schulabgänger bundesweit ab dem Jahr 2008 deutlich zurückgeht und damit mittelfristig zu einer rückläufigen Nachfrage am Ausbildungsmarkt führen wird.

Besonders Jugendliche, die maximal einen **Hauptschulabschluss** haben, finden angesichts der in den vergangenen Jahren gestiegenen Ausbildungsanforderungen immer schwerer Zugang zu einer vollqualifizierenden Ausbildung. Für diese Gruppe kommt erschwerend hinzu, dass die Angebote der Bundesländer an beruflichen Schulen fast flächendeckend einen mittleren Schulabschluss als Eingangsvoraussetzung fordern. So zeigt die für den Nationalen Bildungsbericht aufbereitete BIBB-Übergangsstudie, dass hier die größten Übergangsprobleme für Schulabgänger mit Hauptschulabschluss liegen. Zweieinhalb Jahre nach Schulabschluss waren lediglich 30 Prozent von denjenigen, die eine schulische Berufsausbildung anstrebten, in eine solche gestartet. Kandidaten mit dem Wunsch nach Aufnahme einer Ausbildung im dualen System konnten hingegen immerhin zu rund 65 Prozent diesen Wunsch realisieren und waren damit mehr als doppelt so häufig erfolgreich.

Im Hinblick auf die Integration junger Menschen in Ausbildung und Beschäftigung kommt hinzu, dass es sich um eine **heterogene Zielgruppe** handelt, die nicht nur am fehlenden oder niedrigen Schulabschluss festzumachen ist, sondern häufig auch verschiedene Problemlagen kumuliert. Mittelfristig kann hier lediglich eine stärker präventiv ansetzende Strategie zu Verbesserungen führen, die vom frühkindlichen Bereich über die allgemeinbildende Schule den Jugendlichen die notwendigen Basis- und Schlüsselkompetenzen vermittelt. Für die heutigen Absolventen, die eine mangelnde Ausbildungsreife aufweisen, kommen solche Reform- und Bildungsanstrengungen jedoch zu spät. Die aktuellen Probleme stellen die politisch Verantwortlichen daher auch vor die Aufgabe, das System so zu reformieren, dass die Integrationsfähigkeit der Berufsausbildung und des Arbeitsmarktes für leistungsschwächere Jugendliche gestärkt wird.

Dazu bedarf es einer **effektiven und effizienten Steuerung der Integrationshilfen** im Bereich des Übergangsmanagements und der Ausbildungs- und Berufsvorbereitung. Um das erforderliche Steuerungswissen zu generieren, fehlt es derzeit jedoch an einer belastbaren Datenbasis darüber, welche finanziellen Kapazitäten für welche Zielgruppen mit welchen Instrumenten eingesetzt werden. Bislang liegen lediglich Teilstudien zum Umfang der Kosten beziehungsweise der Ausgaben sowie einige wenige Evaluationsstudien für einzelne Teilbereiche des breiten und vergleichsweise heterogenen Förderbereichs zur Integration in Ausbildung und Beschäftigung vor. An dieser Stelle setzt die vorliegende Studie an.

2 Ziele und Vorgehensweise der Studie

Ziel der Studie, die im Auftrag der Bertelsmann Stiftung vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln erstellt wurde, ist es, die gesamtwirtschaftlichen Kosten der derzeitigen Probleme beim Übergang von der Schule in Ausbildung und Beschäftigung zu identifizieren, um damit **Finanz- und Effizienzpotenziale** für eine bessere Förderung und Integration der Problemgruppen aufzuzeigen. Dazu soll eine gesamtfiskalische Kalkulation der Kosten und Ausgaben für Hilfestellungen und Unterstützungsmaßnahmen beim Übergang von der Schule in Ausbildung und Beruf etwa durch Integrationshilfen für Jugendliche und junge Menschen erstellt werden. Dabei wird zwischen direkten und indirekten Kosten beziehungsweise Ausgaben differenziert, um unmittelbare Maßnahmekosten und individuelle sowie gesellschaftliche Folgekosten unterscheiden zu können.

Im Rahmen dieser Studie liegt der Hauptfokus auf Maßnahmen und Qualifizierungsangeboten für **Jugendliche im Alter bis 25 Jahre**, die ohne weitere Hilfen nicht den direkten Sprung von der Schule über eine Berufsausbildung in den Arbeitsmarkt schaffen. Dies können je nach Maßnahme „benachteiligte“ Jugendliche, Jugendliche ohne Schulabschluss oder mit Hauptschulabschluss, Jugendliche mit Migrationshintergrund sowie arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit bedrohte Jugendliche sein. Maßnahmen für behinderte Jugendliche, die wegen der Art und Schwere ihrer Behinderung oder zur Sicherung des Eingliederungserfolgs besondere Hilfen benötigen, werden nicht einbezogen.

Die identifizierten Integrationsangebote sowie die damit verbundenen Ausgaben werden im Rahmen dieser Studie anhand von vier Zielbereichen kategorisiert; der Zielbereich „Berufsvorbereitung“ wird dabei nochmals in zwei Teilbereiche differenziert.

- **Berufsorientierung:** Dieser Integrationsbereich umfasst berufsorientierende Maßnahmen, soweit sie über ein generelles Informationsangebot als originären Auftrag von Schule deutlich hinausreichen. Werden Berufsorientierung oder Berufsberatung in speziell dafür geschaffenen Fördermaßnahmen angeboten und sind sie dabei auf bestimmte Zielgruppen (wie etwa Hauptschüler) zugeschnitten, werden die entsprechenden Ausgaben in dieser Studie berücksichtigt.
- **Berufsvorbereitung (Förderprogramme):** Hier stellen Bund und Länder im Rahmen von Förderprogrammen Mittel für Maßnahmen der Berufsvorbereitung bereit. Der gesamte Teilnehmerkreis zählt – auch für die folgende Kategorie – zur hier definierten Zielgruppe.
- **Berufsvorbereitung (Berufliche Schulen):** Berufsvorbereitung findet zum Großteil in dafür eigens eingerichteten Klassen an beruflichen Schulen der Länder und Kommunen statt. Da die Fördermaßnahmen an beruflichen Schulen einen bedeutenden Anteil an den Gesamtkosten der Integration Jugendlicher in Ausbildung und Beschäftigung ausmachen, werden diese Kosten getrennt ausgewiesen.
- **Ausbildungsförderung:** Hier werden alle Maßnahmen erfasst, die Jugendliche mit Integrationschwierigkeiten während einer Ausbildung fördern und ihnen so zum Ausbildungserfolg verhelfen sollen. Dies umfasst die Förderung von Ausbildungsplätzen für nicht ausbildungsreife, aber auch für sogenannte marktbenachteiligte Jugendliche und Konkurslehrlinge. Zudem werden hier ausbildungsbegleitende Unterstützungsmaßnahmen für Auszubildende erfasst, die zum Berufsabschluss geführt werden sollen.
- **Integration in Beschäftigung:** Hier werden Hilfen beim Übergang in ein Beschäftigungsverhältnis an der zweiten Arbeitsmarktschwelle erfasst. Die Bundesagentur für Arbeit und die Länder fördern im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik auch Jugendliche beim Übergang in reguläre Beschäftigungsverhältnisse. Die Ausgaben der BA konnten anhand der Teilnehmerzahlen aufgeschlüsselt werden.

Viele Programme, insbesondere der Länder, konnten jedoch nicht berücksichtigt werden, wenn diese sich nicht speziell an Jugendliche wenden, obwohl auch sie vereinzelt von ihnen profitieren. Die Kosten der Integration in Beschäftigung sind in dieser Studie somit trotz aller Bemühungen untererfasst. Um die Kosten der einzelnen Maßnahmenbereiche zu erfassen, wurden auf der Grundlage von Literatur- und Internetrecherchen **umfangreiche Anfragen** in einzelnen Ministerien des Bundes und der Länder, bei der Bundesagentur für Arbeit und weiteren Institutionen wie etwa Statistikämtern, kommunalen Spitzenverbänden, ausgewählten Kommunen und karitativen Einrichtungen wie Stiftungen vorgenommen. Ziel war es, die oft in unterschiedlichen Ministerien verankerten Programme möglichst vollständig zu erfassen. Dabei wurde versucht, sowohl Doppelerfassungen zu vermeiden als auch bereits ausgelaufene Programme zu berücksichtigen. Zudem wurden die Daten – soweit dies möglich war – durch die Sichtung von Haushaltsplänen plausibilisiert. Zusätzlich wurde der durch den Europäischen Sozialfonds (ESF) kofinanzierte Anteil der Maßnahmen getrennt ausgewiesen. Nach einem gesonderten Kalkulationsschema wurden die Kosten der Integration in beruflichen Schulen berechnet. Dafür wurde primär auf die Angaben der amtlichen Schulstatistik von Kultusministerkonferenz und Statistischem Bundesamt zurückgegriffen.

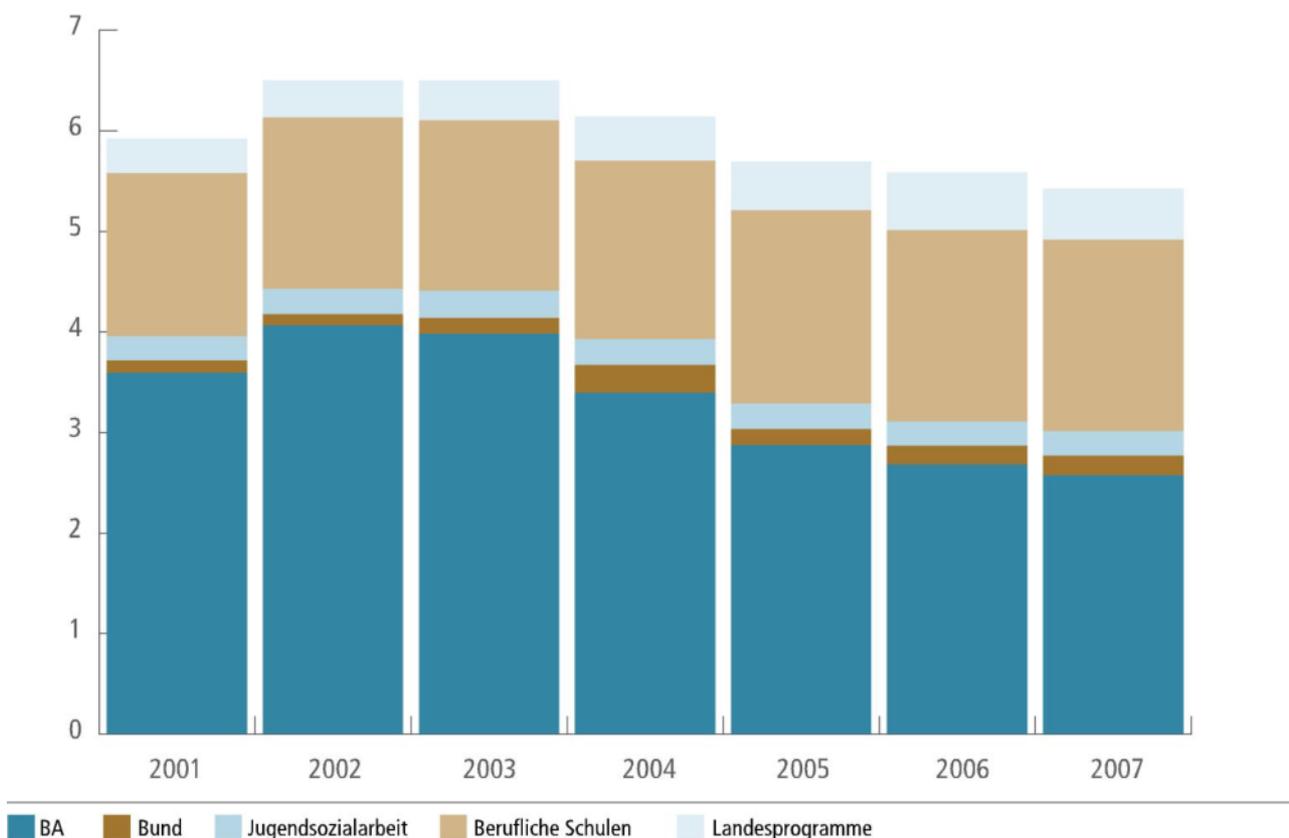
Die auf diese Weise erhobenen und berechneten Daten werden nach Finanzierungsebenem gegliedert und die Ergebnisse differenziert für die Akteure auf Ebene des Bundes sowie der Bundesländer für den **Zeitraum von 2001 bis 2007** ausgewiesen. Grundlage dafür ist eine Beschreibung aller Integrationsmaßnahmen und Instrumente.

3 Direkte Kosten von Maßnahmen zur Integration Jugendlicher in Ausbildung und Beschäftigung

Die Ausgaben für alle identifizierten staatlichen Integrationshilfen wurden für die Jahre 2001 bis 2007 erfasst (Abbildung 1). Da für das Jahr 2007 teilweise erst Planwerte vorliegen und zahlreiche Programme im Rahmen der ESF-Förderperiode derzeit umgestellt und genehmigt werden, wird als Basisjahr für die weiteren Auswertungen auf das Jahr 2006 abgestellt.

Im Jahr 2006 wurden rund 5,6 Mrd. Euro von der Bundesagentur für Arbeit, dem Bund, den Ländern und Kommunen für Integrationsmaßnahmen aufgewandt. Das Fördervolumen erreichte im Jahr 2002 sein Maximum mit einer Höhe von 6,5 Mrd. Euro. Dieses Niveau wurde im Jahr 2003 gehalten, danach kam es zu einem stetigen und deutlichen Rückgang der Hilfen um rund 16,5 Prozent. In den letzten beiden Jahren ging die Abnahme bei den direkten Kosten mit einer deutlich verbesserten Ausbildungsmarktsituation und gesunkenen Jugendarbeitslosigkeit einher. Zwischen 2003 und 2005 hingegen waren die direkten Kosten rückläufig, obwohl die Jugendarbeitslosigkeit in diesem Zeitraum deutlich anstieg. Ausschlaggebend für den Rückgang der Mittel von 2002 bis 2005 ist in erster Linie das allmähliche Ausklingen des von der BA durchgeführten Sofortprogramms zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit.

Abbildung 1: Direkte Kosten der Integration Jugendlicher in Ausbildung und Beschäftigung zwischen 2001 und 2007 in Milliarden Euro



Quellen: BA; KMK; StBA; Bundes- und Landesministerien; Statistische Landesämter; eigene Berechnungen

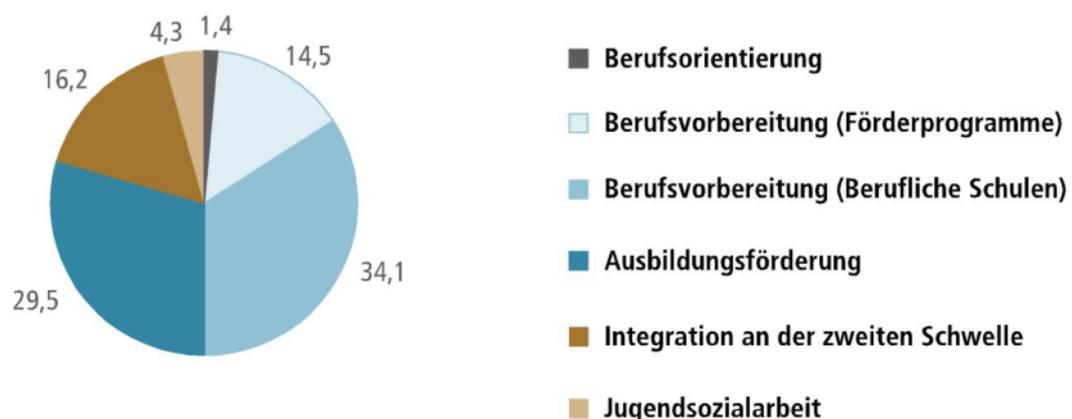
| Bertelsmann Stiftung

Neben Bund, Ländern, Kommunen und BA engagieren sich in vielfältiger Weise auch Unternehmen, etwa in Form von Nachhilfe für leistungsschwächere Auszubildende oder in speziellen Programmen zur Berufsvorbereitung. Auch karitative Einrichtungen, wie Stiftungen und Wohlfahrtsverbände, bieten Hilfe-

stellungen für Jugendliche bei der Integration in Ausbildung und Beschäftigung an. Über Umfang und Kosten dieser Maßnahmen liegen jedoch kaum belastbare Daten vor, sodass diese im Rahmen der Studie nicht quantifiziert, sondern nur qualitativ und exemplarisch beschrieben werden. Die identifizierten Integrationsangebote sowie die damit verbundenen Ausgaben der öffentlichen Hand verteilen sich auf die zugrunde gelegten inhaltlichen Zielkategorien wie folgt:

- Berufsorientierung:** Für Programme der Berufsorientierung wurden im Jahr 2006 rund 68 Mio. Euro verausgabt. Hier lässt sich zudem ein Teil der 242 Mio. Euro aus der Jugendsozialarbeit hinzu rechnen, deren Maßnahmen an der Schnittstelle zwischen Berufsorientierung, Berufsvorbereitung und Ausbildungsförderung anzusiedeln sind und sich anhand der verfügbaren Daten nicht auf diese Zielbereiche trennscharf aufteilen lassen. Diese Mittel werden daher separat ausgewiesen.
- Berufsvorbereitung (Förderprogramme):** Die Ausgaben von BA, Bund und Ländern für Maßnahmen der Berufsvorbereitung lagen im Jahr 2006 bei insgesamt 790 Mio. Euro.
- Berufsvorbereitung (Berufliche Schulen):** Für die Berufsvorbereitung an beruflichen Schulen haben Länder und Kommunen im Jahr 2006 rund 1,90 Mrd. Euro aufgewandt.
- Ausbildungsförderung:** Für die Förderung von Ausbildungsplätzen und die Unterstützung von Auszubildenden, die während der Ausbildung begleitet und zur erfolgreichen Abschlussprüfung geführt werden sollen, wurden 1,63 Mrd. Euro im Jahr 2006 ausgegeben.
- Integration in Beschäftigung:** Auf Maßnahmen speziell für Jugendliche mit Problemen an der zweiten Arbeitsmarktschwelle sowie auf Maßnahmen, von denen Jugendliche als Teil der Zielgruppe profitieren, entfielen im Jahr 2006 etwa 906 Mio. Euro, die vor allem aus BA-Mitteln finanziert wurden.

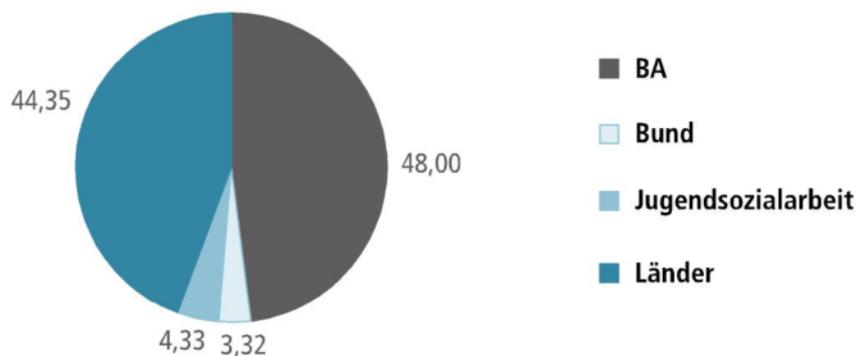
Abbildung 2: Ausgaben der öffentlichen Hand zur Integration Jugendlicher in Ausbildung und Beschäftigung nach Zielbereichen im Jahr 2006, in Prozent



Die Verteilung der öffentlich eingesetzten Mittel nach Zielbereichen im Jahr 2006 verdeutlicht Abbildung 2: **Der Berufsvorbereitung an beruflichen Schulen in Verbindung mit entsprechenden Förderprogrammen kommt eine zentrale Bedeutung bei der Integration Jugendlicher in Ausbildung und Beschäftigung zu, da hierauf knapp die Hälfte der Fördermittel entfällt.** Es folgt mit 29,5 Prozent der öffentlichen Ausgaben der Zielbereich Ausbildungsförderung. Auch die Integration in Beschäftigung erreicht mit gut 16 Prozent noch eine vergleichsweise große Bedeutung, während auf die stärker präventiv ausgerichtete Berufsorientierung lediglich 1,4 Prozent entfallen. Allerdings stellt dies auch eine originäre Aufgabe von Schule dar und lässt damit keine Aussage über die tatsächlich in diesem Zielbereich eingesetzten Ressourcen zu. Die Jugendsozialarbeit umfasst immerhin gut vier Prozent der gesamten Fördermittel.

Bei den Integrationshilfen trägt die BA mit einem Anteil von knapp der Hälfte aller Ausgaben die größte Finanzierungslast (Abbildung 3). Gemeinsam mit den Förderprogrammen der Bundesministerien entfällt somit mehr als die Hälfte der Ausgaben der öffentlichen Hand auf die Bundesebene. Die Länder tragen – gemeinsam mit den Kommunen – über die Finanzierung der beruflichen Schulen und ihre Förderprogramme gut 44 Prozent aller Ausgaben zur Integration Jugendlicher in Ausbildung und Beschäftigung im Jahr 2006. Die restlichen gut vier Prozent entfallen auf Ausgaben von Bund, Ländern und Kommunen im Rahmen der Jugendsozialarbeit.

Abbildung 3: Ausgaben der öffentlichen Hand zur Integration Jugendlicher in Ausbildung und Beschäftigung nach Finanziers im Jahr 2006, in Prozent



Quellen: BA; KMK; StBA; Bundes- und Landesministerien; Statistische Landesämter; eigene Berechnungen

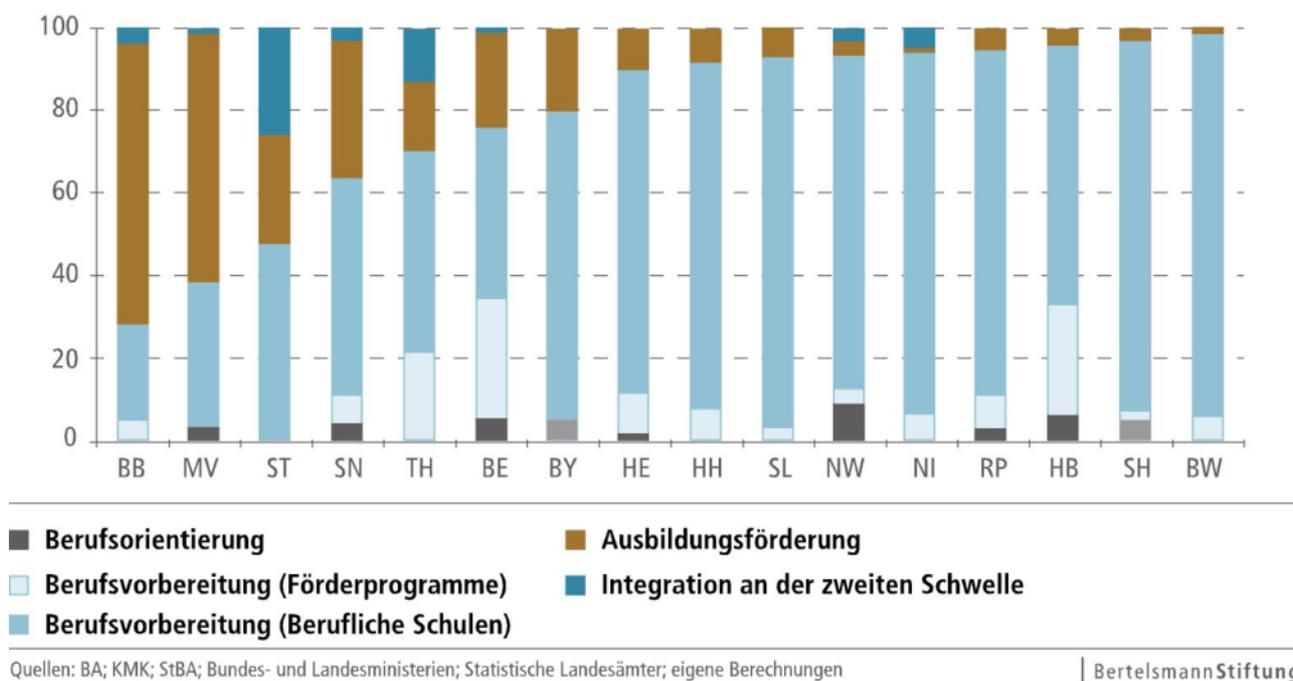
| Bertelsmann Stiftung

Die Förderstruktur und die jeweiligen Programme der BA sowie der einzelnen Bundes- und Landesministerien sind in den jeweiligen Länder- und Bundeskapiteln ausführlich dokumentiert. Je nach Ausgangssituation und Bedarfslage stellt sich die jeweilige Förderstruktur in den einzelnen Bundesländern sehr heterogen dar. Während in den ostdeutschen Ländern die Ausbildungsförderung eine große, teilweise sogar zentrale Rolle spielt, steht in den westdeutschen Ländern die Berufsvorbereitung an beruflichen Schulen im Vordergrund (Abbildung 4). Zur Förderstruktur in Ostdeutschland trägt dabei maßgeblich das Ausbildungsplatzprogramm Ost bei. Die insgesamt stärkere Ausrichtung auf die Ausbildungsförderung geht dort mit einer deutlich höheren Jugendarbeitslosigkeit und Strukturschwäche in zahlreichen Regionen einher. Die Konsequenz ist ein höherer Anteil marktbenachteiligter Jugendlicher.

Hinsichtlich der Förderstruktur in einzelnen Ländern fällt der hohe Anteil der Berufsorientierung in Nordrhein-Westfalen ins Auge. Dieser ist allerdings auf Einmalausgaben im Jahr 2006 im Rahmen des Programms „Kompetenzcheck“ zurückzuführen und stellt insofern kein dauerhaftes Phänomen dar. Ebenfalls ein besonders hoher Anteil entfällt in einem einzelnen Zielbereich auf die Förderung zur

Integration in Beschäftigung in Sachsen-Anhalt. Dieser erklärt sich vornehmlich aus der Förderung im Rahmen des Programms „Gegen Abwanderung Junger Landeskinder“. Es ist hierbei allerdings nicht gänzlich auszuschließen, dass entsprechende Fördermaßnahmen auch in anderen Ländern im Rahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik stattfinden und lediglich ein Erfassungsproblem vorliegt, weil Jugendliche nicht separat ausgewiesen werden.

Abbildung 4: Ausgaben der Bundesländer zur Integration Jugendlicher in Ausbildung und Beschäftigung nach Zielbereichen im Jahr 2006, in Prozent



Von Interesse ist neben den Gesamtkosten für die Integration Jugendlicher auch die Höhe der Kosten, die pro gefördertem Jugendlichen investiert wurden. Diese kann jedoch nur näherungsweise bestimmt werden, da für zahlreiche Förderprogramme keine exakten Teilnehmerzahlen oder nur Planungsdaten vorliegen und zudem Jugendliche Hilfen aus mehreren Förderprogrammen zugleich oder auch nacheinander im Laufe eines Jahres erhalten können. Daher bietet es sich an, die in der Studie insgesamt ermittelten Kosten auf diejenigen Maßnahmen zu beziehen, für die eine belastbare Zahl an Teilnehmern vorliegt und bei denen Doppelzählungen weitestgehend zu vermeiden sind. Dies sind Schüler in der schulischen Berufsvorbereitung und Teilnehmer an berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen, soweit sie nicht an beruflichen Schulen unterrichtet werden, Teilnehmer an Einstiegsqualifizierungen, Teilnehmer am Ausbildungsprogramm Ost sowie geförderte Jugendliche im Rahmen der Berufsausbildung Benachteiligter der BA. Nicht berücksichtigt werden konnten dabei diejenigen Teilnehmer an Fördermaßnahmen der Länder außerhalb des Ausbildungsprogramms Ost, die nicht gleichzeitig an beruflichen Schulen in der Berufsvorbereitung unterrichtet werden und für die in einigen Ländern keine belastbaren Zahlen vorliegen. Gemessen an den Zahlen derjenigen Länder, für die Daten vorliegen, dürften jedoch lediglich rund zwei Prozent aller Teilnehmer nicht erfasst worden sein. Durch die Konzentration auf diese Kernelemente der Förderlandschaft werden Doppelzählungen von Teilnehmern im Zeitverlauf minimiert.

Werden die direkten Kosten der Integration Jugendlicher in Ausbildung und Beschäftigung auf die 555.902 Teilnehmer in Berufsvorbereitung und Ausbildungsförderung bezogen, so resultiert für das Jahr 2006 ein Kostensatz in Höhe von 10.050 Euro je Teilnehmer.

Die Teilnehmerzahlen an Maßnahmen von Bund und Ländern im Zielbereich Berufsvorbereitung lassen sich für die einzelnen Bundesländer auf die durchschnittliche Zahl der Schulabsolventen mit maximal Hauptschulabschluss beziehen. Hauptschulabsolventen stellen den Kern der Problemgruppe dar, die vorwiegend Übergangshilfen in Ausbildung und Beschäftigung benötigt. Hierzu ist allerdings anzumerken, dass einem Großteil der Hauptschulabsolventen ohne Übergangshilfen der direkte Einstieg in eine Berufsausbildung gelingt. Knapp zwei Drittel von denen, die eine duale Berufsausbildung anstreben, münden 30 Monate nach Ende ihrer Schulzeit in ein Ausbildungsverhältnis. Die meisten Förderprogramme, etwa auch der neu aufgelegte Ausbildungsbonus, stellen jedoch auf diese Zielgruppe ab. Für die folgenden Berechnungen wurde der Durchschnitt der letzten fünf Absolventenjahrgänge als Basis gewählt, da Jugendliche vor allem in den ersten fünf Jahren nach Schulabgang an berufsvorbereitenden Maßnahmen teilnehmen.

Tabelle 1: Teilnehmer in der Berufsvorbereitung und Teilnehmerquote nach Ländern, 2006

(1)	Teilnehmer in der Berufsvorbereitung (2)	Absolventen mit maximal Hauptschulabschluss ¹ (3)	Teilnehmer-Quote ² (4)
Baden-Württemberg	63.194	48.517	1,3
Bayern	29.504	58.651	0,5
Berlin	12.154	12.503	1,0
Brandenburg	6.453	10.033	0,6
Bremen	2.252	2.286	1,0
Hamburg	13.369	5.490	2,4
Hessen	36.099	22.084	1,6
Mecklenburg-Vorpommern	5.503	7.353	0,7
Niedersachsen	66.917	29.274	2,3
Nordrhein-Westfalen	117.232	60.837	1,9
Rheinland-Pfalz	24.349	17.923	1,4
Saarland	8.166	4.781	1,7
Sachsen	14.208	11.982	1,2
Sachsen-Anhalt	9.389	8.063	1,2
Schleswig-Holstein	18.196	14.015	1,3
Thüringen	10.599	8.424	1,3
Deutschland	437.584	322.216	1,4

¹ Durchschnitt der Absolventenjahrgänge 2002 bis 2006;

² rechnerischer Anteil von Spalte (2) zu Spalte (3)

Quellen: BA; BIBB; KMK; StBA; eigene Berechnungen

| BertelsmannStiftung

Mit der Berechnung des Verhältnisses von Teilnehmern an Integrationsmaßnahmen zu Schulabsolventen mit maximal Hauptschulabschluss können Aussagen dazu getroffen werden, wie groß die relative Wahrscheinlichkeit ist, dass ein Absolvent eine Integrationshilfe in Anspruch nimmt. Die errechnete unechte Quote gibt Auskunft über die durchschnittliche rechnerische Verbleibszeit von Hauptschulabgängern in der Berufsvorbereitung. Diese Teilnehmerquote ist zugleich ein Indikator zur Messung der Aufnahmefähigkeit des jeweiligen Ausbildungsmarktes. Da es sich bei den Teilnehmern um Bestandszahlen oder Jahresdurchschnittswerte handelt, kann die Quote näherungsweise als durchschnittliche Verbleibszeit von Hauptschulabsolventen in der Berufsvorbereitung in Jahren interpretiert werden. **Im Durchschnitt verbringt im Jahr 2006 ein Schulabgänger mit maximal Hauptschulab-**

schluss rechnerisch 1,4 Jahre in Maßnahmen der Berufsvorbereitung. Die Spanne reicht dabei von 0,5 Jahren in Bayern bis hin zu 2,4 Jahren in Hamburg (Tabelle 1). Hierbei ist ausdrücklich zu betonen, dass die Teilnehmerquote keine Rückschlüsse auf die Effektivität oder Effizienz der Integrationshilfen in den einzelnen Ländern zulässt, sondern zunächst einmal Ausdruck der regionalen Ausbildungsmärkte und ihrer Rahmenbedingungen beim Einstieg in Ausbildung und Beruf ist.

4 Indirekte Kosten einer nicht gelingenden Integration Jugendlicher in Ausbildung und Beschäftigung

Während direkte Kosten anfallen, weil mit staatlichen Bildungsmaßnahmen und Programmen Jugendlichen bei der Integration in Ausbildung und Beschäftigung geholfen werden soll, kommen indirekte Kosten zustande, wenn Jugendliche es trotz dieser Hilfen nicht schaffen, eine Ausbildung erfolgreich abzuschließen und in eine adäquate Beschäftigung einzumünden, oder wenn Jugendliche diese Hilfen nicht in Anspruch nehmen. Auch mit den vorhandenen Angeboten im Bereich der Berufsorientierung, der Berufsvorbereitung, der Ausbildungsförderung und der Integration in Beschäftigung gelingt nicht allen Jugendlichen nach dem Verlassen der allgemeinbildenden Schulen ein zügiger und erfolgreicher Einstieg in eine Ausbildung. In diesen Fällen entstehen indirekte (Folge-)Kosten.

Einen volkswirtschaftlichen Verlust stellt dabei in erster Linie die entgangene Wertschöpfung dar. Wer keine Ausbildung erfolgreich abschließt, ist im Durchschnitt schlechter qualifiziert, daher auch weniger produktiv und erzielt ein niedrigeres Einkommen. Der Verlust an Wertschöpfung speist sich damit zum einen aus der geringeren Produktivität aufgrund einer verzögerten oder nicht beendeten beruflichen Ausbildung. Zum anderen resultiert hieraus unter den in Deutschland gegebenen Arbeitsmarktbedingungen ein erhöhtes Arbeitslosigkeitsrisiko der Betroffenen. Diese beiden Konsequenzen tragen zunächst einmal die Betroffenen selbst. Sie lassen sich in Form eines geringeren durchschnittlichen Lebenseinkommens messen. Dabei liegen die Folgen einer fehlenden beruflichen Ausbildung aus individueller Perspektive nicht nur in monetären Einkommensverlusten. Vielmehr verursacht Arbeitslosigkeit auch Unzufriedenheit bei den Betroffenen mit möglichen negativen Auswirkungen etwa auf die Lebenszufriedenheit oder die Gesundheit. Aufgrund des sozialen Sicherungsnetzes übernimmt aber auch der Staat einen Teil der gesellschaftlichen Folgekosten. Wer nicht oder nur teilweise in der Lage ist, seinen Lebensunterhalt aus eigener Kraft zu bestreiten, erhält sozialstaatliche Hilfe. Die Leistungen des Arbeitslosengeldes I und II werden in Form von Sozialversicherungsbeiträgen und Steuern von verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen getragen.

Im Rahmen der vorliegenden Studie wurde in den folgenden fünf Bereichen geprüft, inwiefern entsprechende indirekte Kosten misslungener Integration aufgrund einer fehlenden Berufsausbildung ermittelt und dokumentiert werden können:

- (1) Einsparpotenziale in der Arbeitslosenversicherung (ALG I)
- (2) Einsparpotenziale in der sozialen Mindestsicherung (ALG II)
- (3) entgangene Wertschöpfung aufgrund einer fehlenden Berufsausbildung
- (4) Einsparpotenziale aufgrund von verminderter Kriminalität
- (5) Einsparpotenziale im Gesundheitssystem.

In den ersten drei Bereichen konnten entsprechende Schätzungen für die indirekten Kosten vorgenommen werden, in den letzten beiden Bereichen fehlten dafür belastbare Basisdaten. Zudem konnte das Ausmaß des kausalen Zusammenhangs zwischen Bildungsstand einerseits sowie den Kriminalitäts- und Gesundheitskosten andererseits nicht eindeutig bestimmt werden.

Die Berechnung der Einspar- und Wertschöpfungspotenziale einer verbesserten Integration in Ausbildung und Beschäftigung basiert auf der Annahme, dass geringqualifizierte Erwerbspersonen nachträglich eine Berufsausbildung absolvieren. Dadurch sinkt annahmegemäß zum einen ihr Arbeitslosigkeitsrisiko auf das von Erwerbspersonen mit Berufsausbildung, zum anderen steigt ihr Durchschnittseinkommen auf deren Niveau. Unterstellt wird dabei, dass sich das durchschnittliche Arbeitslosigkeitsrisiko und Einkommensniveau in der Gruppe der Erwerbspersonen mit abgeschlossener Berufsausbildung nicht ändern. Solange nur ein kleiner Teil der An- und Ungelernten nachqualifiziert wird, kann diese Annahme gesamtwirtschaftlich als plausibel angesehen werden. Als Einsparpotenzial

wird auf diese Weise ermittelt, welche Kosten in der sozialen Sicherung durch den Rückgang von Arbeitslosigkeit durch eine Nachqualifizierung vermieden werden könnten. Das Wertschöpfungspotenzial wird über die steigende Produktivität anhand des potenziell erreichbaren Einkommens ermittelt.

4.1 Arbeitslosigkeit und niedrigere Wertschöpfung als Folge nicht gelingender Integration in Ausbildung und Beschäftigung

Die Arbeitslosenquote für formal Geringqualifizierte ohne abgeschlossene Berufsausbildung ist in Deutschland seit 1979 deutlich angestiegen. Betrug sie vor 30 Jahren noch fünf Prozent, so waren es im Jahr 2005 26 Prozent der gut 7,2 Mio. gering qualifizierten Erwerbspersonen (Tabelle 2). Aktuell kann die Quote auf 20,2 Prozent für das Jahr 2007 fortgeschrieben werden. Globalisierung, technischer Fortschritt, Strukturwandel und veränderte Arbeitsorganisation haben auf diesen Personenkreis den größten Anpassungsdruck ausgeübt. Gestiegene Tätigkeitsanforderungen in Zusammenhang mit dem Trend zur Höherqualifizierung und die Neujustierung der entsprechenden Arbeitsanforderungen haben die Nachfrage nach einfacher Arbeit in Deutschland reduziert.

Tabelle 2: Erwerbspersonen, Arbeitslosenquote und Einkommen mit und ohne Berufsausbildung

im Jahr 2005	ohne abgeschlossene Berufsausbildung	mit abgeschlossener Berufsausbildung
Anzahl Erwerbspersonen (in Mio.)	7,199	22,25
Arbeitslosenquote (in Prozent)	26,0	10,8
durchschnittliches Bruttojahreseinkommen (in Euro)	21.179	28.732

Quellen: Reinberg/Hummel, 2007; SOEP; eigene Berechnungen

| BertelsmannStiftung

Für Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung zeigt sich zwar im Trend ein ähnlicher Verlauf bei der Arbeitslosenquote, allerdings auf einem wesentlich niedrigeren Niveau. Auch hier stieg die Arbeitslosenquote in einer leichten Wellenbewegung seit Ende der 70er Jahre auf 10,8 Prozent der knapp 22,3 Mio. Erwerbspersonen im Jahr 2005. Fortgeschrieben sank die Quote bis zum Jahr 2007 auf 8,4 Prozent. Im Vergleich zu formal Geringqualifizierten weisen Personen mit Berufsausbildung heute ein weniger als halb so hohes Arbeitslosigkeitsrisiko auf. Zudem beträgt der Einkommensvorsprung rund 7.500 Euro brutto jährlich oder 36 Prozent. Festzuhalten ist aber, dass auch dieser Personenkreis von den Folgen des Strukturwandels betroffen ist. Mit Blick auf die entsprechenden Daten von Personen mit Fortbildungsabschluss, deren Arbeitslosenquote seit Ende der 70er Jahre durchgängig unter fünf Prozent lag, zeigt dies die Notwendigkeit zu einer ständigen Weiterqualifizierung von Fachkräften, um die Gefahr der Arbeitslosigkeit zu senken und die Beschäftigungspotenziale zu steigern.

4.2 Indirekte Kosten der sozialen Grundsicherung

Mit der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II (ALG II) zu Beginn des Jahres 2005 haben sich im Bereich der sozialen Mindestsicherung erhebliche Änderungen ergeben, die den Leistungsumfang, die Förderhöhe und die Anspruchsvoraussetzungen der entsprechenden Sozialleistungen betreffen. Beispielsweise wurde die einkommensbezogene, unbefristete und bedarfsunabhängige Gewährung von Arbeitslosenhilfe von einer bedarfsgeprüften Leistung mit Einkommens- und Vermögensanrechnung abgelöst. Allein damit haben sich bereits fundamentale Änderungen des anspruchsberechtigten Personenkreises ergeben. Daher wurde in der vorliegenden Studie für die Be-

rechnung des Einsparpotenzials bei der sozialen Mindestsicherung nur der Zeitraum nach Inkrafttreten der Hartz-IV-Gesetzgebung berücksichtigt.

Um näherungsweise die Kosten fehlender Berufsausbildung zu bestimmen, ist beim ALG II zunächst die Bemessungsgrundlage abzugrenzen, da nicht alle Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende im zweiten Sozialgesetzbuch (SGB II) berücksichtigt werden konnten. Zur Bemessungsgrundlage wurden jene Leistungen gezählt, die einen existenzsichernden Charakter aufweisen und die für die überwiegende Zahl der Bedarfsgemeinschaften gewährt werden: das Arbeitslosengeld II, das Sozialgeld, die Leistungen für Unterkunft und Heizung, die Sozialversicherungsbeiträge und sonstige Leistungen.

Die Gruppe der Hilfebedürftigen setzt sich aus nicht erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zusammen, die wiederum erstens Erwerbstätige, deren Einkommen nicht zur Deckung des Lebensunterhalts ausreicht („Aufstocker“), zweitens Arbeitslose und drittens Personen umfassen, die aufgrund berechtigter Einschränkungen – wie Kinderbetreuung, Pflege eines Angehörigen oder Schulbesuch – dem Arbeitsmarkt derzeit nicht zur Verfügung stehen. Für die Berechnungen wurde angenommen, dass durch die nachträgliche Qualifizierung ein Teil der Hilfebedürftigen aus Arbeitslosigkeit in eine Erwerbstätigkeit wechseln kann bzw. ein höheres Einkommen erzielt und damit zugleich die jeweiligen Mitglieder in den betreffenden Bedarfsgemeinschaften keine Sozialleistungen mehr benötigen.

Aufgrund dieser Überlegungen und Abgrenzungen ergibt sich im Bereich der sozialen Grundsicherung ein theoretisches Einsparpotenzial von gut 11 Mrd. Euro jährlich, wenn alle 7,2 Mio. Erwerbspersonen ohne Berufsausbildung nachqualifiziert würden. Dieser Wert lässt sich wiederum als Pro-Kopf-Angabe bezogen auf alle Erwerbspersonen berechnen, die eine Nachqualifizierung benötigen: **Das Einsparpotenzial durch eine Nachqualifizierung von Personen ohne Berufsausbildung in der sozialen Grundsicherung beträgt 1.653 Euro pro Erwerbsperson im Jahr 2006.**

4.3 Indirekte Kosten der Arbeitslosenversicherung

Um das Einsparpotenzial im Rahmen der Arbeitslosenversicherung zu bestimmen, wird auf das Arbeitslosengeld I (ALG I) abgestellt. Hierbei werden andere Geldleistungen der aktiven Arbeitsförderung wie Kurzarbeitergeld und Wintergeld nicht berücksichtigt. Im Ergebnis ließen sich durch eine Nachqualifizierung aller Arbeitslosen ohne Berufsausbildung, die derzeit ALG I beziehen, indirekte Kosten in Höhe von etwa 2,1 Mrd. Euro einsparen. Die Summe lässt sich wiederum in Relation zu allen gering qualifizierten Erwerbspersonen im Jahr 2006 bestimmen: **Das Einsparpotenzial durch eine Nachqualifizierung von Arbeitslosen ohne Berufsausbildung beträgt 292 Euro pro Erwerbsperson im Jahr 2006.**

4.4 Indirekte Kosten bzw. Wertschöpfungspotenziale bei Erwerbspersonen

Neben der Realisierung von Einsparpotenzialen durch eine Qualifizierung von Arbeitslosen und Personen in der Grundsicherung lassen sich durch eine Nachqualifizierung von Erwerbstätigen ohne Berufsausbildung zusätzliche Wertschöpfungspotenziale realisieren. Zum einen erzielen Erwerbstätige mit Berufsausbildung durchschnittlich ein höheres Einkommen als jene, die keine abgeschlossene Berufsausbildung aufweisen (Zeile 1 in Tabelle 3). Zum anderen liegt die Arbeitslosenquote von Personen mit Berufsausbildung niedriger und spiegelbildlich ihre Erwerbsquote höher, wodurch sie im Durchschnitt aller Erwerbspersonen einen Einkommensvorsprung erzielen (Zeile 2). Beide Effekte zusammen ergeben für das Jahr 2006 eine entgangene Wertschöpfung in Höhe von 10.015 Euro

pro Geringqualifiziertem. Mit anderen Worten: **Das Wertschöpfungspotenzial durch eine Nachqualifizierung von Erwerbspersonen ohne Berufsausbildung beträgt 10.015 Euro pro Erwerbsperson im Jahr 2006.**

Tabelle 3: Mehrverdienst in Euro je Nachqualifiziertem pro Jahr

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
(1) Mehrverdienst durch Einkommenssteigerung	3.459	3.657	3.769	3.950	4.376	4.014	3.375
(2) Mehrverdienst durch Erwerbstätigkeit	4.670	6.489	5.556	5.446	5.584	6.015	6.306
(3) Einkommenssteigerung insgesamt	8.129	10.146	9.326	9.413	9.974	10.015	9.682

Quellen: Reinberg/Hummel, 2007; SOEP; eigene Berechnungen

| BertelsmannStiftung

4.5 Indirekte Kosten sowie Einspar- und Wertschöpfungspotenziale pro Kopf

Für die gesamte Gruppe der heute Geringqualifizierten scheinen die hier getroffenen Annahmen nicht realistisch bzw. realisierbar. Sie dienen allerdings auch lediglich dazu, das Ausmaß der indirekten Kosten pro Kopf im Durchschnitt aller Personen ohne Berufsausbildung kalkulatorisch zu ermitteln, um mit dieser rechnerischen Größe die vorhandenen Einspar- und Wertschöpfungspotenziale einer besseren Integration in Ausbildung und Beschäftigung zu verdeutlichen. Bei den im Anschluss beschriebenen Reformoptionen wurde jeweils davon ausgegangen, dass nur ein kleiner – und damit wahrscheinlich der bildungsnähere – Teil dieser Zielgruppe nachträglich qualifiziert wird, wodurch der kalkulatorisch ermittelte Kostensatz pro Kopf eine durchaus realistische Untergrenze darstellen dürfte (vgl. Abschnitt 7).

Für die Ermittlung des Einspar- und Wertschöpfungspotenzials pro Kopf wurden die indirekten Kosten durch die Anzahl der gering qualifizierten Erwerbspersonen dividiert. Es ergibt sich die Summe aus Wertschöpfungspotenzial durch eine höhere Produktivität und ein höheres Einsparpotenzial im Rahmen des Arbeitslosengelds I und II, das aus einer nachträglichen Berufsausbildung eines Geringqualifizierten resultiert. **Eine nicht gelungene Integration in Ausbildung und Beschäftigung ist im Jahr 2006 mit durchschnittlich 11.961 Euro pro Kopf an indirekten Kosten für Arbeitslosigkeit und entgangene Wertschöpfung verbunden.**

Damit liegen die indirekten Kosten je Erwerbsperson in der jährlichen Betrachtung höher als die direkten Kosten je Teilnehmer an Berufsvorbereitung und Ausbildungsförderung pro Kopf und Jahr. Dies verdeutlicht, dass Investitionen in die Integration Jugendlicher in Ausbildung und Beschäftigung gut angelegt sind, wenn sie – auch bei gewissen Rückschlägen und Wiederholungen – letztlich zum gewünschten Erfolg führen. Denn die gesellschaftlichen Folgekosten fallen Jahr für Jahr an und kumulieren sich über den gesamten Lebensverlauf der betroffenen Personen.

5 Bildungspolitische Reformoptionen

Allein aufgrund der sinkenden Zahl von Schulabgängern werden sich die direkten Kosten der Integration junger Menschen in Ausbildung und Beschäftigung bis zum Jahr 2015 im Vergleich zu 2006 um knapp ein Viertel oder 1,3 Mrd. Euro deutlich reduzieren. Dieser Einspareffekt entsteht in dieser Höhe auch dann, wenn die wesentlichen Faktoren beim Übergangsverhalten der Jugendlichen und die Angebote der Bildungspolitik im Zielbereich Integration unverändert bleiben. Kumuliert über die Jahre zwischen 2007 und 2015 resultiert daraus eine „demographische Rendite“ von rund 7,5 Mrd. Euro, die für eine intensivere individuelle Förderung der Zielgruppe verwendet werden kann und damit Potenzial für weitere Bildungsinvestitionen bietet.

Ein weiteres Einsparpotenzial könnte bis zum Jahr 2015 – zusätzlich zur demographischen Rendite – durch die Umsetzung der **drei zentralen bildungspolitischen Reformziele** der Studie realisiert werden:

1. **Zahl der Schulabgänger mit mangelnder Ausbildungsreife verringern:** Ziel ist es, die Zahl der Jugendlichen zu reduzieren, die Integrationshilfen in Ausbildung und Beschäftigung benötigen. Dies kann durch die intensivere Förderung im Vorschulalter und während der Schulzeit sowie eine intensivere Berufsorientierung gefördert werden.
2. **Verweildauer im Übergangssystem reduzieren:** Durch eine intensivere Förderung und eine effizientere Maßnahmenstruktur soll die Verweildauer in Übergangsmaßnahmen verkürzt werden. Momentan verbringt jeder benachteiligte Jugendliche mit maximal Hauptschulabschluss rechnerisch rund 1,4 Jahre im Integrationssystem. Durch Einstiegsqualifizierungen gelingt es beispielsweise in sechs bis maximal zwölf Monaten drei Viertel der Teilnehmer in eine Ausbildung zu integrieren.
3. **An- und Ungelernte nachqualifizieren:** Durch den nachträglichen Erwerb eines Berufsabschlusses, der den Anforderungen des Arbeitsmarktes genügt, soll zum einen die Arbeitslosigkeit von Geringqualifizierten gesenkt und zum anderen ihr Einkommen und Wertschöpfungsbeitrag gesteigert werden. Hierfür könnten beispielsweise berufsbegleitende modulare Qualifizierungsangebote und Unterstützungshilfen für die Hinführung zu einer Externenprüfung zum nachträglichen Erwerb eines Berufsabschlusses bereitgehalten werden.

Zahlreiche Reformen wurden in den vergangenen Jahren insbesondere im Nachgang zur Diskussion der Ergebnisse der PISA-Studien von den Ländern mit Unterstützung des Bundes bereits in Angriff genommen. So soll die Ausbildungsreife beispielsweise durch eine intensivere Frühförderung, Sprachstandserhebungen, ein breiteres Angebot an Ganztagschulen, eine intensivere Förderkultur, die Einführung von Bildungsstandards und eine größere Schulautonomie verbessert werden. Weitere Reformen hat die Bundesregierung mit der Förderung der Berufsorientierung in überbetrieblichen und vergleichbaren Berufsbildungsstätten, der „Perspektive Berufsabschluss“ und dem Programm „Jobstarter Connect“ auf den Weg gebracht.

Weitere Anstrengungen sind jedoch nötig. Insgesamt würde ein zwischen allen wichtigen Beteiligten aufeinander abgestimmtes Bündel an Maßnahmen in Verbindung mit einer weiteren Verbesserung der Berufsorientierung und des Übergangsmangements anhand von Standards die im Rahmen dieser Studie aufgezeigten Schwächen des Integrationssystems deutlich verringern. Besonders die vier beschriebenen Integrationsbereiche müssten dafür durchgängig als zusammenhängende Förderwege konzipiert werden; ähnlich äußert sich hier der BIBB-Hauptausschuss in einer Stellungnahme vom Dezember 2007. Im Hinblick auf eine in Zukunft bessere Abstimmung und Verzahnung der einzelnen Maßnahmen und Förderprogramme über Träger- und Finanzierungsgrenzen hinweg scheint die Beach-

tung einiger Gütekriterien für die Implementation, Durchführung und Steuerung von Maßnahmen zur Integration Jugendlicher in Ausbildung und Beschäftigung sinnvoll:

- **Zielgruppendefinition.** Die Zielgruppen sollten möglichst trennscharf anhand operationalisierbarer Kriterien beschrieben und nicht zu breit gefasst werden. Programme laufen sonst Gefahr, beliebig zu werden, Fehlanreize und Mitnahmeeffekte zu verursachen und somit mangelnde Effizienz auszulösen. Sie würden damit eine passgenaue individuelle Förderung der Jugendlichen erschweren.
- **Programmschnitt.** Die Qualifizierungsmaßnahmen sollten auf der Grundlage eines Teilnehmerprofils individuell maßgeschneidert werden und müssen dafür ausreichend flexibel gestaltet sein. Idealerweise steht am Anfang einer Maßnahme die Erstellung eines Stärken-Schwächen-Profiles der potenziellen Teilnehmer.
- **Potenzialorientierung.** Es sollten die Stärken der Jugendlichen und nicht ihre Defizite betont und im Hinblick auf eine Anschlussperspektive in Ausbildung und Beschäftigung ausgebaut werden. Dabei sollte jedoch nicht aus dem Blick geraten, vorhandene Defizite etwa im Bereich der basalen grundlegenden Schreib- und Rechenkompetenzen auszugleichen, was derzeit in zahlreichen Qualifizierungsmaßnahmen im Bereich der Berufsvorbereitung deutlich zu kurz kommt. Hierfür sind auch geeignete diagnostische Verfahren einzusetzen.
- **Betriebspraxis.** Alle bislang vorliegenden Evaluations- und Forschungsergebnisse deuten darauf hin, dass stärker praxisorientierte Bildungsgänge im Bereich der Berufsvorbereitung sinnvoll sind. Je intensiver die betriebliche Praxis dabei einbezogen wird, desto besser stehen die Integrationschancen der Jugendlichen. Dies zeigt sich beispielsweise am EQJ-Programm. Allerdings lässt sich dieser Grundsatz nicht auf alle Zielgruppen anwenden, besonders wenn es sich um Jugendliche mit multiplen Integrationsproblemen handelt, die spezifischere und passgenaue Betreuungsangebote benötigen.
- **Anrechenbarkeit.** Zudem wäre die Anrechnung von bereits in Phasen der Berufsvorbereitung erworbenen und dokumentierten Qualifikationen oder Fähigkeiten auf eine spätere duale Ausbildung hilfreich. Für Jugendliche und Betriebe könnte dies eine Verkürzung der Ausbildungszeiten bedeuten und gleichzeitig die Transparenz der erlangten Qualifikationen steigern.
- **Evaluation.** Es sollte eine systematisch angelegte und nach übergreifend definierten Qualitätsstandards aufsetzende Evaluation vorgesehen werden. Diese sollten idealerweise mit Konsequenzen in der Steuerung versehen werden, wenn bestimmte Evaluationsergebnisse resultieren.

Hinweise ergeben sich aus der Studie auch auf die Aufgabenteilung und Zuständigkeit der verschiedenen föderalen Ebenen. Zwar sind bei Übergangsprozessen sowohl das abgebende Schulsystem als auch das aufnehmende Ausbildungs- und Beschäftigungssystem verantwortlich. Dennoch muss aufgrund des gut dokumentierten Zusammenhangs von Schulabschlüssen und Basiskompetenzen auf der einen Seite und Erfolgchancen in Ausbildung und Beschäftigung auf der anderen Seite vor allem die Schulqualität im Zusammenspiel mit der frühkindlichen Förderung als erklärender Faktor der Integrationsprobleme Jugendlicher herangezogen werden. Damit kommt den Ländern eine zentrale Verantwortung bei der Befähigung und Ausstattung der Jugendlichen mit den entsprechenden Kompetenzen und Hilfestellungen für eine Integration in Ausbildung und Beschäftigung zu, während dem Bund und der BA stärker der Ausgleich von regionalen Disparitäten auf dem Ausbildungs- und dem Arbeitsmarkt zufällt. Zwar spiegelt sich diese Verantwortung tendenziell auch bei der Finanzierungsstruktur wider, doch setzt hier vor allem die BA umfangreiche Finanzmittel für die Berufsorientierung etwa durch

Berufseinstiegsbegleiter ab Klasse 7, für die Nachqualifizierung von Schulabgängern bis hin zum Erwerb eines Hauptschulabschlusses ein. So kommt der BA bei der Finanzierung der Integrationshilfen mit einem Anteil von knapp der Hälfte aller Ausgaben vornehmlich in den Bereichen von Berufsvorbereitung und Ausbildungsförderung die größte Bedeutung zu.

Um alle aktuellen Reformbestrebungen zu bündeln und zudem weitere Anstrengungen anzustoßen, stellt die Verabredung konkreter bildungspolitischer Ziele, die anhand geeigneter Indikatoren operationalisiert werden, eine sinnvolle Strategie dar. Derzeit wird im Hinblick auf den geplanten Qualifizierungsgipfel am 22. Oktober 2008 zwischen Bund und Ländern über die Vereinbarung diskutiert, die Zahl der Schulabgänger ohne Abschluss sowie die Zahl der Ausbildungsabbrecher in den kommenden fünf Jahren jeweils zu halbieren. Um die im Rahmen dieser Studie vorgeschlagenen Reformoptionen zu konkretisieren, werden im Folgenden drei alternative Szenarien dargestellt, anhand derer die Einspar- und Wertschöpfungspotenziale für den Zeitraum bis 2015 beschrieben werden.

6 Projektion der Einspar- und Wertschöpfungspotenziale von bildungspolitischen Reformen anhand unterschiedlicher Szenarien

Mit den skizzierten Reformoptionen sind Einsparungen bei den direkten und indirekten Kosten sowie zusätzliche Wertschöpfungsbeiträge möglich. Die Einsparungen und Wertschöpfungszuwächse, die aus den bildungspolitischen Reformoptionen resultieren, werden in drei Szenarien gebündelt, die sich in der Ambitioniertheit der Zielvorgaben und im damit verbundenen Ausmaß des Erfolgs einer entsprechenden Reformpolitik unterscheiden. Die Ergebnisse liefern Hinweise auf Finanz- und Effizienzspielräume der öffentlichen Hand für eine bessere Förderung der Zielgruppe und die dafür potenziell verfügbaren Ressourcen. Auf die Schätzung von Kosten für die Erreichung der entsprechenden bildungspolitischen Ziele als „Gegenbuchung“ wurde in dieser Studie bewusst verzichtet, da es sich um übergreifende Fragestellungen handelt, für die es zahlreicher Maßnahmen und der Abstimmung aller Beteiligten bedarf.

Für die Projektion der verschiedenen Szenarien bis zum Jahr 2015 wurde die Zahl der Schulabgänger mit maximal Hauptschulabschluss auf Grundlage der Vorausberechnung der Schüler- und Absolventenzahlen der Kultusministerkonferenz im Durchschnitt der jeweils letzten fünf Jahre zugrunde gelegt. Hierbei handelt es sich um den Kern der Zielgruppe, die Hilfestellungen beim Übergang von Schule in Ausbildung und Beschäftigung benötigt und entsprechende Maßnahmen vornehmlich über einen Zeitraum von bis zu fünf Jahren nach Schulabschluss in Anspruch nimmt. Zudem stellen die meisten Förderprogramme auf diesen Personenkreis ab.

Zunächst wird ein **demographisches Basisszenario** berechnet, um die Kostenersparnisse allein aufgrund des demografischen Wandels zu bestimmen (die dann im Folgenden ausgeklammert werden). Im Jahr 2015 werden die relevanten Jahrgänge aufgrund der demographischen Entwicklung nur noch eine mittlere Stärke von 244.970 Schulabgängern mit maximal Hauptschulabschluss gegenüber 322.217 im Jahr 2006 aufweisen. Ohne strukturelle Veränderungen würde damit die Zahl der Teilnehmer in Berufsvorbereitung und Ausbildungsförderung von 555.902 auf 422.632 im Jahr 2015 sinken. Multipliziert mit dem aktuellen Wert für die direkten Kosten aus dem Jahr 2006 in Höhe von 10.050 Euro je Teilnehmer (vgl. Abschnitt 3) ergibt sich in 2015 eine Ersparnis von 1,3 Mrd. Euro. Über die Jahre von 2007 bis 2015 hinweg resultieren kumuliert 7,5 Mrd. Euro. Diese „demographische Rendite“ kann für die Umsetzung der drei zentralen bildungspolitischen Reformvorschläge verwendet werden und damit zusätzliche Einspar- und Wertschöpfungspotenziale generieren.

6.1 Einspar- und Wertschöpfungspotenziale der drei Szenarien im Jahr 2015

Die beiden ersten bildungspolitischen Reformziele führen zu einer Reduzierung der direkten Kosten, da aufgrund niedrigerer Teilnehmerzahlen weniger Ausgaben für Integrationshilfen anfallen. Zudem ergeben sich weitere Einsparungen aus dann nicht mehr vorhandenen indirekten Kosten, da Jugendliche schneller in Ausbildung und Beruf einmünden und damit seltener auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung und des Sozialstaates angewiesen sind und zudem eine höhere Wertschöpfung generieren. Dies gilt ebenfalls für die Wirkungen einer Nachqualifizierung (dritter bildungspolitischer Reformvorschlag). Für die drei Szenarien ergeben sich somit folgende Eckwerte für das Jahr 2015 (Tabelle 4):

- **Unteres (konservatives) Szenario:** Wenn es bis zum Jahr 2015 gelingt, die Anzahl der Schulabgänger, die Integrationshilfen benötigen, und ihre durchschnittliche Verweildauer in entsprechenden Maßnahmen um jeweils 25 Prozent zu senken und sie dadurch schneller zu einem Berufsabschluss und in eine Beschäftigung gelangen, so lassen sich 1,9 Mrd. Euro an direkten und 2,2 Mrd. Euro an indirekten Kosten bei der Integration von Jugendlichen in Ausbildung und Beschäftigung im Jahr 2015 einsparen. Wenn zudem 2,5 Prozent der heute Geringqualifizierten nachträglich einen Berufs-

abschluss erwerben, lässt sich ein zusätzliches Wertschöpfungspotenzial von 2,2 Mrd. Euro im Jahr 2015 realisieren.

- **Mittleres (ambitioniertes) Szenario:** Wenn es bis zum Jahr 2015 gelingt, die Anzahl der Schulabgänger, die Integrationshilfen in der Berufsvorbereitung und in der Ausbildungsförderung benötigen, und ihre durchschnittliche Verweildauer in Maßnahmen der Berufsvorbereitung um jeweils ein Drittel zu senken und sie dadurch schneller zu einem Berufsabschluss und in eine Beschäftigung gelangen, so lassen sich 2,4 Mrd. Euro an direkten und 2,8 Mrd. Euro an indirekten Kosten bei der Integration von Jugendlichen in Ausbildung und Beschäftigung im Jahr 2015 einsparen. Erwerben zudem 5 Prozent der heute Geringqualifizierten nachträglich einen Berufsabschluss, ergibt sich ein weiteres Wertschöpfungspotenzial von 4,3 Mrd. Euro im Jahr 2015. Insgesamt lassen sich im mittleren Szenario Einsparungen und Wertschöpfungszuwächse in Höhe von 9,5 Mrd. Euro im Jahr 2015 erzielen.
- **Oberes (optimistisches) Szenario:** Wenn es bis zum Jahr 2015 gelingt, die Anzahl der benachteiligten Schulabgänger und ihre durchschnittliche Verweildauer in Integrationshilfen zu halbieren, so lassen sich 3,2 Mrd. Euro an direkten und 3,8 Mrd. Euro an indirekten Kosten einsparen. Erwerben zudem 10 Prozent der Geringqualifizierten einen Berufsabschluss, kann ein weiteres Wertschöpfungspotenzial von 8,6 Mrd. Euro im Jahr 2015 realisiert werden.

Tabelle 4: Einspar- und Wertschöpfungspotenziale der drei bildungspolitischen Reformoptionen im Jahr 2015 in Mrd. Euro

	konservatives Szenario	ambitioniertes Szenario	optimistisches Szenario
Einsparung von direkten Kosten durch eine bessere Integration Jugendlicher	1,9	2,4	3,2
Einsparung von indirekten Kosten durch eine bessere Integration Jugendlicher	2,2	2,8	3,8
Einspar- und Wertschöpfungspotenziale durch Nachqualifizierung	2,2	4,3	8,6
Einspar- und Wertschöpfungspotenziale insgesamt	6,3	9,5	15,6

Quelle: eigene Berechnungen

| BertelsmannStiftung

6.2 Einspar- und Wertschöpfungspotenziale der drei Szenarien kumuliert für die Jahre von 2007 bis 2015

Werden die Effekte der drei Szenarien für die Zeit von 2007 bis 2015 kumuliert, ergeben sich die folgenden Eckwerte für den Zeitraum bis 2015 (Tabelle 5):

- **Unteres (konservatives) Szenario:** Eine Reduzierung der Teilnehmerzahlen und der durchschnittlichen Verweildauer in Integrationsmaßnahmen um jeweils 25 Prozent führt zu kumulierten Einsparungen von 10,3 Mrd. Euro an direkten und 12,3 Mrd. Euro an indirekten Kosten bis zum Jahr 2015. Zudem ergeben sich für diesen Zeitraum 10,8 Mrd. Euro an Einsparungen und Wertschöpfungsgewinn durch eine Nachqualifizierung von Personen ohne Berufsabschluss.
- **Mittleres (ambitioniertes) Szenario:** Eine erfolgreiche Reduzierung der Anzahl der Jugendlichen, die Integrationshilfen benötigen, und ihrer durchschnittlichen Verweildauer um ein Drittel führt zu ku-

mulierten Einsparungen in Höhe von 13,4 Mrd. Euro an direkten und 15,9 Mrd. Euro an indirekten Kosten bis zum Jahr 2015. Zudem resultieren für diesen Zeitraum rund 21,5 Mrd. Euro an Einspar- und Wertschöpfungspotenzialen durch die Nachqualifizierung. **Im ambitionierten Szenario addieren sich bis zum Jahr 2015 die Einsparungen bei direkten und indirekten Kosten einschließlich mit der zusätzlichen Wertschöpfung auf 50,8 Mrd. Euro.**

- **Oberes (optimistisches) Szenario:** Eine Reduzierung der Teilnehmerzahlen und der durchschnittlichen Verweildauer in Integrationsmaßnahmen um die Hälfte ermöglicht ein kumuliertes Einsparpotenzial von 18,8 Mrd. Euro an direkten und 22,3 Mrd. Euro an indirekten Kosten für die Zeit bis 2015. Zudem lassen sich weitere 43,1 Mrd. Euro an Einspar- und Wertschöpfungspotenzialen durch Nachqualifizierung realisieren.

Tabelle 5: Einspar- und Wertschöpfungspotenziale von Reformen kumuliert von 2007 bis 2015 in Mrd. Euro

	konservatives Szenario	ambitioniertes Szenario	optimistisches Szenario
Einsparung von direkten Kosten durch eine bessere Integration Jugendlicher	10,3	13,4	18,8
Einsparung von indirekten Kosten durch eine bessere Integration Jugendlicher	12,3	15,9	22,3
Einspar- und Wertschöpfungspotenziale durch Nachqualifizierung	10,8	21,5	43,1
Einspar- und Wertschöpfungspotenziale insgesamt	33,4	50,8	84,2

Quelle: eigene Berechnungen

| BertelsmannStiftung

7 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Grundlegendes Ziel aller Bemühungen zur Integration Jugendlicher in Ausbildung und Beschäftigung sollte die Stärkung der Persönlichkeit der Jugendlichen und ihre Teilhabe an der Gesellschaft durch Qualifizierung und Beschäftigung sein. Derzeit kommen der Berufsorientierung, der Berufsvorbereitung und der Ausbildungsförderung im Bildungssystem eine kurative Funktion zu, da sie überwiegend Bildungsfunktionen wie die Sozialisation und die Vermittlung von Basiskompetenzen erfüllen, die originär in der vorgelagerten Bildungsstufe, den allgemeinbildenden Schulen, angesiedelt sind. Dennoch sind sie im Kern erforderlich, um die Integration zu sichern und entsprechende Folgekosten zu vermeiden. Dabei scheint künftig eine intensivere Begleitung der Jugendlichen und ihrer individuellen Übergangsprozesse bis hin zur erfolgreichen Integration in Ausbildung und Beschäftigung sinnvoll, um nachhaltigere Erfolge als in der Vergangenheit zu erzielen, die Zahl der „Drop-outs“ zu verringern und Effizienzpotenziale im gesamten Bildungssystem zu realisieren. Eine stärker regional gestaltete und vernetzte Bildungsberatung, ein trägerübergreifendes Übergangsmanagement sowie die Vereinbarung zentraler und durchgängig gültiger Gütekriterien für die Implementierung, Durchführung und Steuerung von Maßnahmen zur Integration Jugendlicher in Ausbildung und Beschäftigung stellen hier wichtige Ansatzpunkte dar.

Um im Bereich des Übergangs von Schule in Ausbildung und Beschäftigung künftig Verbesserungen sowohl im Sinne der Jugendlichen als auch bei der Sicherung des künftigen Fachkräftebedarfs der Wirtschaft zu erzielen, sollten die erforderlichen Ressourcen gebündelt werden. Welche Potenziale sich durch eine intensivere individuelle Förderung der Zielgruppe eröffnen, zeigen die Ergebnisse der vorliegenden Studie. Um die vorhandenen Potenziale zu nutzen, wird die Verfolgung von drei zentralen bildungspolitischen Reformzielen vorgeschlagen: die Verringerung der Zahl der Schulabgänger mit mangelnder Ausbildungsreife, die Reduzierung der Verweildauer im Übergangssystem sowie die Forcierung der Nachqualifizierung von An- und Ungelernten.

Im mittleren Reformszenario ließen sich kumuliert für die Jahre von 2007 bis 2015 – zusätzlich zu einer demographischen Rendite in Höhe von 7,5 Mrd. Euro – insgesamt 13,4 Mrd. Euro an direkten und 15,9 Mrd. Euro an indirekten Kosten durch eine verbesserte Integration von Jugendlichen in Ausbildung und Beschäftigung einsparen oder in eine intensivere Förderung dieser Problemgruppe reinvestieren. Hinzu kommen Einspar- und Wertschöpfungspotenziale infolge des nachträglichen Erwerbs eines Berufsabschlusses von Geringqualifizierten in Höhe von kumuliert 21,5 Mrd. Euro. Zur Berechnung dieser Werte wurde in allen Bereichen konservativ gerechnet. So wurden sowohl die Ausgaben für Integrationsmaßnahmen, bei denen beispielsweise Programme für Behinderte nicht berücksichtigt wurden, als auch die Folgekosten einer nicht gelingenden Integration eng gefasst. Auch die in der Gesamtschau recht hoch anmutenden Wertschöpfungspotenziale dürften am unteren Rand liegen, da bei der Annahme, dass sich nur ein Teil der An- und Ungelernten mit entsprechender Unterstützung nachqualifiziert, zuerst diejenigen Personen aktiv werden dürften, die eine überdurchschnittliche Lernfähigkeit und Bildungsnähe aufweisen.

Die Vorteilhaftigkeit einer stärker präventiv ansetzenden Strategie mit einer möglichst intensiven Förderung benachteiligter Jugendlicher im Sinne von nachhaltigen Bildungsinvestitionen zeigt sich eindrucksvoll an der Relation von direkten und indirekten Kosten. Mit den aktuellen Problemen beim Übergang in Ausbildung und Beschäftigung sind gegenwärtig pro Kopf und Jahr rund 10.000 Euro an direkten Kosten für Integrationsmaßnahmen sowie 12.000 Euro an indirekten Kosten in Form von gesellschaftlichen Folgekosten durch höhere Arbeitslosigkeit, geringere Erwerbsbeteiligung und entgangene Wertschöpfung verbunden. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die direkten Integrationskosten je Individuum, abgesehen von Mehrfachdurchläufen („Warteschleifen“), einmalig anfallen,

während die indirekten Folgekosten die gesamte Erwerbsbiographie betreffen und sich im Laufe einer Lebensspanne kumulieren.