

Frühzeitige Berufsorientierung

Lässt sich eine Beitragsfinanzierung rechtfertigen?

Der Übergang von der Schule ins Erwerbsleben stellt für Jugendliche mit schwächeren Schulleistungen eine hohe Hürde dar. Sie haben immer häufiger Probleme, eine Ausbildung aufzunehmen. Grundsätzlich gibt es einen breiten gesellschaftlichen Konsens darüber, dass sich der Erfolg der Jugendlichen nur durch das Zusammenwirken aller beteiligten Akteure steigern lässt. Weit weniger Einigkeit besteht in der Frage, ob die intensivere, schon in der Schule ansetzende Berufsberatung der Bundesagentur für Arbeit eine Leistung ist, die aus Beitragsmitteln der Arbeitslosenversicherung finanziert werden sollte.



Die Berufsberatung der BA verfolgt das Ziel, „den Übergang junger Menschen in Ausbildung und Beruf möglichst reibungslos zu gestalten, berufliche Fehlentscheidungen und Ausbildungs- oder Studienabbrüche zu vermeiden und der Entstehung von Jugendarbeitslosigkeit im Ansatz vorzubeugen ...“, so die Bundesagentur

für Arbeit. Die Bundesagentur für Arbeit verfolgt das Ziel, „den Übergang junger Menschen in Ausbildung und Beruf möglichst reibungslos zu gestalten, berufliche Fehlentscheidungen und Ausbildungs- oder Studienabbrüche zu vermeiden und der Entstehung von Jugendarbeitslosigkeit im Ansatz vorzubeugen ...“, so die Bundesagentur

für Arbeit (BA) in ihrem Bericht über die Berufsberatung 2002/2003. Traditionell ragen dabei die Aufgaben der Berufsberatung sowohl in das allgemeinbildende als auch in das berufliche Bildungssystem hinein: etwa indem sie Jugendliche und junge Erwachsene während und nach der Ausbildung berät, aber auch bereits in der allgemeinbildenden Schule Berufsorientierung anbietet.

Die Klagen werden immer lauter, dass viele Jugendliche nicht mehr das notwendige Rüstzeug mitbringen, um eine Ausbildung antreten zu können und in ihr zu bestehen. Auch haben vor allem Hauptschulabgänger an der ersten Schwelle – dem Übergang von der Schule in die Ausbildung – wachsende Schwierigkeiten. Vor diesem Hintergrund kommt der Berufsorientierung und Berufswahlvorbereitung, die bereits in der allgemeinbildenden Schule ansetzt, ein immer größerer Stellenwert im Dienstleistungsportfolio der Berufsberatung zu. So können die Agenturen für Arbeit seit 2004 in der unterrichtsfreien Zeit bis zu vierwöchige Programme der vertieften Berufsorientierung durchführen. Damit war es der Berufsberatung erstmals möglich, Maßnahmen für Schülerinnen und Schüler zu fördern, die noch zur Schule gehen. Seit Oktober 2007 sind daneben – befristet bis Ende 2010 – auch länger dauernde Maßnahmen während der Unterrichtszeit zugelassen. Seit September 2008 ist die Berufseinstiegsbegleitung im Sozialgesetzbuch verankert. Mit diesem Instrument sollen leistungsschwächere Schüler, die Schwierigkeiten haben, einen Haupt- oder Förderschulabschluss zu erreichen, an 1.000 ausgewählten Schulen im Bundesgebiet durch Berufseinstiegsbegleiter individuell unterstützt werden. Das Programm beginnt ein Jahr vor dem Schulabschluss, in der 8. Klasse, und läuft bis in die Ausbildungszeit hinein, maximal bis zwei Jahre nach dem Verlassen der Schule. Das Programm zielt auf das Erreichen des Schulabschlusses, die Berufsorientierung und -wahl ebenso wie auf die erfolgreiche Suche nach einem Ausbildungsplatz und auf eine Stabilisierung des Ausbildungsverhältnisses. Die Berufsberatung hat mit diesen Schritten ihre bereits im Arbeitsförderungsgesetz

von 1969 festgeschriebene Aufgabe der „Berufsaufklärung“ (§ 32) intensiviert und ihre präventiven Angebote gestärkt. Im Zusammenhang mit diesen Gesetzesänderungen hat die BA zusätzliche Mittel zur Verfügung gestellt. Für die vertiefte Berufsorientierung als Teil der Sondermaßnahmen für Jugendliche im Rahmen der Paragraphen 10 und 33 SGB III gab die BA im Jahr 2007 rund 18 Millionen Euro aus. Im Jahr 2008 stiegen die Ausgaben auf immerhin 45,4 Millionen Euro an.

Nicht zuletzt aufgrund dieser Entwicklung ist die Frage höchst aktuell, inwieweit die vertiefte Berufsvorbereitung als Versicherungsleistung oder als gesamtgesellschaftliche Leistung der BA einzustufen ist. Um einer Antwort näher zu kommen, werden im Folgenden Kriterien für die Versicherungskonformität von Leistungen der BA allgemein diskutiert, um im Anschluss daran die vertiefte Berufsorientierung in diese Diskussion einzuordnen.

Zwischen Äquivalenzprinzip und Solidarprinzip

Die Aufgaben und die Leistungen der BA leiten sich aus den Zielen der Sozialversicherung ab, insbesondere aus dem Versicherungsprinzip nach dem SGB III. Von gleichartigen Risiken – hier Arbeitslosigkeit – betroffene Personen schließen sich zusammen, um für den im Einzelfall nicht vorhersehbaren Eintritt und den nicht vorher bestimmbaren Ausfall von Arbeitseinkommen vorzusorgen. Der Zusammenschluss macht einen gegenseitigen Risikoausgleich möglich. Damit liegen die Leistungen der BA in einem Spannungsfeld, das begrenzt wird durch

- das Äquivalenzprinzip einerseits, nach dem die Leistung mehr oder weniger eng an Vorleistungen des Empfängers – den Beitrag – geknüpft ist und im strengen Fall diesen Vorleistungen gleichwertig zu sein hat, und
- das Solidarprinzip andererseits, nach dem die Leistung keiner Vorleistung des Empfängers bedarf. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verstößt das Solidarprinzip grundsätzlich nicht gegen geltende Rechtsgrundsätze.



Wendet man das Äquivalenzprinzip konsequent an, dann müssen die Empfänger einer Leistung erst in die Versicherung eingezahlt haben. Nur dann wären die Leistungen versicherungskonform. Hier liegt ein privatwirtschaftlicher Versicherungsbegriff zugrunde. Wendet man das Solidarprinzip an, bedarf es keines vorherigen Beitrags zur Versicherung. Auch Leistungen an Personen, die noch nicht in die Versicherung eingezahlt haben, wären dann versicherungskonform. Hier liegt ein gemeinwirtschaftlicher Versicherungsbegriff zugrunde. So ist das Arbeitslosengeld zum Beispiel eindeutig versicherungskonform, da hier im Wesentlichen „ein Schaden reguliert“ wird – nämlich die Arbeitslosigkeit von Menschen, die früher beschäftigt waren und in die Versicherung eingezahlt haben.

Darüber hinaus können auch Leistungen als versicherungskonform betrachtet werden, die kurz- und langfristig im Interesse der Versichertengemeinschaft liegen, zum Beispiel, weil dadurch mögliche künftige Schäden vermieden werden oder weil sie auf lange Sicht zu höheren Beitragseinnahmen führen. Dieses Interesse schließt zwingend die Kontrolle der Effizienz solcher Leistungen ein. Rein wirtschaftliche Erwägungen finden allerdings dort ihre Grenze, wo sozial- und gesellschaftspolitische Zielsetzungen wie Solidarität, Gleichstellung und Teilhabe berührt werden. Versicherungskonform sind nach dieser Definition auch präventive Maßnahmen, die die Beschäftigungsfähigkeit von Personen (wieder-)herstellen oder erhalten.

Schließlich gewährt die BA auch arbeitsmarkt- und sozialpolitische Leistungen, die über die Versichertengemeinschaft hinausgehen. Beispiele hierfür sind Leistungen an Menschen, die (noch) keinen Leistungsanspruch haben oder deren Leistungsanspruch ausgelaufen ist. Auch sie gelten als versicherungskonform in einem gemeinwirtschaftlichen Sinne, wenn sie erwarten lassen, dass daraus Erträge für die Versichertengemeinschaft entstehen oder Schäden dadurch abgewendet werden.

Verortung im Spannungsfeld

Versteht man das Äquivalenzprinzip und das Solidarprinzip als die Pole eines Kontinuums, so lassen sich die Leistungen der BA folgendermaßen zuordnen: Die Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit folgen im Wesentlichen dem Äquivalenzprinzip und liegen an dem einen Pol. Sonderprogramme des Bundes und der Länder und der SGB-II-Finanzausgleich in Form des Eingliederungsbeitrags sind dagegen am anderen Pol, dem Solidarprinzip, anzusiedeln. Dazwischen liegen Maßnahmen zur Reintegration durch Beratung, Qualifizierung und Beschäftigung, wie zum Beispiel die Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung und die Förderung der beruflichen Weiterbildung. Je nachdem, an wen sie adressiert sind und mit welcher Wahrscheinlichkeit sich daraus ein Nutzen für die Versichertengemeinschaft ergibt, liegen sie an unterschiedlichen Stellen des Kontinuums. Denn damit werden sowohl Personen mit Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung gefördert als auch Personen ohne Leistungsanspruch, deren Erst- oder Reintegration eine arbeitsmarkt- und gesellschaftspolitische Bedeutung zugeschrieben wird.

Die BA beziffert seit einiger Zeit regelmäßig die „gesamtgesellschaftlichen Leistungen“ in ihrem Haushalt. Diese entsprechen im Wesentlichen dem Solidarprinzip. Einige Maßnahmen werden als gesamtgesellschaftlich eingestuft, weil ihnen vor allem eine „Marktersatzfunktion“ zugeschrieben wird. Sie betreffen Situationen, in denen der Markt nicht die gewünschten Ergebnisse liefert. So werden beispielsweise die berufliche Ausbildung in außerbetrieblichen Einrichtungen oder berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen gefördert, und es wird im Rahmen dieser Maßnahmen Berufsausbildungsbeihilfe (BAB) gezahlt. Auch die institutionelle Förderung von Einrichtungen der beruflichen Rehabilitation, Maßnahmen in Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) und Leistungen zur beruflichen Ersteingliederung von Rehabilitanden zählen dazu. Der SGB-II-Finanzausgleich in Form des Eingliederungsbeitrags, den die BA an den Bund zahlt (vor

2008: Aussteuerungsbetrag), sowie Sonderprogramme gelten quasi per se als gesamtgesellschaftliche Leistungen. Bei Leistungen, die nicht eindeutig klassifiziert werden können, erfolgt die Zuordnung auf Basis der Erwerbsbiografie der Empfängergruppen. Dabei handelt es sich insbesondere um die Ausgaben zur Förderung der Altersteilzeit, für Existenzgründungszuschüsse und für die Förderung der beruflichen Weiterbildung. Der gesamtgesellschaftliche Anteil ergibt sich hier aus dem Anteil der geförderten Personen, die vor Maßeintritt kein Arbeitslosengeld I bezogen haben.

Nach dieser Zuordnung hat die BA im Jahr 2007 für Versicherungsleistungen rund 30,9 Milliarden Euro ausgegeben, das waren 85,3 Prozent ihrer Gesamtausgaben. Die verbleibenden rund 5,3 Milliarden Euro kann man als „gesamtgesellschaftlich“ oder „versicherungsfremd“ bezeichnen. Darin enthalten waren rund zwei Milliarden Euro für den Aussteuerungsbetrag. Im Jahr 2008 dürften sich die gesamtgesellschaftlichen Leistungen auf rund 8,5 Milliarden Euro oder 23,1 Prozent des Haushalts belaufen haben. Davon entfielen knapp fünf Milliarden Euro auf den Eingliederungsbeitrag, der an den Bundeshaushalt abzuführen war.

Zur frühzeitigen Berufsorientierung

Vor dem Hintergrund dieser Prinzipien stellt sich die Frage, ob oder unter welchen Bedingungen die Maßnahmen der vertieften Berufsorientierung als präventive Versicherungsleistung betrachtet werden können. Auch diese Leistungen liegen im Spannungsfeld zwischen Äquivalenzprinzip und Solidarprinzip: Einerseits fließen sie an Personen, die nicht versichert waren, und es steht ihnen kein „äquivalenter“ Versicherungsbeitrag gegenüber. Andererseits ist es erklärtes Ziel der BA und ihr gesetzlicher Auftrag, durch vertiefte Berufsorientierung den sozialen Ausgleich zu fördern – ein wichtiges Ziel in einer solidarischen Gesellschaft. Außerdem können die Programme dazu beitragen, den späteren Einsatz von nachbessernden und kostenintensiven „Reparaturmaßnahmen“ etwa in Form berufsvorbereitender

Bildungsmaßnahmen zu reduzieren. Auf längere Sicht kann so das Risiko von Arbeitslosigkeit in Folge einer unzureichenden beruflichen Qualifikation verringert werden. Ganz im Sinne der oben zitierten Zielstellung der Berufsberatung, „berufliche Fehlentscheidungen ... zu vermeiden“ und „Jugendarbeitslosigkeit ... vorzubeugen“, ist die vertiefte Berufsorientierung also Instrument einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik, die auch im Interesse der Beitragszahler liegt, wenn sie arbeitsmarktpolitisch und fiskalisch effizient gestaltet ist.

Fazit

Um dies zu gewährleisten, ist eine Reihe von Vorkehrungen nötig. Schließlich agiert die BA im Namen der Versicherungsgemeinschaft auf einem Feld, auf dem auch andere Institutionen – teils primär – Verantwortung tragen. Zudem ist hier die Gefahr von Substitutionseffekten und Fehlallokationen von Ressourcen groß.

Da die vertiefte Berufsorientierung vorrangig in der Verantwortung der Länder liegt, muss darauf geachtet werden, dass nur zusätzliche Aktivitäten gefördert werden. Dies ist im Nachhinein und noch weniger im Voraus schwer zu gewährleisten. So zeigen einschlägige Datenbanken eine Fülle von Programmen und Modellversuchen in unterschiedlicher Trägerschaft, die sich der Berufsorientierung von Schülerinnen und Schülern annehmen. Diese Programme verfolgen zwar ein gemeinsames Ziel: die Stärkung der Kompetenzen von Jugendlichen beim Übergang von der Schule in berufliche Ausbildung. Aber sie sind aufgrund unterschiedlicher Ausgangsbedingungen, spezifischer Projektziele und getroffener Einzelmaßnahmen schwer vergleichbar. Um entscheiden zu können, ob eine zu fördernde Maßnahme tatsächlich zusätzlich ist, wäre das bestehende regionale Angebot der vertieften Berufsorientierung zumindest transparent zu machen.

Im Zusammenhang mit der primären institutionellen Verantwortung ist eine Kofinanzierung der vertieften Berufsorientierung durch andere Institutionen eine zweite wichtige Vorkehrung. Der Gesetzgeber sieht vor,

dass die Lasten der Finanzierung mindestens zur Hälfte von Partnern übernommen werden, in erster Linie von den Bundesländern. Für 2009 wird dieser Aspekt noch konkretisiert, um zu erreichen, dass die Länder zusätzliche Leistungen für die Berufsorientierung erbringen. So wirkte man in Gesprächen mit den Ländern frühzeitig auf eine vorrangige Kofinanzierung in Form von Geldmitteln oder zusätzlichen Lehrerstellen hin.

Einer möglichen Tendenz zur Umfinanzierung bestehender Maßnahmen oder zur Verhinderung potenzieller künftiger Aktivitäten kann auch die Befristung der Förderung entgegenwirken. So kann die Befristung Impulse für zusätzliche Aktivitäten geben, wenn sie einen Erwartungsdruck erzeugt und dadurch andere Maßnahme- und Kostenträger in die Verantwortung gezogen werden.

Unter Effizienz Gesichtspunkten sollte die Förderung auf regionale und schulische Brennpunkte bzw. auf Risikogruppen von Schülern konzentriert werden. So dürften die Erträge der Förderung bei besonders benachteiligten Jugendlichen überdurchschnittlich groß sein.

Die Wahrung von Qualitätsstandards erfordert schließlich eine systematische Evaluation der Maßnahmen, auch wegen ihrer sehr unterschiedlichen Ausgestaltung (siehe dazu Kasten „Modellprojekte zur Berufsorientierung“). Nur so kann aufgezeigt werden, welche Maßnahmen ein erfolgreiches Übergangsmangement erwarten lassen und wie künftige Programme gestaltet sein sollten.



Modellprojekte zur Berufsorientierung

Vier der von der BA kofinanzierten Modellprojekte zur Berufsorientierung werden derzeit im Auftrag der BA durch das Soziologische Forschungsinstitut Göttingen (SOFI) mit einem Kontrollgruppendesign evaluiert: in Niedersachsen das schon länger laufende Projekt „Abschlussquote erhöhen – Berufsfähigkeit steigern (AQB 1)“, dessen beide Nachfolgeprojekte „ABQ2“ und „Vertiefte Berufsorientierung und Praxisbegleitung an Hauptschulen“ sowie im Saarland das Projekt „Werkstatt Schule“. Ziel der Evaluationen ist es zu untersuchen, inwieweit die im Rahmen der Projekte durchgeführten Maßnahmen die Chance der beteiligten Jugendlichen verbessern, einen Hauptschulabschluss zu erlangen und in das duale System einzumünden. Zu den Wirkungen der gerade erst angelaufenen Berufseinstiegsbegleitung muss das Bundesministerium für Arbeit und Soziales laut Gesetz dem Bundestag berichten. Es hat daher kürzlich einen entsprechenden Evaluationsauftrag ausgeschrieben.

Literatur

Bundesagentur für Arbeit (2004): Berufsberatung 2002/2003: Aktivitäten, Ausbildungsstellenmarkt, Statistik. Nürnberg.

Die Autorinnen und Autoren



Hans-Uwe Bach

ist Mitarbeiter in der Forschungsgruppe „Arbeitszeit und Arbeitsmarkt“ am IAB.
hans-uwe.bach@iab.de



Kathrin Dressel

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin bei der Institutsleitung des IAB.
kathrin.dressel@iab.de



Dr. Corinna Kleinert

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Bildungs- und Erwerbsverläufe“ am IAB.
corinna.kleinert@iab.de



Dr. Eugen Spitznagel

ist Leiter der Forschungsgruppe „Arbeitszeit und Arbeitsmarkt“ am IAB.
eugen.spitznagel@iab.de

