



INSTITUT FÜR ARBEITSMARKT- UND
BERUFSFORSCHUNG
Die Forschungseinrichtung der Bundesagentur für Arbeit

IAB-STELLUNGNAHME

Ausgewählte Beratungsergebnisse des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

9|2021 Weiterbildung und Ausbildungsmarkt – Entwicklungen im Zug der Corona-Krise und Umsetzung von Programmen der Bundesregierung

Lutz Bellmann, Hans Dietrich, Bernd Fitzenberger, Thomas Kruppe, Julia Lang, Ute Leber,
Duncan Roth, Matthias Umkehrer

Stellungnahme des IAB zur Anhörung beim Sachverständigenrat zur Begutachtung der
gesamtwirtschaftlichen Entwicklung am 22.9.2021

Weiterbildung und Ausbildungsmarkt – Entwicklungen im Zug der Corona-Krise und Umsetzung von Programmen der Bundesregierung

Lutz Bellmann

Hans Dietrich

Bernd Fitzenberger

Thomas Kruppe

Julia Lang

Ute Leber

Duncan Roth

Matthias Umkehrer

Mit der Publikation von Stellungnahmen zu öffentlichen Anhörungen der parlamentarischen Gremien des Bundes und der Länder oder zu aktuellen, zentralen Themen der Arbeitsmarktpolitik will das IAB der Fachöffentlichkeit und der externen Wissenschaft einen Einblick in seine wissenschaftliche Politikberatung geben.

IAB intends to give professional circles and external researchers an insight into its scientific policy advisory services by publishing comments on the public hearings of parliamentary committees of the Federal Government and the Federal States and on current central topics of labour market policy.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
Abstract	4
1 Vorbemerkung	5
2 Weiterbildung gering Qualifizierter	5
3 Weiterbildung und Kurzarbeit	8
4 Nationale Weiterbildungsstrategie	9
5 Matching-Probleme am Ausbildungsmarkt	10
6 Bundesprogramm „Ausbildungsplätze sichern“	12
Literatur	14

Zusammenfassung

Zur Vorbereitung des Jahresgutachtens 2021/2022 des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wurde das IAB um seine Expertise zur Einschätzung von Weiterbildung gering Qualifizierter, von Weiterbildung bei Kurzarbeit (in Zusammenhang mit der Corona-Krise) und der Nationalen Weiterbildungsstrategie (NWS) der Bundesregierung sowie der Situation am Ausbildungsmarkt (Matching-Probleme) und des Bundesprogramms „Ausbildungsplätze sichern“ gebeten. Die Erkenntnisse, die das IAB im Herbst 2021 hierzu vorgelegt hat, werden in der vorliegenden Stellungnahme zusammengefasst.

Abstract

In preparation for the Annual Report 2020/2021 of the German Council of Economic Experts, the IAB was asked to provide its expertise on questions concerning further training and apprenticeship training in light of the ongoing Covid-19 pandemic. Specifically, these questions related to further training of low-skilled workers, possibilities for further training during short-time work episodes and as part of the National Further Training scheme, the current state of the market for apprenticeship training and the federally funded programme “Ausbildungsplätze sichern”. The findings presented by the IAB in autumn 2021 are summarised in this statement.

1 Vorbemerkung

Zur Vorbereitung des Jahresgutachtens des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wird das IAB seit mehreren Jahren um seine Expertise gebeten. Im Vorfeld des aktuellen Jahresgutachtens 2021/2022 gehörte hierzu unter anderem die Einschätzung (in Zusammenhang mit der Corona-Krise) von Weiterbildung gering Qualifizierter, von Weiterbildung bei Kurzarbeit und im Rahmen der Nationalen Weiterbildungsstrategie sowie der Situation am Ausbildungsmarkt (Matching-Probleme) und des Bundesprogramms „Ausbildungsplätze sichern“. Das IAB äußerte sich dazu im Herbst 2021 mit folgender Stellungnahme.

2 Weiterbildung gering Qualifizierter

Aus Sicht der Arbeitsmarktpolitik umfasst die Gruppe der gering Qualifizierten Personen zusammen, die entweder keinen oder einen nicht mehr am Arbeitsmarkt verwertbaren beruflichen Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf vorweisen können. Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf die Gruppe der Personen ohne Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf.

Gering Qualifizierte gehören neben weiteren Gruppen wie atypisch Beschäftigten und Erwerbspersonen in Teilzeit zu dem Personenkreis, der unterdurchschnittlich an beruflicher Weiterbildung teilnimmt. Zwar konnte auch die Gruppe der gering Qualifizierten vom Weiterbildungsboom der letzten Jahrzehnte profitieren, doch sind sie in Qualifizierungsmaßnahmen nach wie vor unterrepräsentiert. Beobachtet werden kann zudem, dass die Weiterbildungsbeteiligung von gering Qualifizierten in wirtschaftlich schwierigen Zeiten überdurchschnittlich stark sinkt. Dies gilt für die Wirtschafts- und Finanzkrise (Dietz/Zwick 2018) ebenso wie für die Covid-19-Krise (Jost/Leber 2021). Eine unterdurchschnittliche Beteiligung von gering Qualifizierten ist dabei nicht nur für die Weiterbildung im Kursformat festzustellen, sondern auch für die informelle Weiterbildung sowie das digitale Lernen (Ehlert et al. 2021). Gerade an die beiden zuletzt genannten Weiterbildungsformen wird oftmals die Hoffnung geknüpft, dass sie mit geringeren Unterschieden in der Beteiligung einhergehen, da die entsprechenden Angebote in der Regel vergleichsweise niederschwellig sind. Empirische Untersuchungen zu digitalen Bildungsangeboten liegen bisher vor allem für Studierende vor. Studien aus den USA zeigen, dass sich Studierende zunächst durch die Teilnahme an digitalen Angeboten nicht verbessern oder verschlechtern (Xu/Jaggars 2013; Coates et al. 2004; Bowen et al. 2014). Zudem selektieren sich eher Studierende mit besseren Noten in digitale Kurse (Xu/Jaggars 2013). Eine Studie aus der Schweiz kommt zu dem Ergebnis, dass sich Studierende mit schlechteren Noten durch digitale Lehre weiter verschlechtern, wohingegen Studierende mit guten Noten davon profitieren (Cacault et al. 2021).

Fragt man nach den Gründen für die unterdurchschnittliche Weiterbildungsbeteiligung von gering Qualifizierten, so weist die Literatur auf die Bedeutung sowohl von betrieblichen als auch von individuellen Faktoren hin. Während aus der Perspektive der Unternehmen unter anderem Aspekte wie der voraussichtliche Nutzen der Weiterbildungsteilnahme oder die Komplexität der Arbeitstätigkeit eine Rolle spielen, werden auf Seiten der Beschäftigten etwaige Lernhemmnisse und negative (Lern-)Erfahrungen, aber auch zeitliche und finanzielle Restriktionen als mögliche Hürden der

Beteiligung an Weiterbildung gesehen. Hinzu kommt, dass Betriebe wie auch Beschäftigte über bestehende Angebote und Fördermöglichkeiten der Weiterbildung oft nur unzureichend informiert sind und die Bedeutung von Weiterbildung für die Sicherung des Fachkräftebedarfs beziehungsweise der Erwerbs- und Einkommenschancen falsch einschätzen (Bellmann/Leber 2021; Osiander/Stephan 2018).

Ein erster Schritt, mehr gering Qualifizierte in Weiterbildung einzubeziehen, ist somit in einer Intensivierung der Weiterbildungsberatung zu sehen. Vorliegenden Untersuchungen des IAB zufolge werden Beratungsangebote bislang nur von vergleichsweise wenigen Beschäftigten und Betrieben in Anspruch genommen beziehungsweise sind nur einem relativ kleinen Kreis bekannt (Osiander/Stephan 2018; Kruppe et al. 2021). Um gerade die Gruppe der gering Qualifizierten zu erreichen, erscheinen dabei möglichst niederschwellige, aufsuchende Beratungsangebote sinnvoll. Dass der Besuch einer Weiterbildungsberatung die spätere Inanspruchnahme von durch die Bundesagentur für Arbeit (BA) geförderten Weiterbildungsmaßnahmen erhöht, wird durch eine IAB-Studie zu den Dresdner Bildungsbahnen gezeigt (Schanne/Weyh 2017). Durch die nun flächendeckend eingeführte Berufsberatung im Erwerbsleben, die sich vor allem an Beschäftigte mit Beratungsbedarf richtet, wird die Rolle der BA im Bereich der Weiterbildungsberatung weiter gestärkt.

Weiterhin könnte es sinnvoll sein, insbesondere gering Qualifizierte finanziell bei der Weiterbildung zu unterstützen. Eine Möglichkeit ist die Vergabe von Gutscheinen, die für Weiterbildung eingesetzt werden können. Allerdings kommen Studien, die den Zusammenhang zwischen Weiterbildungsgutscheinen und der Weiterbildungsbeteiligung von gering Qualifizierten untersuchen, zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen. Eine Studie aus den Niederlanden zeigt, dass Weiterbildungsgutscheine einen stark positiven Effekt auf die Weiterbildungsbeteiligung von gering Qualifizierten haben (Hidalgo et al. 2014). Eine andere Studie aus der Schweiz findet hingegen, dass gerade gering Qualifizierte nicht durch Weiterbildungsgutscheine häufiger an Weiterbildung teilnehmen. Überdies legen die Ergebnisse aus der Schweiz nahe, dass die finanzielle Unterstützung der Weiterbildung die Weiterbildungsfinanzierung von Unternehmen reduziert und somit zu Mitnahmeeffekten führt (Schwerdt et al. 2012).

Eine Studie für Deutschland zeigt, dass Weiterbildungsgutscheine den Anteil der Firmen, die in Weiterbildung investieren, leicht erhöht, allerdings steigern die Gutscheine die Weiterbildungsbeteiligung von gering Qualifizierten nicht (Görlitz 2010). Kruppe (2009) weist auf die doppelte Selektivität von Bildungsgutscheinen im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik hin, da gering Qualifizierte sowohl seltener einen Gutschein erhielten als diesen auch seltener einlösten.

Die Ergebnisse einer IAB-Befragung von Arbeitslosen deuten darauf hin, dass neben Weiterbildungsprämien auch Weiterbildungsgeld in Form monatlicher Zuzahlungen zum Arbeitslosengeld (ALG oder ALG II) ab einer gewissen Höhe die Motivation erhöhen könnte, an einer Weiterbildung teilzunehmen (Osiander und Dietz 2015, 2016). Weiterbildungsgeld in Form monatlicher Zuzahlungen ließe sich auch aus Gerechtigkeitsaspekten heraus begründen. Vor dem Hintergrund, dass eine Teilnahme an einer Weiterbildung nicht nur Anwesenheit, sondern auch die Vor- und Nachbereitung der Inhalte voraussetzt, ist ein (zeitlicher) Mehraufwand durch die Teilnahme gegeben. Im Gegensatz zu Arbeitsgelegenheiten im SGB II (Ein-Euro-Jobs), bei denen Teilnehmende bis zu zwei Euro zusätzlich zum Regelsatz für jede in der Maßnahme absolvierte Arbeitsstunde erhalten, bleibt der Mehraufwand durch die Teilnahme an einer Weiterbildung bislang zumindest teilweise unberücksichtigt. Um valide Aussagen über die Effekte von Weiterbildungsgeld auf Motivation und Durchhal-

tevermögen beziehungsweise zu einer wirkungsvollen Höhe der Zahlungen treffen zu können, wäre es sinnvoll, Weiterbildungsgeld in einer Form einzuführen beziehungsweise zu erproben, die eine kausale Wirkungsanalyse ermöglicht. Dabei wäre auch zu untersuchen, ob ein Weiterbildungsgeld einen Anreiz zu einer Verlängerung des Verbleibs in Weiterbildungsmaßnahmen setzt (sogenannter Lock-in-Effekt), selbst wenn diese Maßnahmen die längerfristigen Beschäftigungschancen nicht nachhaltig erhöhen.

Neben der Finanzierung von Weiterbildung stellt sich aber auch die Frage nach der Durchsetzbarkeit einer Teilnahme an Weiterbildung, sowohl bezogen auf den zeitlichen Rahmen als auch die Auswahl der Inhalte. Grundsätzlich könnte ein genereller Rechtsanspruch auf Weiterbildung insbesondere gering Qualifizierte darin stärken, an einer Weiterbildung teilzunehmen. So handelt es sich beispielsweise bei der Übernahme der Weiterbildungskosten nach § 81 SGB III für eine berufsabschlussbezogene Weiterbildung für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne Berufsabschluss bereits um eine Pflichtleistung. Damit wurde ein gesetzlicher Rechtsanspruch auf die Förderung einer Weiterbildung, die auf einen Berufsabschluss zielt, eingeführt. Voraussetzung ist, dass bestimmte Förderkriterien eingehalten werden: Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer müssen für den angestrebten Beruf geeignet sein und es soll eine hohe Wahrscheinlichkeit bestehen, dass die Weiterbildung erfolgreich abgeschlossen wird. Weitere Voraussetzung ist, dass der Berufsabschluss die individuellen Beschäftigungschancen verbessert. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne Berufsabschluss, die noch nicht drei Jahre beruflich tätig gewesen sind, werden nur gefördert, wenn eine Berufsausbildung oder eine berufsvorbereitende Bildungsmaßnahme aus in ihrer Person liegenden Gründen nicht möglich oder nicht zumutbar ist oder die Weiterbildung in einem Engpassberuf angestrebt wird. Die Einschätzung, ob Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer für einen angestrebten Beruf geeignet sind und mit welcher Wahrscheinlichkeit diese die Ausbildung erfolgreich abschließen, liegt allerdings weiterhin im Ermessen der Vermittlungs- beziehungsweise Integrationsfachkräfte. Inwieweit sich deshalb die Rechtsposition der Kunden faktisch geändert hat und wie sich dies auf die Inanspruchnahme der Weiterbildungsförderung auswirken könnte, bleibt zu untersuchen.

Rechtsansprüche auf Weiterbildung gibt es darüber hinaus bereits in verschiedenen Formen. So führen Kocher et al. (2013, S. 222–228) verschiedene gesetzliche Regelungen zur Ermöglichung von Weiterbildung auf. Diese erstrecken sich von Regelungen im Kündigungsschutzgesetz über Ansprüche auf Bildungsurlaub bis zu tariflichen oder in Betriebsvereinbarungen festgelegten Freistellungsansprüchen. Aufgabe der Politik ist es, die Rahmenbedingungen am Arbeitsmarkt so zu gestalten, dass 1) möglichst viele Personen den Zugang zu Beschäftigung zu erhalten, 2) sie während Phasen der Erwerbslosigkeit finanziell und sozial abgesichert sind und 3) sie Möglichkeiten haben, durch Weiterbildung ihre zukünftigen Beschäftigungs- und Verdienstmöglichkeiten zu erhöhen.

Die Einführung eines Rechtsanspruchs auf Weiterbildung wird auch im Rahmen der Weiterentwicklung der Sozialversicherung diskutiert: Das soziale Risikomanagement durch Arbeitsmarktpolitik von einer Arbeitslosen- zu einer Arbeitsversicherung zu erweitern, geht auf den Ansatz riskanter Übergänge am Arbeitsmarkt zurück (Schmid 2008, 2011). Ein Arbeitsmarktrisiko stellt dabei eine verringerte Beschäftigungsfähigkeit durch fehlende oder nicht mehr verwertbare Qualifikationen dar und geht damit weit über das Arbeitslosigkeitsrisiko hinaus. Dieses Risiko ist mit Blick auf die fortschreitende Digitalisierung gestiegen (Weber 2017). Gleichzeitig ist die Aufnahme einer Weiterbildung selbst ein riskanter Übergang am Arbeitsmarkt. Auch aufgrund von Unsicherheit über den Ertrag sind Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht ohne Weiteres bereit, sich weiterzubilden

(vgl. Osiander und Dietz 2016; Osiander und Stephan 2018). Durch die Unterstützung von Beschäftigten und die Absicherung eines Risikos während des gesamten Erwerbslebens im Rahmen einer Arbeitsversicherung könnte dem entgegengewirkt werden. Weiterbildung würde im Kontext einer Arbeitsversicherung in der Sozialversicherung deutlich an Bedeutung gewinnen. Die Finanzierung einer solchen Arbeitsversicherung – bezogen auf die zusätzliche Finanzierung von und erhöhte Teilnahme an Weiterbildung – untersuchen Hans et al. (2017). Ziel war es, zu ermitteln, welche Kosten und welcher Nutzen mit einer Arbeitsversicherung verbunden wären und ob die Umsetzung aus einer finanziellen Perspektive sinnvoll und machbar ist. Das in die Modelle einbezogene Finanzierungskonzept basiert auf paritätischen Beiträgen und einem Steuerzuschuss. Im Ergebnis zeigen die Simulationsrechnungen unter den im Modell getroffenen Annahmen, dass diese zusätzlich aufgebrachten finanziellen Mittel für Weiterbildung und für den Lebensunterhalt während der Weiterbildung durch zukünftige Erträge mehr als aufgewogen würden. Sie führten sowohl zu höheren Löhnen, zu stabilerer und besserer Beschäftigung für die Menschen als auch zu steigenden Einnahmen für die Sozialversicherung und den Staat.

3 Weiterbildung und Kurzarbeit

Wie die Ergebnisse zweier hochfrequenter Befragungen des IAB von Betrieben beziehungsweise Personen in der Covid-19-Krise zeigen, spielt die Weiterbildung bei Kurzarbeit in der Praxis nur eine geringe Rolle (Bellmann et al. 2020; Kruppe/Osiander 2020). Nur 5 Prozent der Beschäftigten in Kurzarbeit gaben im Juni 2020 an, die Zeit während Kurzarbeit für Weiterbildung zu nutzen (Kruppe/Osiander 2020) und nur jeder zehnte Betrieb mit Kurzarbeit nutze die Zeiten des Arbeitsausfalls für Weiterbildung der betroffenen Beschäftigten (Bellmann et al. 2020).

Aus der Betriebsbefragung liegen dabei auch Erkenntnisse zu den Gründen für die geringe Inanspruchnahme vor. Es zeigt sich, dass Betriebe vor allem auf eine Weiterbildung während der Kurzarbeit verzichteten, weil nicht absehbar war, wann sie ihre Geschäftstätigkeit wieder in vollem Umfang aufnehmen können. Sie führten darüber hinaus aber auch keine Weiterbildungen durch, weil diese nicht in den an die Kurzarbeit angepassten Arbeitsplan der Beschäftigten passten. Weitere Gründe waren die unsichere geschäftliche Zukunft sowie der Umstand, dass manche Betriebe das Thema Weiterbildung in der Krisensituation des Jahres 2020 für nachrangig hielten (Bellmann et al. 2020).

Dass Weiterbildungen in Zeiten von Kurzarbeit eher wenig genutzt werden, liegt möglicherweise auch daran, dass vielen Betrieben entsprechende Fördermöglichkeiten nicht bekannt sind. Laut Statistik der BA ging die geförderte Weiterbildung Beschäftigter, bei der die Kosten für Lehrgänge von der BA übernommen werden, während der Covid-19-Pandemie zurück. Diese Förderung wird im Rahmen des Qualifizierungschancengesetzes gewährt. Bei der fünften Welle der IAB-Befragung „Betriebe in der Covid-19-Krise“ im Oktober/November 2020 gaben jedoch nur 32 Prozent der befragten Betriebe an, dass ihnen diese Fördermöglichkeit bekannt sei. Von diesen Betrieben hatten wiederum lediglich 32 Prozent die Förderung in Anspruch genommen – davon 16 Prozent seit Beginn der Covid-19-Krise (Bellmann et al. 2021; Kruppe et al. 2021). Die Weiterbildungsberatung der BA kann dazu beitragen, die Bekanntheit der Fördermöglichkeiten von Weiterbildung für Beschäftigte zu erhöhen (Kruppe et al. 2021).

Im Rahmen des Beschäftigungssicherungsgesetzes, das zum 1.1.2021 in Kraft getreten ist, sollten Anreize für Unternehmen geschaffen werden, ihre Beschäftigten während Kurzarbeit weiterzubilden. Dazu wurde eine zeitliche Staffelung bei der Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge – ausgenommen Beiträge zur Arbeitslosenversicherung – eingeführt, die der Arbeitgeber allein für das fiktive Entgelt (80 % des Unterschieds zwischen Soll- und Ist-Entgelt) für die ausgefallenen Arbeitsstunden zahlen muss. Allerdings werden diese für Beschäftigte in Kurzarbeit bis zum 30.9.2021 dem Arbeitgeber noch zu 100 Prozent erstattet – unabhängig davon, ob die betroffenen Beschäftigten an Weiterbildung teilnehmen. Die durch das Gesetz intendierte Anreizwirkung kann sich hierdurch (noch) nicht entfalten. Nach jetzigem Stand sollen danach bis Ende 2021 noch 50 Prozent erstattet werden beziehungsweise 100 Prozent, wenn Beschäftigte in Kurzarbeit weitergebildet werden. Ab 2022 ist eine Erstattung der Beiträge von 50 Prozent während Kurzarbeit nur noch möglich, wenn Zeiten des Arbeitsausfalls für Weiterbildung genutzt werden. Inwieweit dieser Anreiz dann eine Wirkung zeigt, bleibt abzuwarten (Kruppe et al. 2021a).

4 Nationale Weiterbildungsstrategie

Im Rahmen der Nationalen Weiterbildungsstrategie (NWS) wurden in zehn definierten Handlungsfeldern verschiedene Maßnahmen initiiert und umgesetzt, wobei diese zum Teil noch in der Erprobungsphase sind und nicht abschließend beurteilt werden können (wie die Schaffung einer Nationalen Weiterbildungsplattform zur Bündelung von Weiterbildungsangeboten, um das umfangreiche Angebot transparenter zu machen).

Simulationsrechnungen des IAB (Weber et al. 2019) zeigen, dass sich Investitionen in Form öffentlich geförderter Weiterbildung im Falle positiver Lohn-, Beschäftigungs- und Produktivitätseffekte aus fiskalischer Perspektive rentieren können. Dementsprechend war ein Ziel der NWS, die Fördermöglichkeiten für Weiterbildung weiterzuentwickeln. Mit dem Arbeit-von-morgen-Gesetz wurde die Förderung der Qualifizierung für vom Strukturwandel betroffene Beschäftigte durch die BA deutlich ausgebaut. Aufgrund der Covid-19-Pandemie und der damit einhergehenden Einschränkungen beim Angebot an Weiterbildung in Präsenz kann dessen Auswirkung auf die Teilnehmendenzahlen nicht beurteilt werden. Bereits 2019 wurden aber die Fördermöglichkeiten und der Förderumfang durch das Qualifizierungschancengesetz (QCG) erweitert. Zwar ist zwischen 2016 und 2019 die Zahl der Beschäftigten, die mit einem Zuschuss zu den Lehrgangskosten gefördert wurden, kontinuierlich gestiegen, allerdings gab es keinen deutlich stärkeren Anstieg ab dem Jahr 2019, also ab Einführung des QCG. Auch die Struktur der Geförderten und die Berufsbereiche, in denen Beschäftigte gefördert wurden, haben sich nach der Einführung des QCG kaum geändert, obwohl die Förderung nicht mehr auf bestimmte Personengruppen beschränkt ist und ein Schwerpunkt auf Engpassberufen liegt.

Ein Grund dafür könnte darin liegen, dass, wie oben bereits erwähnt, viele Betriebe die Fördermöglichkeiten für die Qualifizierung von Beschäftigten durch die BA gar nicht kennen. Nur rund ein Drittel der im Rahmen der fünften Welle der IAB-Befragung „Betriebe in der Covid-19-Krise“ befragten Betriebe gab an, die Förderung überhaupt zu kennen. Von diesen hat wiederum nur jeder dritte Betrieb die Förderung auch schon in Anspruch genommen. Insgesamt nutzte also nur jeder zehnte Betrieb die Fördermöglichkeiten (Kruppe et al. 2021). Die Befragungsdaten weisen außerdem dar-

auf hin, dass Betriebe, die eine Weiterbildungsberatung bei einer Arbeitsagentur genutzt hatten, die Förderung deutlich häufiger kannten und nutzten als Betriebe, die sich nicht hatten beraten lassen. Auch wenn hier keine Aussage über die Wirkungsrichtung gemacht werden kann, scheint eine Ausweitung der Beratungstätigkeiten zum Thema Weiterbildung ein wichtiger Ansatzpunkt zu sein, um die Kenntnis und Inanspruchnahme der Fördermöglichkeiten zu erhöhen. Dem hat die BA mit der Einführung der Berufsberatung im Erwerbsleben bereits Rechnung getragen und ihre Beratungsfunktion für Beschäftigte und Betriebe deutlich gestärkt.

Allerdings haben auch zwei Drittel der befragten Betriebe, denen die Förderung bekannt war, die Förderung bisher nicht in Anspruch genommen. Als wichtigster Grund dafür wurde ein Mangel an passenden Weiterbildungsangeboten genannt. Viele Betriebe hielten außerdem den Antragsaufwand für zu groß oder standen einer Förderung durch die BA ablehnend gegenüber. Weitere Gründe sahen Betriebe in einem mangelnden Interesse der Beschäftigten oder in der langen Mindestdauer. Die Mindestdauer von 120 Stunden ist allerdings bewusst gesetzt, um Mitnahmeeffekte der Betriebe zu vermeiden. Durch die BA sollen Weiterbildungen gefördert werden, die die Beschäftigten auch auf dem über den Betrieb hinausgehenden Arbeitsmarkt verwerten könnten, wohingegen Betriebe solche Weiterbildungen, die überwiegend im betrieblichen Interesse liegen, weiterhin selbst finanzieren sollen (Kruppe et al. 2021).

5 Matching-Probleme am Ausbildungsmarkt

Der deutsche Ausbildungsmarkt ist bereits seit einigen Jahren durch Passungsprobleme gekennzeichnet. Einer wachsenden Zahl an unbesetzten Ausbildungsplätzen steht eine zunehmende Zahl an unversorgten Bewerberinnen und Bewerbern gegenüber. In der Covid-19-Pandemie haben sich diese Probleme verschärft (BMBF 2021). Dabei variiert die Problemlage stark zwischen einzelnen Regionen, Branchen und Berufen. Während in manchen Segmenten der Wirtschaft Besetzungsprobleme der Betriebe überwiegen, stellen in anderen Versorgungsprobleme für die jungen Erwachsenen die zentrale Herausforderung dar.

Nach Angaben der Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2021a) standen im August 2021 151.500 der BA gemeldete unbesetzte Ausbildungsstellen 84.000 der BA gemeldete unversorgte Bewerberinnen und Bewerber gegenüber. Dabei konzentrierte sich rund die Hälfte der unbesetzten Ausbildungsstellen auf nur zehn Berufsgruppen. Von Besetzungsproblemen besonders stark betroffen sind vor allem Berufe in der Gastronomie, dem Lebensmittelhandwerk und im Reinigungsgewerbe. Versorgungsprobleme treten demgegenüber oftmals in Medienberufen und in Teilen des kaufmännischen Bereichs auf (BIBB 2021).

Aus der Befragung „IAB-Betriebspanel“ ist darüber hinaus bekannt, dass insbesondere Betriebe in Ostdeutschland mit Besetzungsschwierigkeiten im Bereich der Ausbildung konfrontiert sind (Leber/Schwengler 2021). Aber auch in Teilen Bayerns, Baden-Württembergs und des Saarlandes sind hohe Quoten unbesetzter Ausbildungsplätze zu finden (BIBB 2021). Zudem zeigt sich, dass vor allem im kleinstbetrieblichen Segment viele Ausbildungsplätze unbesetzt bleiben (Leber/Schwengler 2021). In den Besetzungsproblemen der Kleinstbetriebe wird auch ein Grund dafür

gesehen, dass ihre Ausbildungsbeteiligung in den letzten Jahren leicht rückläufig war (BMBF2021; Leber/Schwengler 2021).

Für die Gruppe der unversorgten Bewerberinnen und Bewerber ist festzustellen, dass hierunter zunehmend auch junge Menschen mit mittlerem beziehungsweise höherem Schulabschluss zu finden sind. Dennoch unterscheiden sich die Chancen, einen Ausbildungsplatz zu finden, in Abhängigkeit vom Schulabschluss. So ist die Wahrscheinlichkeit, bei der Ausbildungsplatzsuche erfolglos zu bleiben, für Jugendliche ohne Schulabschluss oder mit Hauptschulabschluss deutlich höher als bei Jugendlichen mit höherem Schulabschluss (BIBB 2021).

Im Zuge der Covid-19-Pandemie ist das betriebliche Ausbildungsplatzangebot zurückgegangen. Daten der IAB-Betriebsbefragung „Betriebe in der Covid-19-Krise“ zeigen, dass 10 Prozent der ausbildungsberechtigten Betriebe im Dezember 2020 planten, keine beziehungsweise weniger Ausbildungsplätze anzubieten. Maßgeblich für diese Entscheidung waren dabei Unsicherheiten bezüglich der weiteren Geschäftsentwicklung sowie finanzielle Gründe (Bellmann et al. 2021a). Da pandemiebedingt das betriebliche Ausbildungsplatzangebot insbesondere in Branchen zurückgegangen ist, in denen üblicherweise viele Jugendliche mit Hauptschulabschluss eine Lehre beginnen (z. B. Beherbergung und Gastronomie), ist zu befürchten, dass sich deren Chancen auf eine Ausbildungsstelle weiter verschlechtert haben (Maier 2020; Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2021a).

Seit Ende der meisten Lockdown-Maßnahmen im Frühjahr 2021 ist das Ausbildungsplatzangebot wieder deutlich angestiegen, sodass laut Angaben der Statistik der BA der Rückgang in der Zahl der gemeldeten Ausbildungsstellen im August 2021 gegenüber dem Vorjahresmonat nur noch 3 Prozent beträgt, nach einem Minus von 7 Prozent im März 2021 gegenüber dem Vorjahresmonat. Vorläufige Kammerzahlen im Sommer 2021 deuten sogar auf einen leichten Anstieg der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge gegenüber dem Vorjahr hin (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2021a). Die Stabilisierung der Angebotsseite und der Zahl der abgeschlossenen Ausbildungsverträge erfolgt auf einem weiterhin deutlich niedrigeren Niveau als im Vorkrisenjahr 2019. Problematisch ist jedoch der anhaltende bewerberseitige Rückgang. Im August 2020 lag die Zahl der der BA gemeldeten Bewerberinnen und Bewerber um 8 Prozent niedriger als im August 2019. Der Rückgang setzte sich ein Jahr später fort, sodass im August 2021 die Zahl abermals um 8 Prozent niedriger lag als im August 2020, obwohl die Gesamtzahl der Schülerinnen und Schüler in den Abgangsklassen im Jahr 2021 nicht zurückgegangen ist. Der bewerberseitige Rückgang liegt zum einen am Wegfall vieler Angebote der Berufsorientierung und Praktika. Zum anderen entscheiden sich Jugendliche dazu, länger im Schulsystem zu verbleiben oder alternative Bildungswege einzuschlagen, weil eine hohe Unsicherheit über die zukünftigen Entwicklungen besteht.

Können Betriebe ihre Ausbildungsplätze nicht besetzen, hat dies mittel- bis langfristige Konsequenzen für ihre Fachkräftesicherung. Für junge Menschen können ein schwieriger oder verzögerter Übergang in den Arbeitsmarkt sowie frühe Phasen von Arbeitslosigkeit zu langfristigen Narbeneffekten führen, die die weiteren Erwerbsbiografien nachhaltig beeinträchtigen (Schmillen/Umkehrer 2018). Insofern gilt es, Angebot und Nachfrage auf dem Ausbildungsmarkt besser als bislang zusammenzuführen. Zu denken ist dabei etwa an eine Ausweitung der Einstiegsqualifizierung (EQ), die als eine Art „sozialversicherungspflichtiges Praktikum“ für potenzielle Auszubildende aus eng zugeschnittenen Zielgruppen konzipiert ist. EQ bietet Betrieben die Möglichkeit, Jugendliche gezielt an die Inhalte der Ausbildung heranzuführen. Die Jugendlichen wiederum können die Ausbildung unter realen Bedingungen erleben.

Die Übergangsquote in eine betriebliche Ausbildung lag in den vergangenen Jahren bei etwa 60 Prozent. Dabei besteht jedoch das Problem, dass insbesondere leistungsschwächere Jugendliche größere Schwierigkeiten haben, über diesen Weg Zugang zu finden. Steigende Anforderungen der Bildungsgänge und mangelnde Schulleistungen verschärfen das Matching-Problem im unteren Segment der betrieblichen Ausbildung.

6 Bundesprogramm „Ausbildungsplätze sichern“

Informationen zur Inanspruchnahme von Leistungen aus dem Bundesprogramm „Ausbildungsplätze sichern“ liegen aus der hochfrequenten IAB-Befragung „Betriebe in der Covid-19-Krise“ vor. Demnach zeigt sich, dass im Dezember 2020 28 Prozent der (nach eigener Einschätzung) förderberechtigten Betriebe bereits Mittel beantragt hatten; weitere 27 Prozent der Betriebe planten, dies zu tun. Gegenüber einer früheren Befragungswelle aus dem September 2020 war damit ein deutlicher Anstieg in der Inanspruchnahme festzustellen. Eine Evaluierung der Wirkungsweisen dieses Programms ist mit den derzeit verfügbaren Daten jedoch schwierig und bedarf weiterer Forschung. Weiteres Potenzial besteht, der Erhebung nach, bei der Bekanntmachung des Programms. So gab im Dezember 2020 gut die Hälfte der (nach eigener Einschätzung) förderberechtigten Betriebe an, das Programm zu kennen. Betrachtet man alle Betriebe, sinkt dieser Anteil auf etwa ein Drittel (Bellmann et al. 2021b).

Aus der Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2021b) liegen zudem Informationen zu den geförderten Fällen vor. Demnach haben im Zeitraum von August 2020 bis August 2021 31.600 Betriebe mindestens eine Prämie beantragt. Bis zum August 2021 wurde an 22.000 dieser Betriebe bereits eine oder mehrere Prämien ausgezahlt; insgesamt wurden seit Beginn des Bundesprogramms 39.400 Prämien ausgezahlt. Am häufigsten wurde dabei die „Ausbildungsprämie plus“ in Anspruch genommen, die bei einer Ausweitung des betrieblichen Ausbildungsplatzangebots gegenüber den Vorkrisenjahren beantragt werden kann. An zweiter Stelle stehen „Zuschüsse zur Ausbildungsvergütung“, die der Vermeidung von Kurzarbeit bei Auszubildenden und Ausbildenden dienen, gefolgt von der „Ausbildungsprämie“, die geleistet werden kann, wenn Betriebe ihr Ausbildungsplatzangebot gegenüber den Vorkrisenjahren aufrechterhalten. Weitere Leistungen, wie die „Übernahmeprämie“ oder der „Lockdown-II-Sonderzuschuss“, spielen dagegen quantitativ bislang eine untergeordnete Rolle.

Auch wenn demnach zumindest einzelne Bestandteile des Bundesprogramms mittlerweile von den Betrieben in nennenswertem Umfang in Anspruch genommen werden, dürfte trotzdem noch ein nicht unbedeutendes Potenzial an Betrieben existieren, deren Ausbildungsbemühungen mit dem Programm gefördert werden könnten. Wichtig erscheint außerdem, den Bekanntheitsgrad des Programms durch entsprechende Informationskampagnen zu erhöhen. Zudem erscheinen Unterstützung und Beratung bei der Beantragung von Mitteln sinnvoll, da relativ viele Betriebe, die bisher keine Mittel aus dem Programm beantragt haben, den hiermit verbundenen administrativen Aufwand als hoch einschätzen (Bellmann et al. 2021b). Demgegenüber halten Betriebe, die schon Mittel beantragt haben, den administrativen Aufwand für deutlich niedriger.

Das Bundesprogramm „Ausbildungsplätze sichern“ adressiert allerdings nicht direkt die zuvor beschriebene Problematik des bewerberseitigen Rückgangs. Da sich immer weniger Jugendliche auf eine Ausbildungsstelle bewerben, sollten zugleich geeignete Maßnahmen getroffen beziehungsweise intensiviert werden, um ihr Interesse für die betriebliche Ausbildung zu stärken. So könnten die bereits bestehenden vielseitigen Aktivitäten der BA, der Kammern, der Wirtschaftsverbände und der Betriebe verstärkt und gegebenenfalls an die aktuelle Situation angepasst werden. Beispielsweise verbreitet etwa die BA ihre Angebote zur vertieften beruflichen Orientierung im Rahmen der lebensbegleitenden Berufsberatung an allgemeinbildenden und beruflichen Schulen und hat seit der COVID-19-Pandemie auch ihre Online-Angebote, einschließlich der Online-Beratung, systematisch ausgebaut und aktualisiert. Gelingt es nicht, Jugendliche für eine betriebliche Ausbildung zu gewinnen, droht ein verstärkter Fachkräfteengpass in der Zukunft.

Literatur

- Bellmann, Lutz; Fitzenberger, Bernd; Gleiser, Patrick; Kagerl, Christian; Kleifgen, Eva; Koch, Theresa; König, Corinna; Leber, Ute; Pohlen, Laura; Roth, Duncan; Schierholz, Malte; Stegmaier, Jens; Aminian, Armin (2021a): Jeder zehnte ausbildungsberechtigte Betrieb könnte im kommenden Ausbildungsjahr krisenbedingt weniger Lehrstellen besetzen. In: [IAB-Forum, 22.2.2021](#).
- Bellmann, Lutz; Fitzenberger, Bernd; Gleiser, Patrick; Kagerl, Christian; Kleifgen, Eva; Koch, Theresa; König, Corinna; Leber, Ute; Pohlen, Laura; Roth, Duncan; Schierholz, Malte; Stegmaier, Jens; Aminian, Armin (2021b): Die Mehrheit der förderberechtigten Betriebe wird das Bundesprogramm 'Ausbildungsplätze sichern' nutzen. In: [IAB-Forum, 22.2.2021](#).
- Bellmann, Lutz; Kruppe, Thomas; Segert-Hess, Nadine (2021): Qualifizierung während Corona: Wie stark nutzen Betriebe Kurzarbeit für Weiterbildungen? (Serie „Corona-Krise: Folgen für den Arbeitsmarkt“). In: [IAB-Forum, 11.8.2021](#).
- Bellmann, Lutz; Leber, Ute (2021): Zielgruppen der beruflichen Weiterbildung. In: L. Bellmann; K. Büchter; I. Frank; E. M. Krekel & G. Walden (Hrsg.): Schlüsselthemen der beruflichen Bildung in Deutschland Berichte zur beruflichen Bildung, Leverkusen, 241–251.
- Bellmann, Lutz; Gleiser, Patrick; Kagerl, Christian; Kleifgen, Eva; Koch, Theresa; Kruppe, Thomas; König, Corinna; Lang, Julia; Leber, Ute; Pohlen, Laura; Roth, Duncan; Schierholz, Malte; Stegmaier, Jens; Aminian, Armin (2020): Weiterbildung in der Covid-19-Pandemie stellt viele Betriebe vor Schwierigkeiten (Serie „Corona-Krise: Folgen für den Arbeitsmarkt“). In: [IAB-Forum, 9.12.2020](#).
- BIBB (2021): Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2021. Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung, Bonn.
- BMBF (2021): Berufsbildungsbericht 2021 (Vorabversion), Bonn.
- Bowen, William G.; Chingos, Matthew M.; Lack, Kelly A.; Nygren, Thomas I. (2014): Interactive Learning Online at Public Universities: Evidence from a Six-Campus Randomized Trial. *Journal of Policy Analysis and Management* 33 (1), 94–111.
- Cacault, M. Paula; Hildebrand, Christian; Laurent-Lucchetti, Jérémy; Pellizzari, Michele (2021): Distance Learning in Higher Education: Evidence from a Randomized Experiment, *Journal of the European Economic Association* 19 (4), 2322–2372.
- Coates, Dennis; Humphreys, Brad R.; Kane, John; Vachris, Michelle A. (2004): “No significant distance” between face-to-face and online instruction: evidence from principles of economics. *Economics of Education Review*, Vol. 23, Nr. 5, S. 533–546.
- Dietz, Daniel; Zwick, Thomas (2018): Training in the Great Recession – Evidence from an Individual Perspective. In: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 240 (4), 493–524.
- Ehlert, Martin; Kleinert, Corinna; Vicari, Basha; Zoch, Gundula (2021): Digitales selbstgesteuertes Lernen Erwerbstätiger in der Corona-Krise. In: *Analysen auf Basis der NEPS-Startkohorte 6 LIfBi working paper 94*, Bamberg.
- Görlitz, Katja (2010): The effect of subsidizing continuous training investments – evidence from German establishment data, *Labour Economics*, 17 (5), 789–798.

- Hans, Jan Philipp; Hofmann, Sandra; Sesselmeier, Werner; Yollu-Tok, Aysel (2017): Umsetzung, Kosten und Wirkungen einer Arbeitsversicherung. Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Hidalgo, Diana; Oosterbeek, Hessel; Webbink, Dinand (2014): The impact of training vouchers on low-skilled workers, *Labour Economics*, 31, 117–128.
- Jost, Ramona; Leber, Ute (i. E.): Die betriebliche Weiterbildung ist in der Corona-Krise massiv eingebrochen. In: *IAB-Forum* (erscheint demnächst).
- Kocher, Eva; Groskreutz, Henning; Nassibi, Ghazaleh; Paschke, Christian; Schulz, Susanne; Welti, Felix; Wenckebach, Johanna; Zimmer, Barbara (2013): Das Recht auf eine selbstbestimmte Erwerbsbiografie: arbeits- und sozialrechtliche Regulierung für Übergänge im Lebenslauf. Ein Beitrag zu einem Sozialen Recht der Arbeit. Baden-Baden (Nomos).
- Kruppe, Thomas (2009): Bildungsgutscheine in der aktiven Arbeitsmarktpolitik. In: *Sozialer Fortschritt*, Jg. 58, H. 1, 9–19.
- Kruppe, Thomas; Lang, Julia; Leber, Ute (2021): Nur jeder zehnte Betrieb nutzt die Weiterbildungsförderung der Bundesagentur für Arbeit. In: [IAB-Forum, 17.5.2021](#).
- Kruppe, Thomas; Lang, Julia; Leber, Ute (2021a): Betriebliche Weiterbildung in der Pandemie, Nürnberg, mimeo.
- Kruppe, Thomas; Osiander, Christopher (2020): Kurzarbeit im Juni 2020: Rückgang auf sehr hohem Niveau, In: [IAB-Forum, 23.9.2020](#).
- Leber, Ute; Schwengler, Barbara (2021): Betriebliche Ausbildung in Deutschland: Unbesetzte Ausbildungsplätze und vorzeitig gelöste Verträge erschweren Fachkräftesicherung. [IAB-Kurzbericht 3/2021](#).
- Maier, Tobias (2020): Auswirkungen der „Corona-Krise“ auf die duale Berufsausbildung: Risiken, Konsequenzen und Handlungsnotwendigkeiten, BIBB, Bonn.
- Osiander, Christopher; Dietz, Martin (2015): What could all the money do? – Ergebnisse eines faktoriellen Surveys zur Bedeutung von Opportunitätskosten bei Weiterbildungsentscheidungen. [IAB-Discussion Paper 4/2015](#).
- Osiander, Christopher; Dietz, Martin (2016): Determinanten der Weiterbildungsbereitschaft: Ergebnisse eines faktoriellen Surveys unter Arbeitslosen. *Journal for Labour Market Research*, 49, S. 59–76.
- Osiander, Christopher; Stephan, Gesine (2018): Gerade geringqualifizierte Beschäftigte sehen bei der beruflichen Weiterbildung viele Hürden. In: [IAB-Forum, 2.8.2018](#).
- Schanne, Norbert; Weyh, Antje (2017): Wirksamkeit von Weiterbildungsberatung – Quasi-experimentelle Evidenz aus den Dresdner Bildungsbahnen. In: K. Schober & J. Langner (Hrsg.): *Wirksamkeit der Beratung in Bildung, Beruf und Beschäftigung: Beiträge zur Wirkungsforschung und Evidenzbasierung. Beiträge zu dem ELGPN-Seminar „Wirksamkeit, Nutzen und Evidenzbasierung der Beratung in Bildung, Beruf und Beschäftigung“ am 2. Juli 2015 in Berlin*, 91–102.
- Schmid, Günther (2008): Von der Arbeitslosen- zur Beschäftigungsversicherung: Wege zu einer neuen Balance individueller Verantwortung und Solidarität durch eine lebenslauforientierte Arbeitsmarktpolitik. WISO Diskurs, Bonn.
- Schmid, Günther (2011): *Übergänge am Arbeitsmarkt – Arbeit, nicht nur Arbeitslosigkeit versichern*. Edition Sigma, Berlin.

- Schmillen, Achim; Umkehrer, Matthias (2018): The scars of youth. Effects of early-career unemployment on future unemployment experience. In: *International Labour Review*, Vol. 156, No. 3/4, 465–494.
- Schwerdt, Guido; Messer, Dolores; Woessmann, Ludger; Wolter, Stefan C. (2012): The impact of an adult education voucher program: Evidence from a randomized field experiment, *Journal of public Economics*, 96 (7–8), 569–583.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2021a): Berichte: Arbeitsmarkt kompakt – Der Ausbildungsmarkt im Beratungsjahr 2020/21, Nürnberg, August 2021.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2021b): Berichte: Arbeitsmarkt kompakt – Bundesprogramm „Ausbildungsplätze sichern“, Hannover, August 2021.
- Weber, Enzo (2017): Zentrale Herausforderungen für die Arbeitsmarktpolitik in Deutschland. In: J. Möller & U. Walwei (Hrsg.): *Arbeitsmarkt kompakt. Analysen, Daten, Fakten*. IAB-Bibliothek 363, Bielefeld: Bertelsmann, S. 18–19.
- Weber, Enzo; Kruppe, Thomas; Mühlhan, Jannek; Wiemers, Jürgen (2019): Gesamtfiskalische Wirkungen von Weiterbildungsförderung: Öffentliche Ausgaben generieren hohe Rückflüsse. [IAB-Kurzbericht 8/2019](#).
- Xu, Di; Jaggars, Shanna Smith (2013): The impact of online learning on students' course outcomes: Evidence from a large community and technical college system. *Economics of Education Review*, 37, 46–57.

Impressum

IAB-Stellungnahme 9|2021

Veröffentlichungsdatum

2. Dezember 2021

Herausgeber

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit
Regensburger Straße 104
90478 Nürnberg

Redaktion

Martina Dorsch

Rechte

Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Bezugsmöglichkeit dieser Stellungnahme

<http://doku.iab.de/stellungnahme/2021/sn0921.pdf>

Bezugsmöglichkeit aller Veröffentlichungen der Reihe „IAB-Stellungnahme“

<https://www.iab.de/de/publikationen/stellungnahme.aspx>

Webseite

<http://www.iab.de>

ISSN

2195-5980