

Dietrich, Hans et al.

## Research Report

# Zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Stärkung der Aus- und Weiterbildungsförderung und zum zugehörigen Antrag der Fraktion DIE LINKE

IAB-Stellungnahme, No. 4/2023

### Provided in Cooperation with:

Institute for Employment Research (IAB)

*Suggested Citation:* Dietrich, Hans et al. (2023) : Zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Stärkung der Aus- und Weiterbildungsförderung und zum zugehörigen Antrag der Fraktion DIE LINKE, IAB-Stellungnahme, No. 4/2023, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg,  
<https://doi.org/10.48720/IAB.SN.2304>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/274569>

#### Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

#### Terms of use:

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>



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

# IAB-STELLUNGNAHME

Ausgewählte Beratungsergebnisse des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

---

## **4|2023** Zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Stärkung der Aus- und Weiterbildungsförderung und zum zugehörigen Antrag der Fraktion DIE LINKE

Hans Dietrich, Bernd Fitzenberger, Simon Janssen, Thomas Kruppe, Julia Lang, Ute Leber,  
Christopher Osiander, Holger Seibert, Gesine Stephan

Stellungnahme des IAB zur öffentlichen Anhörung im Ausschuss für  
Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 22.5.2023

# Zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Stärkung der Aus- und Weiterbildungsförderung und zum zugehörigen Antrag der Fraktion DIE LINKE

**Hans Dietrich**

**Bernd Fitzenberger**

**Simon Janssen**

**Thomas Kruppe**

**Julia Lang**

**Ute Leber**

**Christopher Osiander**

**Holger Seibert**

**Gesine Stephan**

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 Reform der Weiterbildungsförderung Beschäftigter nach § 82 des Dritten Buches<br>Sozialgesetzbuch (SGB III) ..... | 5  |
| 3 Einführung eines Qualifizierungsgeldes .....  | 7  |
| 4 Verlängerung der Erstattungen bei beruflicher Weiterbildung während Kurzarbeit. ....                              | 8  |
| 5 Einführung einer Ausbildungsgarantie .....  | 9  |
| 6 Berufsorientierungspraktikum .....  | 11 |
| 7 Mobilitätzuschuss .....   | 12 |
| 8 Einstiegsqualifizierung (EQ) .....  | 12 |
| 9 Berufsausbildung in außerbetrieblichen Einrichtungen (BaE) .....  | 13 |
| 10 Zugehöriger Antrag der Fraktion DIE LINKE .....  | 14 |
| Literatur .....   | 15 |

# Zusammenfassung

Das IAB hat für die öffentliche Anhörung im Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 22.5.23 die folgende Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Stärkung der Aus- und Weiterbildungsförderung sowie zum zugehörigen Antrag der Fraktion DIE LINKE vorgelegt. Die Stellungnahme zum Gesetzentwurf bezieht sich auf folgende Aspekte: Reform der Weiterbildungsförderung Beschäftigter nach § 82 SGB III, Einführung eines Qualifizierungsgeldes, Verlängerung der Erstattungen bei beruflicher Weiterbildung während Kurzarbeit, Einführung einer Ausbildungsgarantie, Berufsorientierungspraktikum, Mobilitätzuschuss, Einstiegsqualifizierung sowie Berufsausbildung in außerbetrieblichen Einrichtungen.

## Abstract

For the public hearing in the Committee for Labor and Social Affairs of the German Bundestag on 22.5.23, the IAB provided the following statement on the Federal Government's draft act to strengthen the promotion of initial and continuing training and on the associated motion of the parliamentary group DIE LINKE. The statement on the draft act relates to the following aspects: Reform of further training support for employees in accordance with § 82 of the Third Book of the Social Code (SGB III), introduction of a qualification allowance, prolongation of the reimbursement of social security contributions in the case of further training during short-time work, vocational orientation internship, mobility allowance, introductory qualification, and vocational training in firm-external institutions.

# 1 Vorbemerkung

Im Folgenden nimmt das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) zunächst zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Aus- und Weiterbildungsförderung Stellung. In weiten Teilen beruht der Text dabei auf einer Stellungnahme des IAB zum vorgelagerten Referentenentwurf ([Dietrich et al. 2023](#)). Im Anschluss wird kurz auf den zugehörigen Antrag der Fraktion DIE LINKE eingegangen.

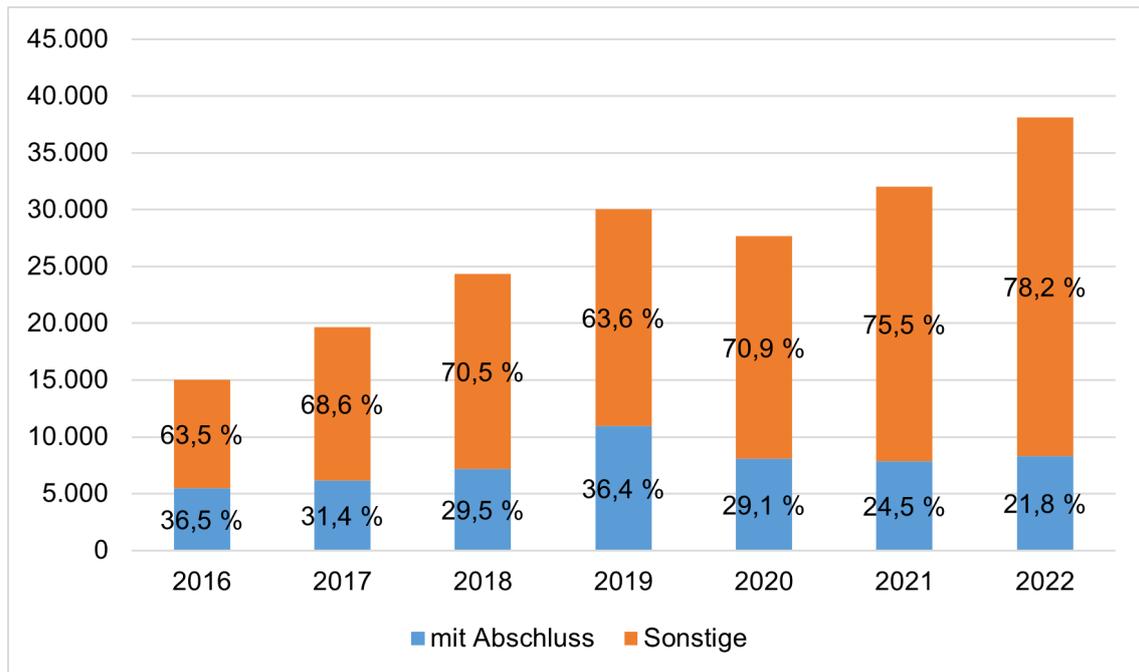
## 2 Reform der Weiterbildungsförderung Beschäftigter nach § 82 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch (SGB III)

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht vor, die Regeln der bestehenden Beschäftigtenförderung durch feste Fördersätze und weniger Förderkombinationen zu vereinfachen. Die Fördervoraussetzungen setzen keine Betroffenheit der Tätigkeit vom Strukturwandel oder eine Weiterbildung in einem Engpassberuf mehr voraus. Zudem können Beschäftigte einbezogen werden, deren Berufsabschluss oder letzte geförderte Maßnahmen mindestens zwei (bisher vier) Jahre zurückliegen. Der Sondertatbestand eines erhöhten Weiterbildungsbedarfs entfällt, während der Sondertatbestand erhöhter Fördersätze bei Qualifizierungsvereinbarungen der Sozialpartner\*innen bestehen bleibt. Die Fördersätze beim Arbeitsentgeltzuschuss und bei den Lehrgangskosten werden pauschaliert; bisher lag die Höhe des Zuschusses durch die Formulierung „mindestens“ und „bis zu“ im Ermessen der zuständigen Vermittlungsfachkräfte.

Allgemein gilt bisher, dass die Fördermöglichkeiten in begrenztem Ausmaß in Anspruch genommen wurden. Rund eine von 1.000 sozialversicherungspflichtig beschäftigten Personen nahm zuletzt innerhalb eines Jahres eine geförderte Weiterbildung auf (Kruppe/Lang i. E.). Wie [Abbildung 1](#) zeigt, gab es in den letzten Jahren – mit einem kleinen Einbruch im ersten Jahr der Pandemie – jedoch einen positiven Trend bei den Einritten in geförderte Weiterbildungen für Beschäftigte (Klaus et al. 2020). Im Jahr 2022 nahmen im Rechtskreis SGB III mehr als 38.000 Beschäftigte eine geförderte Weiterbildung auf. Je nach Zugangsjahr erfolgte dabei gut ein Fünftel bis Drittel der Fördereinritte in Maßnahmen mit einem Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf. Weiterbildungen im Bereich der Altenpflege machten rund ein Drittel der Förderzugänge aus.

Abbildung 1

**Jährliche Eintritte Beschäftigter (SGB III) in geförderte Weiterbildung nach Bildungsziel; absolut und in Prozent**



Quelle: Statistik der BA.

Tatsächlich kennen viele Betriebe die Fördermöglichkeiten der Bundesagentur für Arbeit (BA) gar nicht. Kruppe et al. (2021) stellen anhand einer Betriebsbefragung fest, dass zwei Drittel der befragten Betriebe die Möglichkeiten der Weiterbildungsförderung für Beschäftigte nicht kannten. Der Bekanntheitsgrad steigt dabei mit der Betriebsgröße. Der am häufigsten genannte Grund für die Nichtinanspruchnahme ist das Fehlen passender Weiterbildungsangebote; aber auch die Komplexität der Antragstellung und Vorbehalte gegenüber der Inanspruchnahme einer öffentlich geförderten Weiterbildung scheinen eine Rolle zu spielen. Inwieweit die geplanten Anpassungen hier zu Veränderungen führen werden, bleibt abzuwarten.

Auch den Beschäftigten sind die Fördermöglichkeiten nur in begrenztem Ausmaß bekannt. Van den Berg et al. (2023) schickten Informationsbroschüren zu den Fördermöglichkeiten für Beschäftigtenweiterbildung an zufällig ausgewählte Arbeitnehmer\*innen in kleinen und mittleren Unternehmen. Im Ergebnis zeigt sich, dass die angeschriebenen Personen das Programm deutlich öfter kannten als nicht angeschriebene Personen. Dies hatte allerdings keinerlei Effekte auf eine Inanspruchnahme der Förderung. Dies weist darauf hin, dass passende Weiterbildungsberatungen möglicherweise sogar eine wichtigere Rolle spielen könnten als die konkrete Ausgestaltung der Förderkonditionen, die allerdings kein Bestandteil des Gesetzesentwurfs sind.

Demnach bleibt abzuwarten, ob und inwieweit vereinfachte Förderkonditionen mit einer höheren Inanspruchnahme einhergehen. Zuletzt brachte die Ausweitung der Fördermöglichkeiten im Rahmen des Qualifizierungschancengesetzes keinen deutlichen Anstieg der Förderzahlen mit sich (Klaus et al. 2020).

Aufgrund theoretischer Überlegungen ist nicht eindeutig, ob die veränderten Regelungen zu positiven oder negativen Effekten führen. Durch die abnehmende Komplexität könnten sich sowohl der Verwaltungsaufwand der BA als auch der Antragsaufwand bei den Betrieben verringern. Gleichzeitig haben Betriebe vorab eine größere Sicherheit über die Höhe der im Fall einer Genehmigung zu erwartenden Zuschüsse. Andererseits lässt sich die Höhe der Zuschüsse in Zukunft weniger passgenau auf die tatsächlichen Bedarfe von Unternehmen anpassen. Dies ist allerdings grundsätzlich bei allen pauschalisierten Leistungen wie zum Beispiel bei Sozialabgaben bei Bezug von Kurzarbeitergeld oder beim Bürgergeld der Fall.

Dauth/Toomet (2016) sowie Dauth (2020) finden für Förderzugänge früherer Jahre für geförderte Ältere in KMU sowie formal geringqualifizierte Beschäftigte, dass die Förderung die Beschäftigungschancen und das Arbeitseinkommen in den Folgejahren leicht erhöhte. Zu möglichen Mitnahmeeffekten – also zur Frage, ob Betriebe ihre Beschäftigten auch ohne die Förderung durch die BA weitergebildet hätten – liegt keine empirische Evidenz vor, ebenso wenig wie detaillierte Kosten-Nutzen-Analysen. Aus fiskalischer Perspektive und in kurzer Frist schließt Dauth (2020) aus ihren Analysen allerdings, dass es unwahrscheinlich ist, dass sich die Förderung durch höhere Einkommenssteuereinnahmen auszahlt.

Wissenschaftliche Analysen zu veränderten gesetzlichen Regelungen, die nach dem Gesetzesentwurf zum 1. Dezember 2023 in Kraft treten sollen, könnten bis zum Jahr 2029 deskriptiv und im Rahmen einer Selektivitätsanalyse untersuchen, wie sich Zugangszahlen und Förderstrukturen bei der geförderten Weiterbildung von Beschäftigten entwickeln. Die kausalen Effekte der geplanten Änderungen lassen sich nicht einfach untersuchen, da es keine geeignete Vergleichsgruppe gibt, für die sich die gesetzlichen Regelungen nicht verändert haben. Kosten-Nutzen-Analysen ließen sich nur dann durchführen, wenn die Kosten transparent wären und der zu betrachtende Nutzen vorab genau definiert und messbar wäre.

### 3 Einführung eines Qualifizierungsgeldes

Das im Gesetzentwurf vorgesehene Qualifizierungsgeld – in der öffentlichen Diskussion auch als Transformationskurzarbeitergeld bezeichnet – können Betriebe für Beschäftigte erhalten, bei denen für eine Weiterbeschäftigung eine Weiterbildung erforderlich ist. Voraussetzungen sind – mit der Ausnahme von Kleinstunternehmen – eine Betriebsvereinbarung oder ein betriebsbezogener Tarifvertrag und strukturwandelbedingte Qualifizierungsbedarfe, die je nach Betriebsgröße mindestens 10 beziehungsweise 20 Prozent der Beschäftigten betreffen. Die Maßnahme muss mindestens 120 Stunden umfassen. Die geförderten Beschäftigten dürfen in den letzten vier Jahren vor Antragstellung nicht an einer geförderten beruflichen Weiterbildung teilgenommen haben und müssen während der Weiterbildung im Betrieb beschäftigt bleiben. Das Qualifizierungsgeld entspricht in der Höhe dem Kurzarbeitergeld, also 60 (beziehungsweise 67) Prozent des Nettoentgeltes, welches durch die Weiterbildung entfällt. Auch die Beantragung und Auszahlung erfolgt wie beim Kurzarbeitergeld durch das Unternehmen. Eine gleichzeitige Beschäftigungsförderung nach § 82 SGB III ist ausgeschlossen. Die Weiterbildungskosten sind durch das Unternehmen zu tragen. Die Weiterbildungsträger, aber nicht die Maßnahmen an sich, müssen zertifiziert sein.

Unternehmen stellen Beschäftigte während des Bezugs des Qualifizierungsgeldes für die Weiterbildung frei. Es handelt sich um eine Lohnersatzleistung, die – wie beim Kurzarbeitergeld – durch das Unternehmen bis zur Höhe des Soll-Entgeltes aufgestockt werden kann. Anders als bei der Beschäftigtenförderung nach § 82 SGB III setzt das Qualifizierungsgeld nicht mehr voraus, dass der Erwerb des Berufsabschlusses eine bestimmte Zeit zurückliegt.

Ähnlich wie bei der Förderung beruflicher Weiterbildung während Kurzarbeit nach § 106a SGB III gilt auch hier, dass mit der Qualifizierung Zeiten des Umbruchs genutzt werden können, um die (Weiter-)Beschäftigungschancen von Arbeitnehmer\*innen zu verbessern (Weber/Yilmaz 2022). Im Gegensatz zur Förderung von Weiterbildung nach § 82 SGB III werden hier die Lehrgangskosten nicht übernommen, sondern müssen vom Arbeitgeber getragen werden. Trotzdem kann das Qualifizierungsgeld vor allem für größere Unternehmen attraktiv sein, weil die Förderhöhe, anders als bei der Förderung nach § 82 SGB III, nicht mit der Unternehmensgröße sinkt. Der in einer Betriebsbefragung am häufigsten genannte Grund für befragte Betriebe, die Beschäftigtenqualifizierung nach § 82 SGB III nicht in Anspruch zu nehmen, ist das Fehlen passender Weiterbildungsangebote (Kruppe et al. 2021). Der Wegfall der ansonsten nötigen Zertifizierung von Maßnahmen beim Qualifizierungsgeld könnte es Unternehmen erleichtern, für ihre Beschäftigten passende Weiterbildungskurse zu finden, um ihre aktuellen Qualifizierungsbedarfe zu decken. Allerdings argumentieren Betriebe häufig, dass die Mindestdauer von 120 Stunden sinnvolle Weiterbildungsangebote von der Förderung ausschließen (Biermeier et al. 2023).

Auch hier gilt, dass wissenschaftliche Analysen bis zum Jahr 2029 deskriptiv und im Rahmen einer Selektivitätsanalyse untersuchen könnten, wie sich Zugangszahlen und Förderstrukturen entwickeln und ob die geförderten Personen tatsächlich (längerfristig) im geförderten Betrieb verbleiben. Ein kausaler Effekt ließe sich beim Qualifizierungsgeld nur ermitteln, wenn sich vergleichbare Betriebe mit vergleichbaren Beschäftigten identifizieren ließen, die die Förderung trotz bestehenden Bedarfs nicht in Anspruch nehmen. Hier dürfte es sich schwierig gestalten, hinreichend gute Informationen über Betriebe und Beschäftigte zu erhalten, die die Bildung einer solchen Vergleichsgruppe zulassen. Kosten-Nutzen-Analysen ließen sich wiederum nur dann durchführen, wenn die Kosten transparent wären und der zu betrachtende Nutzen vorab genau definiert und messbar wäre. Eine weitere methodische Herausforderung ist zudem, wie eine Kausalanalyse sinnvoll berücksichtigen kann, dass die Förderung (mit Ausnahme von Kleinstbetrieben) eine Betriebsvereinbarung oder einen betriebsbezogenen Tarifvertrag sowie strukturwandelbedingte Qualifizierungsbedarfe (die je nach Betriebsgröße mindestens 10 beziehungsweise 20 Prozent der Beschäftigten betreffen) voraussetzt.

## 4 Verlängerung der Erstattungen bei beruflicher Weiterbildung während Kurzarbeit

Das Arbeit-von-Morgen-Gesetz führte – zunächst bis zum 31.7.2023 befristet – die Möglichkeit ein, bei Weiterbildung die Hälfte der während der Kurzarbeit vom Arbeitgeber allein zu tragenden Sozialversicherungsbeiträge zu erstatten. Diese Regelung soll durch das geplante Gesetz um ein Jahr verlängert werden. Aufgrund pandemiebedingter Sonderregelungen zur Kurzarbeit wurden die Sozialversicherungsbeiträge bis 31. Dezember 2021 aber ohnehin voll und in der Folge bis zum 31. März 2022 zur Hälfte erstattet. Daher lässt sich die Inanspruchnahme aktuell erst ab dem Auslaufen der Sonderregelungen beobachten.

Die hälftige Erstattung bei Weiterbildung während Kurzarbeit wurde im Zeitraum zwischen Juli und Oktober 2022 nur von wenigen Betrieben pro Monat genutzt (Statistik der BA 2023, Tabelle 11). Um zu ermitteln, ob die Möglichkeit nach Ende der Pandemie nun stärker genutzt wird, erscheint eine Verlängerung der Regelung um ein Jahr sinnvoll.

## 5 Einführung einer Ausbildungsgarantie

Die Zahl der bei der BA gemeldeten Bewerber\*innen um einen betrieblichen Ausbildungsplatz sowie die Zahl der von den Betrieben gemeldeten Ausbildungsstellen erweisen sich sowohl hinsichtlich der bundesweiten Gesamtbilanz als auch mit Blick auf die regionale und berufliche Ebene als unausgeglichen (BMBF 2022). Im ersten Jahr der Corona-Pandemie ist die Zahl der gemeldeten Ausbildungsstellen und die der Bewerber\*innen für eine betriebliche Ausbildung stark zurückgegangen, doch haben sich die Zahl der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge sowie das Ausbildungsstellenangebot inzwischen leicht erholt (Christ et al. 2022). Die Zahl der gemeldeten Bewerber\*innen ist dagegen bereits seit 2019 rückläufig, mit einem deutlichen Einbruch während der Pandemie (Statistik der BA 2023; BMBF 2022). Seit Beginn der 2000er Jahre kann eine steigende Zahl von Ausbildungsstellen nicht besetzt werden (Bennewitz et al. 2022). Obgleich die Zahl der Bewerber\*innen um einen betrieblichen Ausbildungsplatz während der Pandemie deutlich zurückgegangen ist, kann nach wie vor eine signifikante Zahl von Jugendlichen ihren Ausbildungswunsch nicht realisieren. Dies verweist auf zunehmende Passungsprobleme am Ausbildungsmarkt.

Hinzu kommt, dass zahlenmäßig relevante Gruppen – insbesondere (formal) leistungsschwächere junge Menschen – von der Berufsberatung der BA aufgrund fehlender Ausbildungsreife nicht als Bewerber\*innen eingestuft werden. Exemplarisch sei darauf verwiesen, dass zwar mehr als jede zweite bei der BA gemeldete Ausbildungsstelle prinzipiell für Hauptschulabsolvent\*innen offen steht, aber nur jede/r vierte von der BA vermittelte Bewerber\*in über einen Hauptschulabschluss verfügt (siehe Bundesagentur für Arbeit 2022: 13). Gleichzeitig ist das Risiko von Schulabgänger\*innen mit maximal einem Hauptschulabschluss relativ hoch, auch nach Förderung in berufsvorbereitenden Angeboten als Ungelernte in den Arbeitsmarkt einzumünden. Vielfach erfolgt hier der Übergang in berufsvorbereitende Angebote, verbunden mit mehrjährigen Förderketten. Neben Personen,

die eine betriebliche Ausbildung ohne Erfolg beenden, betritt dieser Personenkreis den Arbeitsmarkt vielfach als formal geringqualifizierte Erwerbsperson (Dietrich et al. 2019). Wie Dietrich et al. (2019) ebenfalls zeigen, ist diese Population auch im weiteren Erwerbsverlauf nur begrenzt in der Lage, später eine berufliche Ausbildung nachzuholen. Der Erwerbsverlauf formal Geringqualifizierter ist vielfach geprägt von unsicheren und prekären Beschäftigungsverhältnissen, aber auch von Phasen wiederholter Erwerbslosigkeit (Solga 2005). Im Jahr 2021 waren in Westdeutschland 19,2 Prozent der zivilen Erwerbspersonen ohne abgeschlossene Ausbildung arbeitslos, in Ostdeutschland sogar 30,3 Prozent, während die Gesamtarbeitslosenquote im Westen 5,4 Prozent und im Osten 7,1 Prozent betrug. Im Juni 2022 gab es in Deutschland über 150.000 arbeitslose Jugendliche unter 25 Jahren ohne abgeschlossene Ausbildung. Weiter gut 300.000 Jugendliche waren ohne Abschluss in Helferpositionen tätig (Statistik der BA 2023a). Bei diesem Personenkreis besteht somit noch ein erhebliches Ausbildungspotenzial (Allmendinger/Dietrich 2003), das es nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels zu heben gilt. Hier kann die Ausbildungsgarantie, die zum 1.8.2024 in Kraft treten soll, einen Beitrag leisten, denn gerade Jugendliche mit schwächeren Schulleistungen beziehungsweise -abschlüssen haben trotz der momentan außergewöhnlich günstigen Ausbildungsmarktlage (mit deutlichem Überhang an unbesetzten Ausbildungsstellen) vielfach Schwierigkeiten, einen (geeigneten) Ausbildungsplatz zu finden. Bisweilen mag die Aufnahme einer Ausbildung aber auch als weniger attraktiv erscheinen im Vergleich zu den momentan ebenfalls sehr guten Beschäftigungsmöglichkeiten im Helfersegment – langfristig ist dies aber vermutlich eine fragliche Strategie. Die verschiedenen Elemente einer breit konzipierten Ausbildungsgarantie könnten Jugendliche aktivieren, sich stärker mit der Berufsorientierung zu befassen und sich dann eher für eine berufliche Ausbildung zu bewerben.

Mit der Einführung einer Ausbildungsgarantie sind allerdings heterogene und teils auch widersprüchliche Anforderungen verknüpft: die Förderung der beruflichen Orientierung, die Unterstützung leistungsschwächerer Jugendlicher beim Zugang zu betrieblicher Ausbildung, die Unterstützung hin zu einem erfolgreichen Abschluss einer betrieblichen Ausbildung, die Reduzierung von Ausbildungs-Mismatch und der Abbau von Fachkräftengpässen (Dietrich/Fitzenberger 2022). Dazu sind neue Instrumente erforderlich beziehungsweise bestehende in ihrer Leistungsfähigkeit zu erweitern. Der Gesetzentwurf greift die aktuellen Problemlagen auf und entwickelt mit dem Vorschlag einer Ausbildungsgarantie den Instrumentenkasten der BA für junge Menschen weiter. Die Ausbildungsgarantie sollte sich grundsätzlich an den regionalen Ausbildungsmarktgegebenheiten und den Bedarfen der Jugendlichen sowie der Betriebe vor Ort orientieren. Der Fokus auf eine betriebliche Ausbildung oder eine möglichst betriebsnahe überbetriebliche Ausbildung als Ultima Ratio ist sinnvoll; gerade bei der Förderung von jungen Menschen mit schwierigen Startbedingungen kann jedoch auch eine trägerbasierte Form der außerbetrieblichen Ausbildung einen wichtigen Ansatz darstellen. Regionale, aber auch berufsfachliche und qualifikatorische Disparitäten sollen auf operativer Ebene soweit wie möglich ausgeglichen und tatsächlich bestehende Bedarfe an Angeboten der außerbetrieblichen Berufsausbildung ermittelt werden. Dass der Gesetzentwurf nun wesentlich auf regionale Disparitäten abstellt, ist gesamtwirtschaftlich nachvollziehbar, aber greift aus einer berufsfachlichen Perspektive eher zu kurz.

Die Bestimmung beziehungsweise Messung von Disparitäten stellt eine Herausforderung für die Umsetzung dar. Der Gesetzesentwurf erachtet eine erhebliche regionale Unterversorgung an Ausbildungsstellen dann als gegeben, wenn sich ein regionaler Überhang der Zahl der gemeldeten Ausbildungsbewerber\*innen von mehr als zehn Prozent gegenüber den gemeldeten betrieblichen Ausbildungsstellen ergibt. In vielen Regionen gibt es eine solche Unterversorgung heute aber kaum noch und es dominiert stattdessen ein Bewerber\*innen-beziehungsweise Azubimangel. Der Entwurf betont aber, dass die Ermittlung von Regionen, in denen der Markt kein ausreichendes Ausbildungsplatzangebot bereithält und eine zusätzliche öffentliche Finanzierung von überbetrieblichen Ausbildungsplätzen tatsächlich erforderlich ist, durch die BA und die Sozialpartner erfolgt. Hierzu hat die BA gemeinsam mit dem IAB bereits ein Indikatorenset zusammengestellt, mit dessen Hilfe eine entsprechende Identifikation von Regionen mit ungünstiger Ausbildungsmarktlage erfolgen könnte. Dabei werden neben einer Reihe von gängigen Ausbildungsmarktindikatoren (Bewerber\*innen, Stellen, neu abgeschlossene Ausbildungsverträge, Zahl der Schulabgänger\*innen) auch eine spezifische Arbeitslosenquote von ausbildungslosen Jugendlichen sowie die Pendelverflechtungen der Auszubildenden berücksichtigt. So kann ein relativ umfassendes Bild von den regionalen Ausbildungschancen für Jugendliche in der Region und den erreichbaren Nachbarregionen gezeichnet werden. Allerdings zeigen die Indikatoren kein eindeutiges Bild, ob und inwieweit in einer Region kein ausreichendes Ausbildungsplatzangebot besteht, sodass sicherlich Bedarf für eine ganzheitliche Einschätzung der Situation vor Ort besteht.

In Bezug auf die inhaltlich-berufliche Ausrichtung der zusätzlichen Anstrengungen im Rahmen der Ausbildungsgarantie bleibt der Entwurf recht vage. Einerseits erscheint eine über die regionale Fokussierung hinausgehende Orientierung an den zukünftigen aktuellen Engpassberufen empfehlenswert. Dabei muss jedoch eine mittelfristige Perspektive eingenommen werden, da während der Ausbildung Zeit vergeht und eine Orientierung an nur kurzfristigen Engpässen zu Fehlinvestitionen führen kann. Andererseits wird eine reine Orientierung an Engpassberufen aufgrund der spezifischen Anforderungen insbesondere jungen Menschen mit schlechteren Startchancen nur dann gerecht, wenn die beruflichen Anforderungen mit den beruflichen Fähigkeiten und Interessen dieser jungen Menschen vereinbar sind. Zudem erfordert sie eine regelmäßige Anpassung über die Zeit, und es besteht die Schwierigkeit, in mittelfristiger Perspektive Engpassberufe vor Ort korrekt zu prognostizieren.

## 6 Berufsorientierungspraktikum

Die angestrebte stärkere Flankierung der Vermittlungsbemühungen durch kurze Praktika kann eine sinnvolle Strategie darstellen, um Jugendliche auf diese Weise zu ermuntern, praktische Erfahrungen zu sammeln und relevante Berufsbilder kennenzulernen. Auch diese Regelung soll zum 1.4.2024 in Kraft treten. Dadurch lernen sie die eigenen Stärken und Schwächen realistischer einzuschätzen. Arbeitsmarkterfahrung im Rahmen von Praktika kann dazu führen, dass junge Menschen ihre Bildungsentscheidungen überdenken, eine passendere Ausbildung finden oder sogar möglicherweise im Prozess für eine betriebliche Ausbildung gewonnen werden können. Diese neue Form von geförderten, ausbildungsvorbereitenden Praktika kann auch zur Vermeidung von Ausbildungsabbrüchen aufgrund falscher Erwartungen an den jeweiligen Ausbildungsberuf beitragen und so zu einer besseren inhaltlichen Passung der individuellen Bildungsentscheidung führen.

Als Zielgruppe kommen dabei ausbildungssuchende junge Menschen in Frage, die von der BA als Bewerber vermittelt werden, aber insbesondere auch junge Menschen, die in ihrer beruflichen Orientierung hier noch keine klare berufliche oder auch betriebliche Perspektive entwickelt haben und auch bei der BA (noch) nicht als Bewerber\*innen um einen Ausbildungsplatz vermittelt werden (siehe § 48 (1) 3).

## 7 Mobilitätszuschuss

Die vorgesehenen Mobilitätszuschüsse, die ebenfalls zum 1.4.2024 in Kraft treten sollen, können dazu beitragen, einen regionalen Mismatch von Angebot und Nachfrage auszugleichen, indem sie die Kosten möglicher räumlicher Mobilitätsentscheidungen reduzieren. Frühere Ansätze der Förderung der Mobilität zur Aufnahme einer betrieblichen Ausbildung waren allerdings nur begrenzt erfolgreich (vergleiche Aktivitäten zur Mobilitätsförderung ostdeutscher Jugendliche im Zuge der deutschen Wiedervereinigung, aber auch von ausländischen jungen Menschen infolge der Großen Rezession in den späten 2000er Jahren), und auch Studien zur Mobilitätsbereitschaft junger Menschen in Deutschland finden Unterschiede zwischen der allgemeinen Mobilitätsbereitschaft (bis zu 40 Prozent) und dem faktischen bundeslandübergreifenden Mobilitätsaufkommen (6 Prozent, Technopolis 2015). Bosch et al. (2022) verweisen darauf, dass regionale Mobilität (hier im Falle des Zuzugs von künftigen Auszubildenden in das Bundesland Bremen) gerade von leistungsschwächeren jungen Menschen seltener realisiert wird. Diese Befunde korrespondieren mit allgemeinen Befunden zur regionalen Mobilität. Vor diesem Hintergrund ist zu erwarten, dass gerade leistungsschwächere junge Menschen die Möglichkeit von Mobilitätszuschüssen nur bedingt wahrnehmen werden.

## 8 Einstiegsqualifizierung (EQ)

Nach dem Gesetzesentwurf soll der Zugang zur Einstiegsqualifizierung flexibler werden und nun auch wieder Ausbildungsplatzbewerber\*innen den Zugang ermöglichen. Dies könnte sowohl zu einer Verbesserung der beruflichen Orientierung als auch zu einem flexibleren Einsatz ausbildungsvorbereitender Förderung beitragen. Offen bleibt der Gesetzesentwurf bei der Frage, wie mehr Betriebe dafür gewonnen werden können, Jugendlichen mit geringen Chancen auf einen Ausbildungsplatz für eine Einstiegsqualifizierung zu berücksichtigen. Sinnvoll sind die weiteren Ansätze zum flexibleren Einsatz von EQ (Verkürzung der Mindestdauer; Ausweitung der Teilzeitmöglichkeiten; Vereinbarung, eine Einstiegsqualifizierung bei einem Betrieb zu absolvieren, bei dem bereits eine Ausbildung vorzeitig erfolglos beendet wurde). Herausforderungen ergeben sich im Hinblick darauf, wie eine flexiblere Handhabung beim Zugang zur Einstiegsqualifizierung mit dem (zeitnahen) Besuch einer Berufsschule verknüpft werden kann. Schon jetzt besteht das Problem, dass eine Einstiegsqualifizierung nicht immer mit dem Schulbetrieb in der Berufsschule vereinbart werden kann.

## 9 Berufsausbildung in außerbetrieblichen Einrichtungen (BaE)

Der Gesetzesentwurf benennt das zusätzliche außerbetriebliche Ausbildungsangebot als Ultima Ratio, wenn alle anderen Instrumente und Bemühungen nicht greifen. Dies ist gerade deshalb angezeigt, weil in den letzten Jahren nicht nur die Zahl der unvermittelten Bewerber\*innen gestiegen ist, sondern auch die der unbesetzten Stellen. Arbeitsagenturen und Jobcenter haben nicht nur den Auftrag, Jugendliche mit Ausbildungsplätzen zu versorgen, sondern auch Ausbildungsbetriebe bei der Suche nach geeigneten Bewerber\*innen zu unterstützen. Gerade in Regionen mit einer besonders hohen Zahl von unbesetzten Stellen sollte daher zunächst alles versucht werden, um ausbildungsplatzsuchende Jugendliche mit diesen Stellen zusammenzubringen, bevor ein zusätzliches öffentlich finanziertes Ausbildungsangebot erzeugt wird. Zusätzliche außerbetriebliche Ausbildungsangebote sollten sich also an den regionalen Rahmenbedingungen und tatsächlichen Bedarfen orientieren. Gleichwohl sind neben regionalen auch berufliche Ungleichgewichte zu beachten, die nun im Gesetzesentwurf mit seinem Fokus auf die regionale Ausweitung von BaE nicht weiter berücksichtigt werden. Ferner stellt sich die Frage, in wie weit die Fokussierung auf regionale Ungleichgewichte eine allgemeine Förderberechtigung begründet (§ 76, nun erweiterter Absatz 5).

Dennoch erlauben es außerbetriebliche Ausbildungsangebote, gerade leistungsschwächere junge Menschen gezielt zu fördern und so den Weg zu einem beruflichen Abschluss zu ebnen. Dies kann in einer integrativen oder kooperativen Form erfolgen. Beide Förderformen reagieren auf unterschiedliche und spezifische individuelle Förderbedarfe und sind demzufolge auch hinsichtlich ihrer Erfolgswirkung nicht unmittelbar zu vergleichen. Auch wenn der betriebsnahen Förderung aufgrund seiner positiven Begleiterscheinungen (stärkere Praxisnähe, größere berufliche Vielfalt, günstigere Beschäftigungschancen nach Ausbildung) der Vorrang zu

geben ist, kann eine integrative Förderung in manchen Fällen angemessen sein. Wesentlich ist hier die bedarfsgemäße Zuweisung zu der entsprechenden marktnahen Förderform, die mit guten Aussichten einhergeht, später in eine betriebliche Ausbildung zu wechseln oder nach erfolgreichem Abschluss der überbetrieblichen Ausbildung eine Beschäftigung in dem Ausbildungsberuf zu finden.

Erstrebenswert ist eine beschleunigte Zuweisung in Angebote der außerbetrieblichen Ausbildung, um langjährige Förderketten zu vermeiden, die noch immer vielfach zu beobachten sind. Dabei sind sowohl die individuellen Voraussetzungen und Förderbedarfe als auch die regionale Arbeitsmarktsituation zu berücksichtigen. Zudem sollten für Träger und Kooperationsbetriebe Anreize für rasche Übergänge in eine reguläre betriebliche Ausbildung unter Anrechnung der bereits erlernten Ausbildungsinhalte geschaffen werden. Übergänge von der außerbetrieblichen in die betriebliche Ausbildung sollen durch eine finanzierte Nachbetreuung und eine gegebenenfalls erforderliche konstante Betreuung der Auszubildenden durch den jeweiligen Träger gewährleistet werden. Auch diese Strategie ist sinnvoll, weil die außerbetriebliche Ausbildung auf diese Weise in erster Linie eine Brücke in die betriebliche Ausbildung wäre – mit den bekannten Vorteilen von betrieblichen Ausbildungsabschlüssen (positive Signalwirkung des Abschlusses und hohe Übernahmechancen durch den Ausbildungsbetrieb) und ohne die bekannten Nachteile von außerbetrieblichen Abschlüssen (Stigma des Versagens an der ersten Schwelle, fehlende Übernahmechancen nach der Ausbildung).

## 10 Zugehöriger Antrag der Fraktion DIE LINKE

Die Fraktion DIE LINKE beantragt, dass die Regelungen aus dem Referentenentwurf des BMAS vom 16.12.2022 zu Bildungszeit und Bildungsteilzeit wieder aufgegriffen werden. Zu Bildungszeit und Bildungsteilzeit hat das IAB bereits in Dietrich et al. (2023) Stellung genommen.

Zudem fordert DIE LINKE weitere Anpassungen beim Qualifizierungsgeld und der Entgeltersatzleistung bei einer Bildungszeit. Hierzu gehören unter anderem ein Mindestqualifizierungsgeld und ein Mindestbildungszeitgeld. Dem IAB sind zu den Auswirkungen eines solchen Mindestgeldes bei Qualifizierung oder während Bildungszeiten keine wissenschaftlichen Studien bekannt.

# Literatur

- Allmendinger, Jutta; Dietrich, Hans (2003): Vernachlässigte Potenziale? Zur Situation von Jugendlichen ohne Bildungs- und Ausbildungsabschluss. *Berliner Journal für Soziologie*, 13 (4), 465–476.
- Bennewitz, Emanuel; Klinge, Silke; Leber, Ute; Schwengler, Barbara (2022): Zwei Jahre Corona-Pandemie: Die deutsche Wirtschaft zwischen Krisenstimmung und Erholung – Ein Vergleich der Jahre 2019 und 2021 – Ergebnisse des IAB-Betriebspanels. [IAB-Forschungsbericht 20/2022](#).
- Biermeier, Sandra; Dony, Elke; Greger, Sabine; Leber, Ute; Schreyer, Franziska; Strien, Karsten (2023): Warum Betriebe die Weiterbildungsförderung für Beschäftigte bislang eher wenig nutzen. In: [IAB-Forum, 18.1.2023](#).
- Bosch, Gerhard; Dietrich, Hans; Nagel, Bernhard; Wedemeier, Jan; Werner, Dirk; Wieland, Clemens (2022): Abschlussbericht der Expertenkommission zur Einführung eines umlagefinanzierten Landesausbildungsfonds in der Freien Hansestadt Bremen. Bremen.
- BMBF (2022): Berufsbildungsbericht 2022. Berlin (BMBF).
- Bundesagentur für Arbeit (2022): Situation am Ausbildungsmarkt. Berichte: Arbeitsmarkt kompakt | 2022. Nürnberg.
- Christ, Alexander; Schuß, Eric; Milde, Bettina; Granath, Ralf-Olaf (2022): Die Entwicklung des Ausbildungsmarktes im Jahr 2022 Analysen auf Basis der BIBB-Erhebung über neu abgeschlossene Ausbildungsverträge und der Ausbildungsmarktstatistik der Bundesagentur für Arbeit zum Stichtag 30. September. Bonn (BIBB).
- Dauth, Christine (2020): Regional discontinuities and the effectiveness of further training subsidies for low-skilled employees. In: *ILR Review*, Vol. 73, No. 5, 1147–1184.
- Dauth, Christine; Toomet, Ott (2016): On government-subsidized training programs for older workers. In: *Labour*, Vol. 30, No. 4, 371–392.
- Dietrich, Hans; Fitzenberger, Bernd (2022): Duale Ausbildung unter Druck: Was kann eine Ausbildungsgarantie leisten? In: [IAB-Forum, 4.7.2022](#).
- Dietrich, Hans; Fitzenberger, Bernd; Janssen, Simon; Kruppe, Thomas; Lang, Julia; Leber, Ute; Osiander, Christopher; Seibert, Holger; Stephan, Gesine (2023): Reform der Weiterbildungsförderung Beschäftigter nach § 82 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch (SGB III) – Weiterbildungsgesetz. Stellungnahme des IAB vom 13.1.2023 im Rahmen der Verbändebeteiligung zum BMAS-Referentenentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Aus- und Weiterbildungsförderung und Einführung einer Bildungszeit. [IAB-Stellungnahme 1/2023](#).
- Dietrich, Hans; Patzina, Alexander; Kretschmer, Sara (2019): Soziale Herkunft, Lebensverlaufsereignisse und die verspätete Aufnahme einer beruflichen Ausbildung formal Geringqualifizierter. In: *KZfSS Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 71 (3).
- Klaus, Anton; Kruppe, Thomas; Lang, Julia; Roesler, Konrad (2020): Geförderte Weiterbildung Beschäftigter: Trotz erweiterter Möglichkeiten noch ausbaufähig. [IAB-Kurzbericht 24/2020](#).

- Kruppe, Thomas (2020): Gestärkte Weiterbildung weiter stärken. In: WSI-Mitteilungen, Vol. 73, No. 4, S. 304–306.
- Kruppe, Thomas; Lang, Julia (i. E.): Geförderte Weiterbildung Beschäftigter – Positiver Trend bei den Teilnehmendenzahlen. In: IAB-Forum.
- Kruppe, Thomas; Lang, Julia; Leber, Ute (2021): Nur jeder zehnte Betrieb nutzt die Weiterbildungsförderung der Bundesagentur für Arbeit, In: [IAB-Forum, 17.5.2021](#).
- Leber, Ute; Kruppe, Thomas; Schreyer, Franziska; Grabert, Tim-Felix (2022): Vorbild Österreich: Impulse für die Weiterbildungspolitik in Deutschland? In: [IAB-Forum, 29.11.2022](#).
- Solga, Heike (2005): Ohne Abschluss in die Bildungsgesellschaft: Die Erwerbschancen gering qualifizierter Personen aus soziologischer und ökonomischer Perspektive (p. 354). Verlag Barbara Budrich.
- Statistik der BA (2023): Angezeigte und realisierte Kurzarbeit – Deutschland, West/Ost, Länder, Kreise und Agenturen für Arbeit (Zeitreihe Monats- und Jahreszahlen) ([https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche\\_Formular.html?topic\\_f=kurzarbeit-zr2](https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?topic_f=kurzarbeit-zr2)).
- Statistik der BA (2023a): Arbeitsmarkt nach Qualifikationen. Nürnberg ([https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche\\_Formular.html?nn=20918&topic\\_f=amq](https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?nn=20918&topic_f=amq)).
- Technopolis (2015): Entwicklung eines ganzheitlichen Handlungskonzepts zur Steigerung der Mobilität ausbildungssuchender Jugendlicher innerhalb Deutschlands. Frankfurt/M.
- van den Berg, Gerard J.; Dauth, Christine; Homrighausen, Pia; Stephan, Gesine (2023): Informing employees in small and medium-sized firms about training: Results of a randomized field Experiment. In: Economic Inquiry, Jg. 61, H. 1, 162–178.
- Weber, Enzo; Yilmaz, Yasemin (2022): Ausgestaltung von Kurzarbeit bei massenhafter Nutzung. [IAB-Forschungsbericht 10/2022](#).

# Impressum

## IAB-Stellungnahme 4|2023

### Veröffentlichungsdatum

22. Juni 2023

### Weitere Informationen

Deutscher Bundestag, Ausschüsse, Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Aus- und Weiterbildungsförderung und weiterer Anträge: Tagesordnung, Sachverständigenliste, Stellungnahmen

Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Stärkung der Aus- und Weiterbildungsförderung (Bundestag Drucksache [20/6518](#))

Zugehöriger Antrag (zum Gesetzentwurf) der Fraktion DIE LINKE (Bundestag Drucksache [20/6549](#))

### Herausgeber

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

### Redaktion

Martina Dorsch

### Rechte

Diese Publikation ist unter folgender Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht:  
Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International (CC BY-SA 4.0)  
<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

### Bezugsmöglichkeit dieser Stellungnahme

<http://doku.iab.de/stellungnahme/2023/sn0423.pdf>

### Bezugsmöglichkeit aller Veröffentlichungen der Reihe „IAB-Stellungnahme“

<https://iab.de/publikationen/iab-publicationsreihen/iab-stellungnahme/>

### Webseite

<http://www.iab.de>

### ISSN

2195-5980

### DOI

10.48720/IAB.SN.2304