UNIVERSITÄT DUISBURG ESSEN

Offen im Denken

Möglichkeiten zur Etablierung einer Ausbildungsgarantie mit integrierter Ausbildungsassistenz im deutschen Recht

Expertise im Auftrag des Internationalen Bunds (IB) im Rahmen des Kooperationsverbundes Jugendsozialarbeit

Verfasser:

Ass. Jur., Diplom-Betriebswirtin, M.A. EAM Christina Düsseldorff;

Dr. Anna Rosendahl

Projektleitung:

Dr. Anna Rosendahl

Essen, den 07.08.2014

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis ..... **III**

1 Einleitung **1**

2 Verfassungsrechtliche Prüfung der Ausbildungsgarantie **4**

2.1 Zum inhaltlichen Verständnis der Ausbildungsgarantie, der Versuch einer Definition 4

2.2 Ausbildungsgarantie und fehlende Ausbildungsreife 9

2.3 Die Ausbildungsgarantie als positive Diskriminierung gegenüber anderen Ausbildungswegen 10

2.4 Ausbildungsgarantie und Verfassungsauftrag: Verfassungsrechtlicher Rahmen für eine Ausbildungsgarantie 12

2.4.1 Grundrechte der Jugendlichen als verfassungsrechtliche Rahmenbedingung einer Ausbildungsgarantie 12

2.4.1.1 Freie Wahl der Ausbildungsstätte und freie Berufswahl nach Art. 12 Abs. 1 GG 12

2.4.1.2 Privatautonomie nach Art. 2 Abs. 1 GG 17

2.4.2 Verfassungsrechtliche Grenzen und Möglichkeiten der Beteiligung der Unternehmer bzw. der Unternehmen bei der Umsetzung einer Ausbildungsgarantie 17

2.4.2.1 Verfassungsrechtliche Beurteilung der Verpflichtung von Unternehmen zum Abschluss eines Ausbildungsvertrages durch den Staat 17

2.4.2.1.1 Berufsfreiheit 17

2.4.2.1.2 Unternehmensfreiheit 19

2.4.2.1.3 Privatautonomie 19

2.4.2.2 Verpflichtung von Arbeitgebern zur Finanzierung der Ausbildungsgarantie 20

2.4.3 Regelungskompetenzen 20

2.5 Fazit 21

3 Möglichkeiten zur rechtlichen und organisatorischen Implementierung der Ausbildungsgarantie ins deutsche Recht **22**

3.1 Exkurs: Rechtliche Verankerung einer gesetzlich geregelten Ausbildungsgarantie in Österreich 22

3.2 Rechtliche Verankerung der Ausbildungsgarantie im Grundgesetz 29

3.3 Rechtliche Verankerung der Ausbildungsgarantie im Sozialgesetzbuch III 32

3.4 Rechtliche Verankerung der Ausbildungsgarantie im Sozialgesetzbuch VIII (Jugendhilfe) 39

3.5 Rechtliche Verankerung der Ausbildungsgarantie im Berufsbildungsgesetz 42

3.6 Zusätzliche Regelungsbedarfe 48

3.7 Zwischenfazit 52

4 Finanzierung der Ausbildungsgarantie 54
4.1 Jährliche Kosten und Einsparpotenziale der Ausbildungsgarantie 54
4.1.1 Jährliche Kosten der Ausbildungsgarantie 54
4.1.2 Einsparungen durch die Umsetzung der Ausbildungsgarantie 60
4.1.3 Zwischenfazit 60
4.2 Modelle zur Finanzierung der Ausbildungsgarantie 61
4.2.1 Finanzierung aus Sozialversicherungsbeiträgen 61
4.2.2 Finanzierung aus Steuermitteln 63
4.2.3 Finanzierung der Ausbildungsgarantie aus Sonderabgaben der Arbeitgeber 64
5 Gesamtfazit 67
Literaturverzeichnis 69

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Ausgaben für punktuellen Förderbedarf im ersten Ausbildungsjahr 57

Tabelle 2: Ausgaben für die Schaffung von Ausbildungsplätzen in betriebsnaher Ausbildung 57

Tabelle 3: Ausgaben für die Schaffung von Plätzen zur Hinführung an die Ausbildungsreife (Übergangssystem) 58

Tabelle 4: Ausgaben für die Schaffung von Ausbildungsplätzen in der betriebsnahen Ausbildung 58

Tabelle 5: Mehrausgaben der Ausbildungsgarantie und Minderausgaben durch Einsparungen im Übergangssystem (in Euro) 60

1 Einleitung

Der dualen Berufsausbildung kommt im deutschen Bildungssystem ein hoher Stellenwert zu, ist diese doch der klassische Weg für nichtstudienberechtigte Schulabgänger[1], über den sie durch den Erwerb des Facharbeiter-/Gesellenbriefs den Eintritt in das Erwerbsleben erreichen können. Mit dem Facharbeiterabschluss ist in der Regel ein erfolgreicher Zugang zum Arbeitsmarkt, den sozialen Sicherungssystemen und einem angesehenen sozialen Status in der Gesellschaft verbunden. Ohne berufliche Qualifikation droht eine lebenslange instabile Berufskarriere mit fehlender sozialer Absicherung und geringen Aussichten auf gesellschaftliche Teilhabe. Obendrein ist diese Situation prägend für die gesamte Berufsbiografie, weil eine nachholende Qualifizierung eher selten und nur mit hohem finanziellem sowie persönlichem Aufwand gelingt.

Die Strukturkrise des Dualen Systems als bildungspolitisches Problem

In der bestehenden Form ist das Duale System jedoch nicht in der Lage, den mit diesem Stellenwert verbundenen Ansprüchen gerecht zu werden, weil es über mehr als ein Jahrzehnt nicht gelungen ist, die für eine Duale Ausbildung zwingend erforderliche ausreichende Zahl an betrieblichen Ausbildungsplätzen zur Verfügung zu stellen. Dabei ist die Quote derjenigen Unternehmen, die mindestens einen Ausbildungsplatz anbieten, in den letzten Jahren kontinuierlich gesunken (2008: 24%, 2009: 23,5%, 2010: 22,5%, 2011: 21,7%) und hat mit lediglich 21,7 % im Jahr 2011 ihren niedrigsten Stand seit 1999 erreicht.[2]

Gleiches gilt für die Auszubildenden. So liegt im Jahr 2013 die Zahl der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge mit 530.715 erneut um 3,7 % (ein Minus von 20.544 Stellen) geringer als im Vorjahr und weist damit den mit Abstand niedrigsten Wert seit der Deutschen Einheit auf. Diese unternehmensbedingte Unterversorgung ist zumindest mit ursächlich dafür, dass 1,5 Mio. Jugendliche im Alter zwischen 20 und 29 Jahren ohne eine Berufsausbildung sind, und eine Trendwende ist trotz stabil guter konjunktureller Lage und rückläufiger Zahl der nichtstudienberechtigten Schulabgänger (seit 2005 Rückgang um 169.000 Schüler) nicht in Sicht. So stehen für 2012 der Zahl von 551.272 neu abgeschlossenen Ausbildungsverträgen 266.732 Neueintritte in ein nicht vollqualifizierendes Übergangssystem gegenüber, das im Hinblick auf eine berufsqualifizierende Ausbildung nur selten anschlussfähig ist. Hinzu kommen 15.650 unversorgte Jugendliche (Anstieg von 38,2% im Vergleich zum Vorjahr)

---

[1] Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichwohl für beiderlei Geschlecht.

[2] vgl. Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) 2013

sowie 162.550 Altbewerber (Jugendliche, die 1-2 Jahre erfolglos einen Ausbildungsplatz suchen). Zwar blieben demgegenüber 33.275 Ausbildungsplätze in 2012 unbesetzt, jedoch befinden sich in 2013 aber auch 266.732 Jugendliche in der Warteschleife des Übergangssystems[3]. Dabei haben Hauptschüler, Altbewerber über 20 Jahre, Schulabgänger mit Migrationshintergrund und Schulabgänger mit mittlerem Bildungsabschluss, aber schlechteren Schulnoten besondere Schwierigkeiten bei der Ausbildungsplatzsuche. Das durchschnittliche Einstiegsalter in Ausbildung beträgt derzeit 19,8 Jahre.

Diese Zahlen belegen insgesamt einen deutlichen Ausbildungsplatzmangel im Dualen System, und nach einer Prognose des BIBB (Bundesinstitut für Berufsbildung) ist ein vollständiger Abbau dieser Unterversorgung zukünftig nicht zu erwarten.[4] In der Gesamtbetrachtung dieser Unterversorgung ausbildungsbereiter Jugendlicher über fast zwei Jahrzehnte und der zunehmenden Ausbildungsabstinenz der Unternehmen auch in längeren Phasen stabilen wirtschaftlichen Wachstums muss daher von einer tiefen strukturellen Krise des Dualen Systems gesprochen werden.

Den hier aufgezeigten Defiziten in der beruflichen Erstausbildung stehen gesamtgesellschaftliche Herausforderungen gegenüber, die zukünftig zu bewältigen sind. So müssen soziale Schieflagen in der nachwachsenden Generation vermieden werden, wenn diese aufgrund fehlender beruflicher Qualifikation auf dem Arbeitsmarkt nicht dauerhaft Fuß fassen kann. Fehlende berufliche Qualifizierung belastet zudem langfristig die sozialen Sicherungssysteme, denn instabile schlecht bezahlte Arbeitsplätze bedeuten nicht nur geringere Einnahmen der Sozialkassen, vielmehr sind häufig dauerhafte soziale Transferleistungen erforderlich, um den Lebensunterhalt unterqualifizierter Menschen zu garantieren. Ebenso dürften die wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten in Deutschland in Anbetracht des demografischen Wandels und dem bereits partiell auftretenden Fachkräftemangel durch fehlenden Nachwuchs auf Facharbeiterebene dauerhaft gefährdet sein.

Die fehlenden Ausbildungsmöglichkeiten für Jugendliche ohne Studienberechtigung verweisen im Kern auf ein bildungspolitisches Problem, das trotz Bemühungen durch Ausbildungsinitiativen, wie „Job-Programm (JUMP (1989)), „Ausbildungskonsens“ (1999), „Ausbildungspakt“ (2004), „Gesetz zur nationalen Qualifizierungsoffensive“ (2008) und „Ausbildungspakt“ (2010), bisher nicht nachhaltig gelöst werden konnte, denn der andauernde Trend der Flucht von Unternehmen aus der Ausbildungsverantwortung, die inzwischen nur noch jedes fünfte Unternehmen wahrnimmt, setzt sich unvermindert fort. Dabei ziehen sich insbesondere kleine und mittlere Betriebe aus der Ausbildung zurück. Für diese zunehmende betriebliche

[3] Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) 2014

[4] vgl. BIBB 2012

Ausbildungsabstinenz sind bisher keine eindeutigen Erklärungsmuster gefunden worden. Die in diesem Zusammenhang lange Zeit vertretene Annahme, dass betriebliche Ausbildungsaktivitäten lediglich konjunkturellen Schwankungen unterworfen seien und sich in wirtschaftlichen Boom-Zeiten das Ausbildungsplatzangebot entsprechend der allgemeinen Beschäftigtenzahlen auf dem Arbeitsmarkt erhöhen werde, ist jedenfalls durch die skizzierte Entwicklung der Ausbildungsplatzzahlen endgültig widerlegt. Vielmehr kann festgehalten werden, dass die Entwicklung auf dem Ausbildungsmarkt von der Arbeitsmarktentwicklung vollständig entkoppelt ist.

Um dauerhaft soziale Schieflagen durch fehlende Chancen für einen erfolgreichen Start in das Berufsleben mit den damit verbundenen Folgekosten im sozialen Bereich zu vermeiden und gleichzeitig den Arbeitsmarkt durch ein ausreichendes Fachkräfteangebot zukünftig „demographiefest“ zu machen, ist die Bereitstellung ausreichender qualifizierter Ausbildungsmöglichkeiten als eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe anzusehen, die mit den Mitteln des freien Marktes nicht gelöst werden kann, weil die Facharbeiternachfrage nicht mehr mit den Ausbildungsplatzangeboten korreliert. Deshalb müssen neue Instrumente in neuen Akteurskonstellationen und neue Finanzierungsmodelle entwickelt werden, die die Unterversorgung der Jugendlichen mit Ausbildungsmöglichkeiten dauerhaft beseitigen.

Eine seit Jahrzehnten immer wiederkehrende sozial- wie bildungspolitische Forderung nach einer staatlichen Ausbildungsgarantie soll daher als Option für eine adäquate und dauerhafte Problemlösung in der folgenden Expertise ausgelotet werden. Dabei werden zunächst die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen erläutert, die notwendigerweise bei der Ausgestaltung einer solchen Garantie zu berücksichtigen sind, denn diese begrenzen den bildungspolitischen Spielraum in mehrfacher Hinsicht.

2 Verfassungsrechtliche Prüfung der Ausbildungsgarantie

Im Folgenden gilt es, zunächst das angestrebte Konzept einer Ausbildungsgarantie inhaltlich zu konturieren und diesbezügliche Konsequenzen im Hinblick auf die Zielgruppe zu skizzieren (vgl. Kap. 2.1-2.3). Hierauf aufbauend werden die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen vorgestellt (vgl. Kap. 2.4). Dazu wird zunächst erläutert, dass bei allen in Frage kommenden Formen von Ausbildungsgarantien die in der Verfassung verankerten Rechte der Bewerber um einen Ausbildungsplatz gewahrt werden müssen und welche Konsequenzen dies für die Entwicklung eines Modells für eine umfassende Ausbildungsgarantie hat (vgl. Kap. 2.4.1). Daran anschließend werden die verfassungsrechtlichen Grenzen für eine gesetzlich verpflichtende Mitwirkung von Unternehmern und Unternehmen als potenzielle Anbieter von Ausbildungsplätzen im Dualen System bei der Umsetzung einer Ausbildungsgarantie aufgezeigt (vgl. Kap. 2.4.2). In diesem Zusammenhang steht auch die Frage zu beantworten, inwieweit der Gesetzgeber die Bereitstellung von Ausbildungsplätzen durch Kontrahierungszwang, also durch eine Pflicht zum Vertragsabschluss, ggf. rechtlich verbindlich einfordern kann. Ebenso wird geprüft, ob nicht oder quantitativ unzureichend ausbildende Betriebe durch eine Ausbildungsplatzabgabe an der Finanzierung beteiligt werden können, denn sie wären durch das Angebot qualifizierter Fachkräfte unmittelbare Nutznießer einer solchen Ausbildungsinitiative. Desweitern wird untersucht, welche Akteure (Bund, Länder, Kommunen, Sozialversicherungsträger) aufgrund ihrer jeweiligen rechtlichen Kompetenzen als Garant, Umsetzer oder Finanzier des Vorhabens in Betracht kommen (vgl. Kap. 2.4.3). Letzteres ist in Anbetracht der föderalen Strukturen im Bildungsbereich und des dualen Lernprinzips (schulische Bildung, betriebliche Ausbildung) ein äußerst komplexes Problem, das bei den unterschiedlichen Optionen zur Ausgestaltung einer Ausbildungsplatzgarantie jeweils neu bewertet werden muss.

2.1 Zum inhaltlichen Verständnis der Ausbildungsgarantie, der Versuch einer Definition

Die Begriffe Ausbildungsgarantie oder Ausbildungsplatzgarantie erfahren zurzeit unter dem Druck des drohenden bzw. bereits eingesetzten Facharbeitermangels und des demografischen Wandels bei gleichzeitigem Rückzug der Wirtschaft aus der dualen Ausbildung und dem damit verbundenen Ausbildungsplatzmangel eine politische Renaissance. So haben alle im Bundestag vertretenen Parteien dieses Thema auf ihrer jeweiligen politischen Agenda ebenso wie auch die Gewerkschaften, Sozialverbände, Kirchen und freien Träger. Vergleicht man jedoch die jeweiligen Konzeptvorstellungen für eine Ausbildungsgarantie bzw. Ausbildungsplatzgarantie, so wird deutlich, dass diese je nach Nutzer bzw. Zugehörigkeit zu einem politischen Lager inhaltlich weit auseinanderliegen. Insbesondere der Grad der Verbindlichkeit eines Anspruchs auf einen Ausbildungsplatz, die

Zielgruppen und die Definition, was unter dem Begriff der Ausbildung in diesem Zusammenhang verstanden wird, verweisen auf eine große Spannweite definitorischer Ansätze und Konzepte. Von einem einheitlichen Begriffsverständnis oder gar von einem gemeinsamen Modell kann deshalb also keinesfalls die Rede sein.

Da die übergeordnete Untersuchungsfragestellung dieser Expertise darin besteht, wie eine Ausbildungsgarantie rechtlich verbindlich und dauerhaft implementiert werden kann, muss vorab geklärt werden, was genau in diesem Kontext unter Ausbildungsgarantie verstanden wird. Die folgenden Ausführungen sind ein Ergebnis konsensualer Interpretationen des Begriffs Ausbildungsgarantie auf einem Workshop, der am 26.02.2014 in Frankfurt stattgefunden hat und an dem neben den Verfassern und dem Auftraggeber der vorliegenden Expertise auch die Kooperationspartner, d.h. Vertreter der Mitgliedsorganisationen des Kooperationsverbundes Jugendsozialarbeit teilgenommen haben.

Ziel der Ausbildungsgarantie:

Ziel der Ausbildungsgarantie ist es, allen Jugendlichen bzw. jungen Erwachsenen rechtlich verbindlich den Zugang zu einer beruflichen Mindestausbildung auf dem Niveau einer vollwertigen Facharbeiterausbildung zu ermöglichen. Die bereitzustellende Berufsausbildung soll einen Start in ein qualifiziertes Berufsleben und damit eine Chance zum Eintritt in den Arbeitsmarkt mit einer möglichst stabilen Erwerbsbiographie eröffnen. Auf diese Weise sollen die Voraussetzungen für eine gesellschaftliche Teilhabe und einen uneingeschränkten Zugang zu den Sozialversicherungssystemen gelegt werden. Die Ausbildungsgarantie entspricht insoweit dem Gedanken des Sozialstaatsprinzips des Grundgesetzes.

Zielgruppe:

Zielgruppe der Ausbildungsgarantie sind alle Jugendlichen bzw. jungen Erwachsenen nach Verlassen der allgemeinbildenden Schule. Dabei ist es unerheblich, ob zuvor ein und – falls ja – welcher allgemein bildende Schulabschluss erworben wurde. Die Ausbildungsgarantie gilt insoweit auch für Jugendliche und junge Erwachsene mit einer Hochschulzugangsberechtigung ebenso wie für Studienabbrecher ohne vollqualifizierenden ersten Berufsausbildungs-/Studienabschluss.

Art der garantierten Ausbildung:

Mit der Ausbildungsgarantie sollen Jugendliche Zugang zu einer vollqualifizierenden Berufsausbildung und zu einem Berufsausbildungsabschluss erhalten. Unter Beruf in diesem Sinne werden alle bundesweit nach Berufsbildungsgesetz (BBiG) und Handwerksordnung (HWO) anerkannten Berufsausbildungen im Rahmen des Dualen Systems verstanden

ebenso wie alle Schulberufe nach Landesrecht, die im Rahmen einer vollzeitschulischen Ausbildung ausgebildet werden. Dabei soll sich die Ausbildungsdauer an der regulären durchschnittlichen Ausbildungsdauer orientieren und demnach im Schnitt mehrheitlich mindestens drei Jahre betragen. Stellt sich im Verlauf der Ausbildung heraus, dass der Jugendliche trotz zusätzlicher Unterstützungsangebote (Assistierte Ausbildung) das Ausbildungsziel nicht erreichen kann, sind Teilqualifikationen möglich. (Letztere Option wird in dieser Expertise nicht weiter bearbeitet).

Lernorte der garantierten Ausbildung und die Rollenverteilung der Akteure:

Übergeordnete Prämisse des favorisierten Konzepts der Ausbildungsgarantie besteht darin, Jugendliche, wann immer möglich, in eine anerkannte vollqualifizierende Berufsausbildung einmünden zu lassen, die an den dafür regulär vorgesehenen Lernorten durchgeführt wird. Das bedeutet, dass Jugendliche, die eine anerkannte Berufsausbildung nach Berufsbildungsgesetz (BBiG) bzw. Handwerksordnung (HwO) anstreben, prioritär in eine reguläre duale Ausbildung mit den Lernorten Betrieb und Berufsschule einmünden sollen. Gelingt dies bspw. aufgrund unzureichender betrieblicher Ausbildungsplatzangebote nicht, sollen überbetriebliche Ausbildungsstätten bzw. außerbetriebliche Träger die Rolle des Ausbildungsbetriebes übernehmen. Im Falle einer überbetrieblichen Ausbildung soll diese durch ausreichend Praxisphasen bzw. Betriebspraktika ergänzt werden, die unmittelbar in Betrieben oder in überbetrieblichen Ausbildungsstätten absolviert werden können. Eine vollzeitschulische Ausbildung soll nur in denjenigen Fällen erfolgen, in denen die Berufsausbildung in der Regel vollzeitschulisch vorgesehen ist (etwa im Gesundheits-, Sozial- und Pflegebereich an Berufsfachschulen). Berufsausbildungen nach BBiG/HwO, die vollzeitschulisch als ausschließliches Ersatzangebot durch berufsbildende Schulen umgesetzt werden (können), werden zur Umsetzung der Ausbildungsgarantie explizit abgelehnt und sollen nicht eingesetzt werden.

Ausbildungsplatzgarantie und Wahlmöglichkeiten der Jugendlichen

Zur Umsetzung einer Ausbildungsplatzgarantie gehören zwei zentrale Elemente. Zum einen muss die Zahl der Ausbildungsplatzangebote die Zahl der Ausbildungsplatzbewerber um 12,5 % (in Anlehnung an das Bundesverfassungsgerichtsurteil zur Ausbildungsplatzabgabe vom 10.12.1980) überschreiten, um eine ausreichende Wahlmöglichkeit für die Jugendlichen in Bezug auf den Ausbildungsberuf und den Ausbildungsbetrieb zu garantieren. Zum anderen muss gewährleistet sein, dass die Jugendlichen ihre Ausbildungsstelle frei wählen können. Diese Anforderung an die Ausbildungsgarantie scheint insoweit zentral, weil sie den Ausbildungsplatzsuchenden einen Anreiz gibt, trotz gescheiterter eigener Versuche im Rahmen der betrieblichen Ausbildung auf dem freien Ausbildungsmarkt eine adäquate Stelle

zu finden, und das Ziel, eine duale Ausbildung zu beginnen, nicht aufgibt. Gleichzeitig gilt es, dadurch die intrinsische Motivation, einen bestimmten Beruf zu erlernen, für die Dauer der Ausbildung aufrecht zu erhalten und so die Chancen auf einen erfolgreichen Abschluss zu erhöhen. Insoweit beugt die Wahlmöglichkeit Ausbildungsplatzabbrüchen vor.

Modus zur Bereitstellung eines auswahlfähigen Ausbildungsangebotes

Wie bereits gesagt, müssen für die Garantie eines auswahlfähigen Ausbildungsplatzangebots 12,5 % mehr Ausbildungsplätze zur Verfügung gestellt werden, als Nachfrage besteht. Da die Ausbildungsgarantie letztlich auf eine Einmündung des Jugendlichen in den ersten Arbeitsmarkt abzielt, müssen sowohl die Wünsche der Jugendlichen als auch arbeitsmarktliche Aspekte (z.B. der Bedarf und die Fachkräftenachfrage der regional ansässigen Betriebe und Unternehmen) bei der Bereitstellung der Ausbildungsplatzangebote in qualitativer und quantitativer Hinsicht berücksichtigt werden. Vorgesehen ist, dass regionale Arbeitsmarktakteure Vorschläge unterbreiten sollen, damit ein ausgewogenes Ausbildungsplatzangebot im überbetrieblichen Bereich in Ergänzung zum Angebot auf dem betrieblichen Ausbildungsmarkt bereitgestellt werden kann.

Beratung statt Zuweisung

Um Jugendliche bei der Berufs- und Ausbildungsplatzwahl zu unterstützen, bedarf es einer entsprechenden Beratungsinfrastruktur. Angestrebt wird eine zentrale Anlaufstelle auf regionaler Ebene, die im Sinne eines Fallmanagements die Gesamtverantwortung für die Beratung der Ausbildungsplatzsuchenden übernimmt. Die beratende Institution hat dabei eine Lotsenfunktion und damit die Aufgabe, dem Jugendlichen - falls erforderlich - Orientierung über das Spektrum der Ausbildungsmöglichkeiten und diesbezüglicher Zugangsvoraussetzungen zu geben. Eine Zuweisungsfunktion zu einem bestimmten Ausbildungsplatz bzw. einem bestimmten Ausbildungsberuf hat sie ausdrücklich nicht. Ziel ist vielmehr die Herausarbeitung des Berufswunsches des Jugendlichen und eine Beratung, inwieweit seine individuellen Voraussetzungen dem durchschnittlichen Anforderungsprofil an die Ausbildung entsprechen. Wird im Rahmen einer individuellen Fallberatung festgestellt, dass das bestehende Kompetenzspektrum des Jugendlichen für eine Aufnahme der angestrebten Berufsausbildung noch nicht ausreicht, dann sollen seitens der Beratungsstelle Bildungsangebote zur Erlangung der notwendigen Zugangsvoraussetzungen aufgezeigt werden. In diesem Zusammenhang können die Berater u.a. auf die verschiedenen Maßnahmen des nicht vollqualifizierenden beruflichen Übergangssystems hinweisen, sofern sich diese zur Erlangung der für die jeweils angestrebte Berufsausbildung notwendigen Zugangsvoraussetzungen eignen.

Der angestrebte Beratungsansatz beschränkt sich in keinem Fall auf das Hinweisen auf nicht vollqualifizierende Bildungsangebote, sondern ist letztendlich auf die Aufnahme einer Berufsausbildung gerichtet und muss insoweit über eine Beratung bis zum Eintritt in eine zwischenzeitliche Orientierungsphase oder eine sozialpädagogische Maßnahme bzw. ein Nachholen eines schulischen Abschlusses hinausweisen und zeitlich stets bis zum Zeitpunkt eines Übergang in die angestrebte Berufsausbildung reichen.

Funktion und Anbindung des beruflichen Übergangssystems innerhalb der Ausbildungsgarantie

Die bisherige Funktion des Übergangssystems wird im Rahmen der Ausbildungsgarantie deutlich reduziert. So sind Maßnahmen, die nicht anrechenbar auf eine Berufsausbildung sind und explizit nicht auf die Förderung der für eine Berufsausbildung notwendigen Zugangsvoraussetzungen abzielen, nicht mehr vorgesehen. Maßnahmen des beruflichen Übergangssystems sind nur für diejenigen Fälle vorgesehen, in denen ein Jugendlicher einen fehlenden Schulabschluss als Voraussetzung für die Aufnahme einer bestimmten Ausbildung nachholen möchte. Gleiches gilt für Jugendliche, die sich beruflich noch orientieren möchten, z.B. durch ein berufsbezogenes Praktikum zur Erprobung bzw. zur Festigung des Berufswunschs, oder die eine besondere sozialpädagogische Maßnahme benötigen, um eine Ausbildungsfähigkeit zu erlangen. Ist die Orientierungsphase oder eine andere Maßnahme zur Förderung der Ausbildungsfähigkeit abgeschlossen und das jeweilige Ziel erreicht, ist unverzüglich zum nächst möglichen Eintrittstermin eine entsprechende Berufsausbildung anzubieten. Eine verbindliche Anschlussperspektive zu schaffen, sollte die Kernaufgabe des Übergangssystems sein. In den hier benannten Fällen entscheidet der Jugendliche jedoch selbst, inwieweit berufsvorbereitende Maßnahmen noch durchlaufen werden sollen.

Weitere Gründe für eine Zuweisung in das Übergangssystem wegen mangelnder Ausbildungsreife sind insoweit obsolet, als diese aus wissenschaftlicher Sicht eine hoch bedenkliche und empirisch nicht hinreichend fundierte Stigmatisierung darstellen. Sie führen bei marktbenachteiligten Jugendlicher lediglich zu einem Labeling, das im Rahmen der Ausbildungsgarantie nicht mehr von Bedeutung ist.

Flankierende Maßnahmen für eine Ausbildungsgarantie

Ergänzend zu einem garantierten Zugang in eine vollqualifizierende Ausbildung soll das Konzept der Ausbildungsgarantie Elemente beinhalten, die einen erfolgreichen Abschluss der Berufsausbildung für Jugendliche ermöglichen. Aus diesem Grund ist vorgesehen, die garantierte Berufsausbildung um flankierende, auf die Bedarfe der Jugendlichen und Ausbildungsbetriebe abgestimmte Zusatzangebote zu ergänzen.

Um einen erfolgreichen Abschluss der Ausbildung auch bei lernschwächeren Auszubildenden zu ermöglichen, werden flankierende ausbildungsbegleitende Maßnahmen erforderlich. Diese können durch ausbildungsbegleitende Zusatzangebote, wie z.B. die Erteilung von Stütz- und Förderunterricht bzw. den Einsatz persönlichkeitsentwickelnder Förderinstrumente, im Ausbildungsbetrieb erfolgen. Sollte der Ausbildungsbetrieb selbst nicht in der Lage sein, entsprechende Fördermaßnahmen zu initiieren und umzusetzen, kann dies durch externe Anbieter erfolgen. Diese Zusatzangebote könnten beispielsweise von freien Trägern oder Volkshochschulen bereitgestellt werden. Ausbildungsbetriebe und Auszubildende können unter Anbietern und Angeboten frei wählen. Auch muss es im Falle lernschwächerer Auszubildender möglich sein, die Ausbildungszeit bei Bedarf zu verlängern. Doch auch für lernstärkere Auszubildende muss die Möglichkeit bestehen, die Ausbildungszeit zu verkürzen oder ergänzende Zusatzangebote, wie etwa Angebote zum Erwerb der Fachhochschulreife, ein duales Studium usw., parallel zur Ausbildungszeit zu belegen, um die Ausbildungszeit optimal den Fähigkeiten des Jugendlichen entsprechend zu nutzen.

Ergänzend zu den genannten ausbildungsbegleitenden Unterstützungsangeboten sollte die Einmündung in Berufsausbildung im Bedarfsfall unterstützt werden. So sollten den Auszubildenden, denen die Einmündung in eine Berufsausbildung nicht im Wohnort nahen (Tagespendel-)Bereich möglich ist, entsprechende Wohnangebote z.B. in Form von Wohnheimen bereitgestellt werden. Dieser Unterstützungsbedarf dürfte vermutlich insbesondere die Interessen von Jugendlichen betreffen, die in ländlichen Regionen leben.

Finanzierung

Die Finanzierung der Ausbildungsgarantie darf, um die Kontinuität dieses Instruments zu gewährleisten, nicht unter Haushaltsvorbehalt gestellt werden, wie dies etwa bei arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen der Fall ist. Vielmehr ist eine Finanzierung auf der Basis der Bedarfsdeckung erforderlich, vergleichbar mit der Finanzierung des allgemeinbildenden Schulsystems.

2.2 Ausbildungsgarantie und fehlende Ausbildungsreife

Um das einleitend skizzierte strukturelle Problem einer unzureichenden Ausbildungsplatzverfügbarkeit insbesondere in Bezug auf Schulabgänger mit geringer schulischer Qualifikation tatsächlich zu beseitigen, sollte dem Garanten für die Ausbildungsgarantie kein Ermessensspielraum zustehen, ob er den Jugendlichen in einen Ausbildungsplatz vermittelt oder nicht. Dieses formale Erfordernis einer gebundenen Entscheidung wird als zwingend notwendig erachtet, weil in der Vergangenheit ausbildungswillige Jugendliche wegen angeblich fehlender Ausbildungsreife trotz unklarer und wissenschaftlich höchst umstrittener Kriterien für die-

se Zuschreibung in Warteschleifen untergebracht wurden, um die Unterversorgung auf dem Ausbildungsmarkt zu kaschieren.

Gleichwohl muss anerkannt werden, dass nicht jeder Jugendliche nach Abschluss der allgemeinbildenden Schule unmittelbar eine Ausbildung aufnehmen kann. Möglicherweise ist die Berufsfindungsphase zu diesem Zeitpunkt noch nicht abgeschlossen oder es bedarf noch eines nachholenden Schulabschlusses bzw. nachholender schulischer Qualifizierung. Für diese Jugendlichen muss jedoch gelten, dass am Ende einer Übergangsphase die Garantie für die Aufnahme einer Ausbildung steht. Hierzu müssen eindeutige Kriterien gefunden werden, nach denen eine solche Übergangsphase zulässig ist und wie und unter welchen Voraussetzungen ggf. dabei erworbene Kompetenzen auf eine Ausbildung angerechnet werden müssen.

Zusammenfassend gesagt, beinhaltet die Ausbildungsgarantie einen unbedingten Rechtsanspruch auf eine anerkannte Berufsausbildung für alle strukturell benachteiligten Ausbildungsplatzsuchenden ohne eine etwaige Einschränkung auf besondere Zielgruppen, wie dies z.B. im Iserlohner Modell[5] vorgesehen ist. Zwingende Folge daraus ist deshalb auch, dass dem Garanten der Ausbildungsgarantie in Bezug auf das „ob“ bei der Vergabe von Ausbildungsgelegenheiten kein Ermessensspielraum zustehen darf.

2.3 Die Ausbildungsgarantie als positive Diskriminierung gegenüber anderen Ausbildungswegen

Eine Ausbildungsgarantie, wie sie hier verstanden wird, unterscheidet sich wesentlich vom Modell des Hochschulzugangs, denn hier berechtigt die anerkannte Hochschulreife zwar zur Aufnahme eines Studiums, sie beinhaltet jedoch keine Garantie auf einen Studienplatz. Vielmehr richten sich die Studienchancen nach den vorhandenen Kapazitäten, die durch staatliche Haushaltsmittel begrenzt sind. Dass eine kapazitätsabhängige Studienplatzvergabe verfassungsrechtlich zulässig ist, hat das Bundesverfassungsgericht in verschiedenen Urteilen bestätigt.[6] Insoweit durchbricht das hier untersuchte Modell der Ausbildungsgarantie das bisherige System, wonach alle Angebote an weiterführenden Bildungsgängen nach Beendigung der allgemeinbildenden Schule grundsätzlich kapazitätsabhängig ist. Die Ausbildungsgarantie, wie sie hier verstanden wird, entspricht also eher dem Modell des allgemein-

[5] Beim Iserlohner Modell der Ausbildungsgarantie wird unter bestimmten Voraussetzungen „allen Hauptschülerinnen und Hauptschülern eine Ausbildungsstelle, eine berufliche Tätigkeit oder de[r] Besuch einer weiterführenden Schule [garantiert], wenn sie den Schulabschluss nach Klasse 10 erreichen“ (BIBB 2009, S. 19). Nähere Informationen zum Modell Iserlohn: vgl. BIBB 2009, S. 18 ff.

[6] vgl. Badura 2012, Rdnr. C 77 mit weiteren Nennungen

bildenden Schulsystems, in dem jeder Schüler einen Anspruch auf eine Beschulung in einer seiner Leistungsfähigkeit entsprechenden Schulform hat.

Man mag deshalb in diesem Zusammenhang diskutieren, ob durch die Einführung einer Ausbildungsgarantie im Gegensatz zur fehlenden Studienplatzgarantie eine verfassungsrechtlich bedenkliche Ungleichbehandlung zwischen akademischen und nicht akademischen Ausbildungswegen nach Abschluss der allgemeinbildenden Schulen entsteht, denn Art. 3 GG beinhaltet ein Diskriminierungsverbot. Im Zusammenhang mit einer Ausbildungsgarantie kann von einer positiven Diskriminierung gesprochen werden, da jugendliche Schulabgänger mit einem Ausbildungsziel unterhalb einer akademischen Ausbildung durch die Ausbildungsgarantie besser gestellt werden, als Schulabgänger, die eine akademische Ausbildung anstreben, aber trotz einer Hochschulzugangsberechtigung keine Garantie auf einen Studienplatz erhalten.

Nach einhelliger Rechtsauffassung sind fördernde Maßnahmen zugunsten strukturell benachteiligter gesellschaftlicher Gruppen verfassungsrechtlich zulässig, wenn diese das Ziel haben und geeignet sind, diese Benachteiligung abzubauen.[7] Ein solcher Fall der zulässigen positiven Diskriminierung ist in einer Ausbildungsplatzgarantie gegeben, denn sie intendiert, die Benachteiligung auf dem Ausbildungsmarkt insbesondere von Hauptschülern und Schülern mit mittlerem Schulabschluss, aber schlechten Abgangszeugnissen zu beseitigen, weil diese es besonders schwer haben, einen Ausbildungsplatz zu finden, wie durch wissenschaftliche Studien immer wieder belegt ist. Diese Jugendlichen sind jedoch, um einen beruflichen Abschluss zu erlangen, auf eine Ausbildung im marktwirtschaftlich organisierten Dualen System oder auf ein ebenso geringes Angebot an vollzeitschulischen Lehrgängen angewiesen, um langfristig eine berufliche Perspektive zu erlangen. Auf diesem Ausbildungsmarkt, der durch ein Unterangebot an Ausbildungsmöglichkeiten gekennzeichnet ist, konkurrieren diese Schulabgänger mit den Hochschulzugangsberechtigten bzw. mit Schülern mit gutem mittlerem Bildungsabschluss. Das strukturell bedingte Unterangebot an betrieblichen Ausbildungsplätzen führt im Ergebnis also zu einer strukturellen Benachteiligung von Schulabgängern mit geringer schulischer Qualifikation, die allerdings formal ausreichend wäre, eine entsprechende Ausbildung aufzunehmen. Die Ausbildungsgarantie ist geeignet, diese strukturelle Benachteiligung durch Besserstellung zu beseitigen, um allen Jugendlichen eine berufliche Perspektive zu gewähren. Dabei werden bessere Schüler nicht benachteiligt, da ihnen weiterhin alle Ausbildungsoptionen zur Verfügung stehen. Insoweit bestehen in diesem Punkt keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Einführung einer Ausbildungsgarantie.

---

[7] vgl. Boysen 2012, Art. 3 Rdnr. 134

2.4 Ausbildungsgarantie und Verfassungsauftrag: Verfassungsrechtlicher Rahmen für eine Ausbildungsgarantie

Die vorliegende Expertise untersucht ausdrücklich nicht, inwieweit der Staat zur Verwirklichung eines Verfassungsauftrags im Rahmen eines Gesetzgebungsauftrags bzw. nach einer Staatszielbestimmung nach Art. 12 Abs. 1 GG i.V. m. Art. 3 GG sowie nach dem Sozialstaatsprinzip und dem UN-Sozialpakt verpflichtet ist, entsprechende gesetzliche Regelungen für eine Ausbildungsgarantie zu schaffen. Hierzu wird auf die umfangreiche Studie von Heiner Fechner[8] verwiesen. Der Untersuchungsgegenstand im Rahmen dieser Expertise ist die Frage, wie eine Ausbildungsgarantie unter Berücksichtigung bestehender verfassungsrechtlicher Normen ausgestaltet werden könnte, nicht aber, inwieweit der Staat zur Schaffung gesetzlicher Voraussetzungen zur Implementation einer Ausbildungsgarantie verpflichtet ist. Insoweit wird auf die Frage nach der Verpflichtung zum staatlichen Handeln in Bezug auf die Beseitigung des Ausbildungsnotstands im Dualen System nur summarisch eingegangen, wie es zum Verständnis des verfassungsrechtlichen Rahmens erforderlich erscheint.

Unabhängig davon, wie eine Ausbildungsgarantie aus bildungs- und sozialpolitischen Gründen ausgestaltet werden soll, so sind dabei die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen, innerhalb derer sich diese bewegen kann. In diesem Zusammenhang sind insbesondere die Grundrechte der Jugendlichen und der Unternehmer bzw. der Unternehmen zu beachten ebenso wie Besonderheiten der verfassungsrechtlichen Kompetenzzuweisung des föderalen Staates. Letztere spielen im Rahmen der dualen Berufsausbildung eine wichtige Rolle, weil (berufs-)schulische und betriebliche Ausbildung in Bezug auf die Regelungsbefugnisse auseinanderfallen.

2.4.1 Grundrechte der Jugendlichen als verfassungsrechtliche Rahmenbedingung einer Ausbildungsgarantie

Der Ausbildungsplatzsuchende hat das Recht, seinen Ausbildungsplatz frei zu wählen und kann sich dabei auf mehrere Grundrechte stützen. In diesem Zusammenhang gilt zunächst einmal Art. 12 Abs. 1 GG das speziellere Grundrecht. Jedoch kann auch Art. 2 GG als Auffangtatbestand herangezogen werden, denn letzteres gilt im Gegensatz zu Art. 12 GG nicht nur für deutsche Staatsbürger.

2.4.1.1 Freie Wahl der Ausbildungsstätte und freie Berufswahl nach Art. 12 Abs. 1 GG

Art. 12 GG enthält das Grundrecht der Berufsfreiheit, das sich in die Freiheit der Berufswahl und die Freiheit der Berufsausübung gliedert und überdies die freie Wahl von Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte mit einschließt. In Bezug auf die Ausbildungsgarantie sind die Reichweite und die Grenzen dieses verfassungsrechtlichen Schutzes von besonderer Bedeutung.

---

[8] Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) 2011

Freie Auswahl der Ausbildungsstätte nach Art. 12 Abs. 1 GG

Nach Art. 12 Abs. 1 GG haben alle Deutschen das Recht, ihren Beruf, den Arbeitsplatz und die Ausbildungsstätte frei zu wählen. Eine Ausbildungsstätte im Sinne des Art. 12 Abs. 1 GG ist gegeben, wenn sie ihrer Funktion und Bestimmung gemäß auf eine oder mehrere Berufe vorbereitet. Dazu gehören also auch Schulen, sofern deren Bildungsgänge auf einen beruflichen Abschluss abzielen.[9]

In Zusammenhang mit Art. 12 Abs. 1 GG sind in Bezug auf die Ausbildungsgarantie mehrere Fragen relevant:

- Wenn es die verfassungsrechtliche Garantie auf freie Auswahl der Ausbildungsstätte gibt, müssen Ausbildungsstätten dann in ausreichender Zahl vorhanden sein, um dieses Wahlrecht auch ausüben zu können?
- Wenn ein Wahlrecht gewährleistet werden soll, wie hoch muss dann das Angebot über der Nachfrage liegen?
- Welche Eingriffsmöglichkeiten stehen dem Staat zu, um die Auswahl der Ausbildungsstätten zu beschränken?

Das freie Wahlrecht nach Art. 12 Abs. 1 GG ist im Kern ein Abwehrrecht gegenüber staatlichen Eingriffen. D.h., der Staat darf den Zugang im Grundsatz nicht beschränken, ebenso wenig darf er den Einzelnen zu einer bestimmten Ausbildung oder überhaupt zum Erlernen eines Berufes zwingen (negative Ausbildungsfreiheit).[10] Diese negative Ausbildungsfreiheit gilt es, bei der Erarbeitung eines Modells für eine Ausbildungsgarantie zunächst einmal zu berücksichtigen.

Art. 12 Abs. 1 GG als Teilhaberecht

Wie alle Freiheitsrechte kann jedoch auch Art. 12 Abs. 1 GG über Art. 3 Abs. 1 GG einen derivaten Teilhabeanspruch vermitteln und ausnahmsweise für diesen Bereich der Berufsausbildung sogar ein originärer Teilhabeanspruch abgeleitet werden. In der Regel besteht jedoch nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts kein einklagbarer Anspruch auf die Bereitstellung eines Ausbildungsplatzes[11], wenngleich die Argumentation des Bundesverfassungsgerichts in seinen unterschiedlichen Entscheidungen hierzu nicht ganz eindeutig ist[12]. Nach überwiegender Meinung in Rechtsprechung und Literatur kann sich der Einzelne mit

[9] vgl. Kämmerer 2012, Art. 12 Rdnr. 35

[10] vgl. Kämmerer 2012, Art. 12 Rdnr. 36

[11] vgl. Kämmerer 2012, Art. 12 Rdnr. 36

[12] vgl. Kämmerer 2012, Art. 12 Rdnr. 36 Fußnote 283

seinem Begehren auf die Herstellung von ausreichenden Kapazitäten oder die Bereitstellung eines Ausbildungsplatzes nicht auf Art. 12 Abs. 1 GG stützen, vielmehr besagt dieses Grundrecht auf freie Wahl der Ausbildungsstätte lediglich, dass diese Wahlmöglichkeit als solche gewährleistet sein muss. Dies setzt zwar zunächst voraus, dass überhaupt eine Auswahl vorhanden ist. Darüber hinaus aber besagt Art. 12 Abs. 1 GG nicht ausdrücklich, dass diese in einer ausreichenden Anzahl vorhandener Ausbildungsstellen gegeben sein muss, um dieses Grundrecht einlösen zu können. Nach einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts setzt dies lediglich voraus, dass überhaupt Ausbildungsstätten zur Verfügung stehen, da ansonsten das geschützte Wahlrecht ins Leere läuft.[13]

Wenn sich allerdings der Gesetzgeber für die Implementierung einer Ausbildungsgarantie entscheidet, so hat er die in Art. 12 Abs. 1 GG geforderte Wahlfreiheit der Ausbildungsstätte zu gewährleisten. Daraus folgt, dass ein ausreichendes Auswahlangebot zur Verfügung gestellt werden muss, um diesem Grundrechtsanspruch gerecht zu werden. Es bedarf also eines quantitativ höheren Angebots an Ausbildungsmöglichkeiten als eine Nachfrage besteht. Hierzu hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass von einer Wahlfreiheit bei Ausbildungsstellen erst dann gesprochen werden kann, wenn das Angebot die Nachfrage um mehr als 12,5 % überschreitet.[14]

Art. 12 Abs. 1 GG als Abwehrrecht

Wie bereits festgestellt, handelt es sich bei Art. 12 Abs. 1 GG um ein Abwehrrecht. Das Recht auf freie Wahl der Ausbildungsstätte beinhaltet demnach die Verpflichtung des Staates, einen ungehinderten Zugang zu den Ausbildungsstätten sicherzustellen. Insbesondere dürfen keine sachwidrigen Beschränkungen oder Diskriminierungen die freie Wahl des Ausbildungsplatzes beeinträchtigen. Die in Art. 12 Abs. 1 GG geschützte Bildungsfreiheit umfasst also die Chancengleichheit bei der Wahl der Ausbildung und bei der Absolvierung sowie beim Abschluss der Prüfungen.

Dies bedeutet für die rechtliche Ausgestaltung einer zukünftigen Ausbildungsgarantie, dass Jugendliche ausschließlich aufgrund ihrer fehlenden geistigen oder körperlichen Fähigkeiten von konkreten Ausbildungsgängen ausgeschlossen werden können, für die diese Fähigkeiten bei einer späteren Berufsausübung unabdingbar sind. Inwieweit Eignungstests bei der Zulassung zu einer Ausbildung das Grundrecht auf freie Ausbildungswahl einschränken, ist dabei im Einzelfall zu qualifizieren. Sofern diese auf der Basis wissenschaftlicher Erkenntnisse erstellt und durchgeführt werden, können diese durchaus als Kriterien für eine Einschrän-

[13] vgl. BVerfGE 33, 303 (331)

[14] vgl. BVerfGE 2 BvF 3/77 S. 10

kung der freien Ausbildungswahl herangezogen werden. Zudem dürfen sich diese Eignungstests lediglich auf diejenigen Eignungsmerkmale beziehen, die nicht im Rahmen der Ausbildung erworben werden können, aber für eine spätere Berufsausübung von Bedeutung sind. Fehlt dies, bestehen berechtigte verfassungsrechtliche Zweifel, ob diese Einschränkungen zulässig sind. Insoweit ist bei der Erarbeitung eines Modells für eine Ausbildungsgarantie auch ein besonderes Augenmerk auf die Gestaltung des gesamten Zulassungsverfahrens zu legen.

Ein genereller Ausschluss von einer Ausbildung dürfte nur in Ausnahmefällen begründet sein. Bestehende Unterstützungsmöglichkeiten, die für einen erfolgreichen Abschluss der Ausbildungsphase notwendig erscheinen, müssen zwingend in die Entscheidung einbezogen werden, ob ein Jugendlicher die von ihm gewählte Ausbildung beginnen kann. Dies gilt es insbesondere bei Menschen mit Behinderung zu beachten, da durch die Verweigerung von unterstützenden Maßnahmen Zugangshindernisse, etwa aus Kostengründen, geschaffen werden können, die möglicherweise den Tatbestand der Diskriminierung erfüllen und damit gegen Art. 3 Abs.3 GG i.V.m. der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderung verstoßen. Zusätzliche Angebote zur Unterstützung zu schaffen, verlangt Art.3 GG allerdings nicht.[15] Diese könnten sich aber aus der UN-Behindertenrechtskonvention (BRK) ergeben.

In diesem Zusammenhang sei ausdrücklich darauf verwiesen, dass unter Behinderung im Sinne der Konvention auch das Kriterium der sozialen Beeinträchtigung mit einbezogen werden muss, denn dort heißt es in Art. 1 Abs. 2 „Menschen, die langfristige körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, welche sie in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern können“.[16]

Freie Berufswahl nach Art. 12 Abs. 1 GG

Art. 12 Abs. 1 GG garantiert nicht nur eine freie Wahl der Ausbildungsstätte, sondern auch die freie Entscheidung, eine bestimmte Berufstätigkeit aufzunehmen und einen bestimmten Beruf auszuüben.[17] Im Kern schützt dieses Recht die freie Entscheidung des Individuums, in welcher Weise es sich die materiellen Voraussetzungen seiner Lebensführung und seines

[15] vgl. Boysen 2012, Art. 3 Rdnr. 196

[16] UN-Behindertenrechtskonvention: Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 13.12.2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderung, in Kraft getreten am 3.5.2008 (in Deutschland am 26.3.2009) BGBl. 2008 II, 1419

[17] vgl. Kämmerer 2012, Art. 12 Rdnr. 26

Daseins beschaffen will.[18] Dazu gehört auch die Freiheit, sich grundsätzlich gegen eine Aufnahme einer Ausbildung oder eines Berufes zu entscheiden. Bei der Ausgestaltung einer Ausbildungsgarantie muss also berücksichtigt werden, dass kein Jugendlicher zur Aufnahme einer Berufsausbildung bzw. eines Berufes gezwungen werden darf.

Art. 12 Abs. 1 GG steht unter Eingriffsvorbehalt. Damit hat der Gesetzgeber das Recht, den Zugang zum Beruf über beschränkende Regelungen und typische Berufsbilder festzulegen, um zum Schutz Dritter die nötige Sachkunde zu gewährleisten.[19] Auch hieraus können sich mögliche Beschränkungen für die Aufnahme einer bestimmten Berufsausbildung ergeben, denn wer aufgrund bestehender Beschränkungen zur Berufsausübung den Beruf nach Abschluss der Ausbildung nicht ausüben darf, dem könnte bereits der Zugang zur Ausbildung verwehrt werden.

Kein Arbeitszwang nach Art. 12 Abs. 2 GG

Inwieweit Art. 12 Abs. 2 GG , wonach niemand zu einer bestimmten Arbeit gezwungen werden darf, den Jugendlichen vor der Verpflichtung zum Abschluss eines Ausbildungsvertrages schützt, kann an dieser Stelle unberücksichtigt bleiben, weil er bereits durch die Grundrechte nach Art. 1 Abs. 1 GG hinreichend geschützt ist. Ob Art 12 Abs. 2 GG nämlich auf ein Ausbildungsverhältnis Anwendung findet, ist nicht eindeutig geklärt, denn zweifelhaft ist, inwieweit Tätigkeiten, die im Rahmen der Ausbildung ausgeführt werden, „bestimmte Arbeit“ im Sinne dieser Verfassungsnorm sind. Unter Arbeit im Sinne des Art. 12 Abs. 2 GG ist eine persönlich erbrachte Tätigkeit zu verstehen, die hinsichtlich ihres Umfangs und des damit verbundenen Aufwands von gewisser Erheblichkeit ist[20]. Zwar mag die am Ausbildungsplatz im Dualen System zu erbringende persönliche Leistung erheblich sein, sie ist jedoch von ihrem Ziel her nicht auf Wertschöpfung ausgerichtet, vielmehr steht der Ausbildungszweck im Vordergrund der Tätigkeit.

Zu berücksichtigen ist, dass Art. 12 GG insgesamt, also in Bezug auf die freie Wahl der Ausbildungsstätte oder des Berufs, nur für alle Deutschen gilt. Nichtdeutsche haben keinen entsprechenden Grundrechtsschutz aus diesem speziellen Grundrecht (Ausnahme: EU-Bürger mit gewissen Einschränkungen sowie bilaterale internationale Verträge, die die Berufsausbildung regeln). Dennoch lässt sich ein entsprechender Schutz auch für Nichtdeutsche aus der Verfassung herleiten und zwar im Kontext der Privatautonomie.

---

[18] vgl. Badura 2012, Rdnr. C 80, S.253

[19] vgl. Badura 2012, Rdnr. C 80, S.254

[20] Kämmerer 2012, Art. 12 Rdnr. 86

2.4.1.2 *Privatautonomie nach Art. 2 Abs. 1 GG*

Art. 2 Abs. 1 GG garantiert die freie Entfaltung der Persönlichkeit. Zur Reichweite dieses Grundrechts gehört unter anderem die Freiheit des Individuums im Wirtschaftsverkehr. Dabei macht die Privatautonomie den Kern dieser Freiheit aus. Privatautonomie bedeutet die Freiheit des rechtsgeschäftlichen Handelns.[21] D.h., dass jedermann frei darüber entscheiden kann, ob, mit wem und mit welchem Inhalt er einen Vertrag abschließen will. In Bezug auf eine zukünftige Ausbildungsgarantie bedeutet dies, dass diese die Freiheit des Jugendlichen zu wahren hat im Hinblick darauf, ob dieser überhaupt einen Ausbildungsvertrag abschließen will, wer der Vertragspartner sein soll und welcher Vertragsinhalt angestrebt wird. Die Regelungen über standardisierte Inhalte von Ausbildungsverträgen sind dabei aufgrund des Gesetzesvorbehalts, unter dem das Grundrecht steht, zulässig.

2.4.2 Verfassungsrechtliche Grenzen und Möglichkeiten der Beteiligung der Unternehmer bzw. der Unternehmen bei der Umsetzung einer Ausbildungsgarantie

Für die Frage, inwieweit Unternehmer bzw. Unternehmen zur Umsetzung einer Ausbildungsgarantie rechtlich verbindlich herangezogen werden dürfen, sind zwei Optionen zu überprüfen. Zum einen geht es darum festzustellen, inwieweit diese rechtlich verbindlich verpflichtet werden können, Ausbildungsplätze zur Verfügung zu stellen bzw. im Rahmen der Ausbildungsgarantie mit einer vom Unternehmen nicht selbst bestimmten Person einen Ausbildungsvertrag abschließen zu müssen (Kontrahierungszwang). Zum anderen besteht die Frage, inwieweit Unternehmer bzw. Unternehmen zur Finanzierung der Ausbildungsgarantie herangezogen werden dürfen.

2.4.2.1 Verfassungsrechtliche Beurteilung der Verpflichtung von Unternehmen zum Abschluss eines Ausbildungsvertrages durch den Staat

Ein Gesetz, das Unternehmer oder Unternehmen zur Bereitstellung von Ausbildungsplätzen im Dualen System ebenso wie dazu verpflichtet, mit einem durch einen Dritten bestimmten Jugendlichen einen Ausbildungsvertrag abzuschließen, verstößt in mehrfacher Hinsicht gegen den verfassungsrechtlichen Grundrechtsschutz. Die verfassungsrechtliche Freiheit der Unternehmer und Unternehmen impliziert nämlich auch, im Rahmen der Ausbildungsgarantie keinen Ausbildungsvertrag abschließen zu müssen.

2.4.2.1.1 Berufsfreiheit

Durch Art. 12. Abs.1 GG gewährt das Grundgesetz allen Deutschen das Grundrecht auf Berufsfreiheit. Dies beinhaltet das Recht, frei einen Beruf zu wählen und bei der Ausübung des Berufes nur durch solche gesetzlichen Regelungen beschränkt zu werden, die im öffentlichen Interesse erforderlich sind. Dabei beschränkt sich der Berufsbegriff nicht lediglich auf

[21] vgl. Badura 2012, Rdnr. C 82, S.261

ein durch gesellschaftliche Praxis oder staatliche Regelung nach allgemeiner Anschauung akzeptiertes Berufsbild. Vielmehr ist in diesem Kontext jede erlaubte, für eine bestimmte Dauer und nicht nur vorübergehende wirtschaftliche Betätigung des Einzelnen als Beruf zu verstehen, die in der Schaffung und Erhaltung einer Lebensgrundlage besteht. Auch juristische Personen des Privatrechts können sich nach Art. 19 Abs. 3 GG auf dieses Grundrecht berufen.[22]

Im Zusammenhang mit der Ausbildungsgarantie und einer möglichen Verpflichtung, Ausbildungsplätze zur Verfügung zu stellen, geht es primär um die Frage, ob diese in zulässiger Weise in die Berufsausübung eingreift. Zur Berufsausübung gehört die Teilnahme am Wettbewerb als unselbständiger Teil der Berufs- und Unternehmensfreiheit. Es schützt vor konkreten Einschränkungen der wirtschaftlichen Handlungsfreiheit, also vor solchen staatlichen Maßnahmen, die eine konkrete und greifbare Einschränkung der wirtschaftlichen Handlungsfreiheit des Betroffenen im Wettbewerb bewirken.[23] Eine solche Einschränkung wäre gegeben, wenn der Unternehmer verpflichtet wäre, in seinem Unternehmen eine entsprechende Infrastruktur für die Durchführung der dualen Ausbildung zu schaffen, denn dadurch wäre die Entscheidung über den Einsatz von Personal, Kapital und Produktionsmitteln, die die klassische wirtschaftliche Handlungsfreiheit eines Unternehmers im Wettbewerb markieren, eingeschränkt.

Die zwangsweise Beteiligung eines Unternehmers an einer Ausbildungsgarantie greift also in den Schutzbereich von Art. 12 Abs. 1 GG ein und wäre unzulässig. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zur Sonderabgabe zur Ausbildungsplatzförderung 1980[24] die Sozialpflichtigkeit von Unternehmen anerkannt und damit eine finanzielle Beteiligung an einer Ausbildungsplatzabgabe bejaht. Hieraus allerdings abzuleiten, dass Unternehmern bzw. Unternehmen eine rechtliche Verpflichtung auferlegt werden kann, im Rahmen des Dualen Systems betrieblich auszubilden, wäre wohl zu weit gefasst. Denn ein gesetzlicher Eingriff in Art. 12 Abs. 1 GG ebenso wie in Art. 2 Abs. 1 GG unterliegt dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Die in diesem Zusammenhang entwickelten Kriterien des Bundesverfassungsgerichts im Rahmen der verfassungsrechtlichen Überprüfung einer Ausbildungsplatzabgabe werden im Rahmen dieser Expertise im Zusammenhang mit der Beteiligung von Unternehmen an der Finanzierung einer Ausbildungsgarantie in Kap. 4 näher erläutert. Es bleibt daher im Zusammenhang mit der Verpflichtung der Unternehmer und Un-

[22] vgl. Badura 2012, Rdnr. C 80, S.253ff.

[23] vgl. Badura 2012, Rdnr. C 80, S.255 mit weiteren Nennungen

[24] BVerfGE 55, S. 274 ff.

ternehmen zur Ausbildung an dieser Stelle festzuhalten, dass nach einhelliger Rechtsauffassung diese verfassungsrechtlich unzulässig ist.[25]

2.4.2.1.2 Unternehmensfreiheit

Soweit nicht die speziellen Grundrechte der Berufsfreiheit und der Eigentumsgarantie grundrechtlichen Schutz für wirtschaftliche Handlungsfreiheit gewähren, ist die Berufung auf Art. 2 Abs. 1 GG möglich. Eine selbständig entwickelte Erscheinungsform der wirtschaftlichen Handlungsfreiheit nach diesem Grundrecht ist die Unternehmensfreiheit. Diese gilt für die berufliche, gewerbliche und unternehmerische Teilnahme am Wirtschaftsverkehr und schützt insbesondere die selbstbestimmte Organisation eines Unternehmens, den Einsatz der Betriebs- und Investitionsmittel und das Verhalten im Wettbewerb. Hierzu gehört unzweifelhaft die Entscheidung, ob bzw. in welchem Umfang Mittel für die duale Berufsausbildung eingesetzt werden sollen. Zwar gilt, dass durch sozialpolitische und arbeitsrechtliche Bindungen und Pflichten des Unternehmers bzw. des Gewerbetreibenden, insbesondere als Arbeitgeber, die Unternehmerfreiheit durch Gesetz nach den Grundsätzen der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit zum Schutz näher bestimmter Rechte oder Schutzgüter in zulässiger Weise beschränkt werden.[26] Dies gilt etwa durch die Zulassung von Betriebsräten nach dem Betriebsverfassungsrecht, die Zahlung von Sozialabgaben oder die Bindung an geltendes Tarifrecht. Diese Einschränkung muss jedoch in einem engen Zusammenhang mit der unternehmerischen Tätigkeit stehen. Die Ausbildung im Rahmen einer Ausbildungsgarantie ist jedoch eine bildungspolitische Aufgabe und steht nur bedingt in einem Zusammenhang zur unternehmerischen Tätigkeit. Insoweit wäre eine Verpflichtung zur Ausbildung ggf. mit Zuweisung der Auszubildenden ein unzulässiger Eingriff in die Unternehmensfreiheit.

2.4.2.1.3 Privatautonomie

Wie bereits dargelegt, schützt Art. 2 Abs. 1 GG die freie Entfaltung der Persönlichkeit. Die in diesem Zusammenhang garantierte Freiheit im Wirtschaftsverkehr, insbesondere aber die Privatautonomie umfasst auch die Freiheit des Unternehmers bzw. des Unternehmens, sich für oder gegen den Abschluss eines Ausbildungsvertrages zu entscheiden. Diese Freiheit impliziert auch, dass der Vertragspartner, soweit ein Vertragsabschluss angestrebt wird, frei wählbar ist. Unter dem Grundrechtsschutz der Privatautonomie kann der Unternehmer bzw. das Unternehmen also weder gezwungen werden, überhaupt ein Ausbildungsverhältnis einzugehen, noch kann ihm ein Auszubildender als Vertragspartner durch einen Dritten zugewiesen werden.

---

[25] vgl. dazu u.a. Ossenbühl 1985

[26] vgl. Badura 2012, Rdnr. C 80C.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass eine durch Gesetz auferlegte Verpflichtung von Unternehmen bzw. Unternehmern zur Durchführung einer dualen Ausbildung oder die Zuweisung von Auszubildenden verfassungsrechtlich unzulässig ist und daher nicht als ein Lösungsansatz in ein Konzept für eine Ausbildungsgarantie einfließen kann.

2.4.2.2 Verpflichtung von Arbeitgebern zur Finanzierung der Ausbildungsgarantie

Die Frage der Zulässigkeit einer Sonderabgabe für Arbeitgeber zur Förderung des Angebots an Ausbildungsplätzen in der Berufsausbildung hat das Bundesverfassungsgericht am 11. März 1980 entschieden.[27] Das Gesetz zur Ausbildungsförderung sah vor, Zuschüsse für Berufsausbildungsverhältnisse zu gewähren, die zusätzlich zum durchschnittlichen Ausbildungsplatzangebot der letzten drei Jahre eingerichtet wurden, und besondere Hilfen für gefährdete betriebliche Ausbildungsplätze zu leisten, um das Angebot an Ausbildungsplätzen zu sichern. Um diese Ausbildungsplatzabgabe erheben zu können, sollte jährlich aufgrund einer Prognose die Angebots-Nachfrage-Relation auf dem Ausbildungsmarkt festgestellt werden. Dies hat das Bundesverfassungsgericht im Grundsatz bejaht. Insoweit kann in Bezug auf die Finanzierung einer Ausbildungsgarantie eine Beteiligung der Unternehmen grundsätzlich einbezogen werden. Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht Kriterien für die Zulässigkeit aufgestellt. Diese werden in Kap. 4 (Finanzierung der Ausbildungsgarantie) näher erläutert, da dies in diesem Untersuchungszusammenhang als sachgerechter erscheint.

2.4.3 Regelungskompetenzen

Die Einführung einer Ausbildungsgarantie wirft im föderal organisierten bundesrepublikanischen Staat verfassungsrechtliche Fragen auf. Dies gilt insbesondere in Bezug auf das bestehende Duale System, das sowohl betriebliche als auch berufsschulische Ausbildungsanteile beinhaltet. Nicht zu vergessen sind im Rahmen dieser Fragestellung auch die vollzeitschulischen Ausbildungsmöglichkeiten. So fällt der Regelungsbereich der schulischen berufsbezogenen Bildung nach Art. 70 Abs. 1 GG in die gesetzgeberische Zuständigkeit der Länder, während der betriebliche Teil der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG unterliegt. Das bedeutet, dass die Länder nur solange eine Regelungsbefugnis haben, als der Bund diese nicht selber ausübt. Da der Bund durch das Berufsbildungsgesetz (BBiG) sowie im SGB III Regelungen zur beruflichen Bildung respektive ihre finanzielle Förderung getroffen hat, ist eine Regelungskompetenz des Bundes anzunehmen.

Im Übrigen bestehen kommunalverfassungsrechtliche Vorgaben, die im Rahmen einer Ausbildungsgarantie mit vollzeitschulischen Maßnahmen als Ausbildungsangebot länderspezi-

[27] BVerfGE 55, S. 274 ff.

fisch zu beachten sind, denn für die Einrichtung von Schulen sind die jeweiligen Kommunen zuständig. Insoweit könnte deren Verpflichtung in die kommunale Selbstverwaltung eingreifen.

Durch ein Modell der Ausbildungsgarantie sind alle drei Ebenen des föderalen Systems zumindest in Bezug auf deren Umsetzung betroffen, sodass auch die Frage der Finanzierung ebenso wie die Frage der Administration unter verfassungsrechtlichen Aspekten betrachtet werden müssen. Da jedoch mehrere Modelle für eine administrative Umsetzung bzw. für die Finanzierung einer Ausbildungsgarantie in Betracht kommen, werden diese erst in den folgenden Kapiteln behandelt.

2.5 Fazit

Eine Ausbildungsgarantie widerspricht nicht grundsätzlich dem bundesdeutschen Verfassungsrecht. Insbesondere stellt eine Besserstellung von Jugendlichen mit niedrigeren Bildungsabschlüssen im Vergleich mit Studienberechtigten, die eine Hochschulausbildung anstreben und keine Studienplatzgarantie haben, keine verfassungsrechtlich unzulässige positive Diskriminierung dar.

Die Gesetzgebungskompetenz liegt beim Bund, sofern dies den betrieblichen Teil der Ausbildung betrifft. Dieser darf jedoch in Bezug auf schulische Anteile dieser Garantie nur insoweit in die Kulturhoheit der Länder eingreifen, als dies im Rahmen einer Annexkompetenz erlaubt ist. Im Übrigen sind die Länder zuständig.

Die Freiheitsrechte der Jugendlichen sind bei ihrer Berufswahl in jedem Fall zu wahren, denn ihnen ist ein verfassungsrechtlich begründetes Entscheidungsrecht darüber eingeräumt, ob und welche Ausbildung sie aufnehmen wollen. Ebenso können Unternehmer und Unternehmen frei darüber entscheiden, ob sie Ausbildungsplätze zur Verfügung stellen und, wenn ja, welcher Jugendliche diesen Platz erhält. Zwar besteht kein Kontrahierungszwang in Bezug auf Ausbildungsverträge im Dualen System oder in Bezug auf Praktikumsplätze, eine Ausbildungsplatzabgabe ist jedoch als Finanzierungsinstrument einer Ausbildungsgarantie verfassungsrechtlich unbedenklich, sofern diese die Leistungsfähigkeit der Unternehmen nicht überbeansprucht.

3 Möglichkeiten zur rechtlichen und organisatorischen Implementierung der Ausbildungsgarantie ins deutsche Recht

Ausbildungsplatzgarantien gibt es bereits in mehreren europäischen Ländern, u.a. in Dänemark, Großbritannien und Österreich. Sie unterscheiden sich jedoch im Hinblick auf ihre Organisation, ihre Praxisnähe und ihre Finanzierung. Diese Unterschiede sind nicht zuletzt den unterschiedlichen Berufsausbildungssystemen geschuldet und erklären sich u.a. vor dem Hintergrund der Lernorte und der ordnungspolitischen Zuständigkeiten für die reguläre Berufsausbildung.

Im Folgenden wird zunächst das Konzept der Ausbildungsgarantie im Nachbarland Österreich in seinen Grundzügen näher erläutert. Da Österreich ebenso wie Deutschland u.a. eine Berufsausbildung nach dem dualen Lernortprinzip anbietet, vermittelt dieser Exkurs einen exemplarischen Eindruck von rechtlichen Rahmenbedingungen einer staatlich garantierten Berufsausbildung in traditionell marktlich regulierten Ausbildungssystemen. Daran anknüpfend werden die Implementierungsmöglichkeiten der Ausbildungsgarantie im deutschen Recht thematisiert. Diese Ausführungen orientieren sich an den Rechtsbereichen und Einzelgesetzen, in denen verschiedene Aspekte der avisierten Ausbildungsgarantie zu regeln wären.

3.1 Exkurs: Rechtliche Verankerung einer gesetzlich geregelten Ausbildungsgarantie in Österreich

Im Zusammenhang mit der Prüfung der Möglichkeiten zur Implementierung einer Ausbildungsgarantie ins deutsche Recht könnte das Beispiel der österreichischen Ausbildungsgarantie im Hinblick auf die Umsetzung und die dort bereits gemachten Erfahrungen von Nutzen sein, denn ebenso wie in Deutschland gibt es in Österreich seit langem u.a. eine duale Ausbildung mit den Lernorten Betrieb und Berufsschule. Das duale Ausbildungsplatzangebot ist in Österreich ebenfalls marktwirtschaftlich organisiert, das heißt, auch in diesem Land ergeben sich die verfügbaren Ausbildungsplatzkapazitäten in verschiedenen Berufen aus dem Angebot der Ausbildungsbetriebe. Insofern ist anzunehmen, dass sich der Exkurs auf das österreichische Ausbildungsgarantiekonzept eignet, um konstituierende rechtliche Rahmenbedingungen einer staatlich garantierten Berufsausbildung in traditionell marktlich regulierten Ausbildungssystemen aufzudecken. Zudem kann das österreichische Modell der Ausbildungsgarantie als erprobt bezeichnet werden, da es bereits seit mehreren Jahren praktiziert wird.

Die Ausgangssituation in Österreich war zum Zeitpunkt der Implementation der Ausbildungsgarantie vergleichbar mit der aktuellen Lehrstellensituation in Deutschland. Die Nachfrage nach dualen Ausbildungsplätzen in Österreich ist hoch. So beginnen etwa 40%

der 15-jährigen nach Verlassen der Pflichtschule eine Ausbildung im Dualen System[28]. Trotz einer im Wesentlichen gleich bleibenden Nachfrage nach Ausbildungsplätzen ging in den 1990er Jahren das betriebliche Ausbildungsplatzangebot strukturell bedingt zurück, sodass auch in Österreich von einer Lehrstellenkrise gesprochen wurde. Vergleicht man die Zahl der angebotenen betrieblichen Ausbildungsplätze von 1980 bis 2011, so ist für diesen Zeitraum ein Rückgang von 66.000 Lehrstellen zu verzeichnen.[29]

Infolge des sinkenden betrieblichen Ausbildungsplatzangebots bei gleichzeitig konstanter Nachfrage der Ausbildungsplatzsuchenden wurde bereits im Jahr 1998 eine bundeseinheitliche Rechtsbasis durch das Jugendausbildungssicherungsgesetz (JAGS) geschaffen, um Jugendliche, die sich erfolglos um einen dualen Ausbildungsplatz bewerben, in eine überbetriebliche duale, formal gleichwertige Ausbildung vermitteln zu können.[30] Seit der Novellierung des Bundesausbildungsgesetzes zum 01.01.2009 gelten spezifische Maßnahmen des Arbeitsmarktservice (AMS)[31] im Rahmen der Ausbildungsgarantie in Form einer überbetrieblichen Berufsausbildung als regulärer Bestandteil der dualen Berufsausbildung. Dabei wird der betrieblichen dualen Ausbildung nach wie vor Priorität eingeräumt, denn die überbetriebliche Ausbildung ist der betrieblichen Lehrausbildung gegenüber nachrangig. Dies ergibt sich aus § 38d Abs. 2 AMSG, wonach sich der AMS im Vorfeld der Vermittlung und auch während der Teilnahme an einer geförderten überbetrieblichen Ausbildung um einen Wechsel in ein betriebliches Ausbildungsverhältnis bemühen muss.

Die *Zielgruppe der österreichischen Ausbildungsgarantie* sind Jugendliche bis 18 Jahre, die die 9. Klasse und damit die Pflichtschulzeit beendet haben. Haben diese nach 3-monatiger Suche keinen Ausbildungsplatz gefunden, erhalten sie durch den AMS ein Angebot für eine überbetriebliche Ausbildung. In Ausnahmefällen können Maßnahmen der Ausbildungsförderung auch bis zum Alter von 19 Jahren gewährt werden. Darüber hinaus stehen diese überbetrieblichen Ausbildungen denjenigen offen, die ihre Ausbildung ohne Abschluss abgebrochen haben. Sie erhalten innerhalb von 3 Monaten ein Angebot im gleichen oder ähnlichen Ausbildungsberuf oder werden in ihren Wunschberuf vermittelt. Hierbei kann es sich sowohl um ein betriebliches Ausbildungsangebot als auch um ein überbetriebliches handeln. Diese Maßnahme, basierend auf § 38 e AMSG, ist ein

---

[28] vgl. Trinko 2012, S. 1

[29] vgl. Prischl 2013

[30] vgl. Trinko 2012, S. 1

[31] Das AMS entspricht im Wesentlichen in den Zielen, der Organisation und dem Aufbau der Bundesagentur für Arbeit in Deutschland (vgl. Rosendahl 2013, S. 133 f.)

notwendiges Element, um trotz einer Abbruchquote von 20,4 % Jugendliche zu einem erfolgreichen Abschluss einer Berufsausbildung zu führen. Um den Rechtsanspruch auf Förderung im Rahmen der Ausbildungsgarantie geltend zu machen, müssen sich die Jugendlichen als Lehrstellensuchende beim AMS registrieren lassen.[32]

Die Jugendlichen können ihren Beruf, in dem sie ausgebildet werden möchten, frei wählen. Die überbetrieblichen Ausbildungsplatzangebote decken zwar nicht alle existierenden 250 regulären Ausbildungsberufe ab, jedoch standen in 2011 insgesamt 30 reguläre Ausbildungsberufe zur Auswahl.[33]

Die österreichische Ausbildungsgarantie umfasst folgende Elemente:

Lehrgangsmodell Überbetriebliche Ausbildung (ÜBA) 1

Die ÜBA 1 basiert auf einem Ausbildungsvertrag, der über die gesamte Ausbildungszeit zwischen den Auszubildenden und überbetrieblichen Ausbildungseinrichtungen geschlossen wird. Integrierter Bestandteil der Ausbildung ist eine Vorschaltmaßnahme, die je nach Bundesland eine Dauer von einer Woche bis zwei Monaten hat. In dieser Zeit werden Berufsorientierungs- und Coachingmaßnahmen durchgeführt, die Berufswünsche der Teilnehmenden herausgearbeitet und die persönlichen und intellektuellen Voraussetzungen geschaffen, um eine Ausbildung aufnehmen zu können. So hat beispielsweise das Bundesland Wien die Maßnahmen in vier Gruppen geteilt: Einführung und Clearing, Berufsorientierung und Zielfindung, Vorbereitungsphase auf die Lehrausbildung und Zusatzmodule. Ziel der Vorschaltmaßnahme ist es, mit den Jugendlichen gemeinsam einen realistischen Berufswunsch zu erarbeiten, der ihren Fähigkeiten entspricht. Daneben erhalten die Jugendlichen ein Bewerbertraining und werden über mögliche Ausbildungswege informiert. Ergänzend dazu gibt es mädchenspezifische Unterstützungsmaßnahmen.[34]

Um Jugendlichen mit betrieblichen Arbeitsabläufen vertraut zu machen, ist über den gesamten Zeitraum der ÜBA 1 das Absolvieren von betrieblichen Praktika vorgesehen, die je nach Berufsgruppe und Bundesland von unterschiedlicher Dauer sind und vom AMS festgelegt werden. Der zeitliche Umfang der Praktika beträgt beispielsweise für die Berufsgruppen der Metalltechnik und des Maschinenbaus mindestens vier bis maximal zwölf Wochen im ersten Ausbildungsjahr, im zweiten und dritten Ausbildungsjahr zwölf bis

[32] vgl. Rosendahl 2013, S. 144

[33] vgl. Rosendahl 2013, S. 149

[34] vgl. Trinko 2012, S. 3 f.

maximal 16 Wochen in Betrieben, in denen die Lehrausbildung nicht von den betrieblichen Abläufen getrennt ist.[35]

Praxisbetriebsmodell Überbetriebliche Ausbildung (ÜBA) 2

Auszubildende, die an der ÜBA 2 teilnehmen, erhalten einen Ausbildungsvertrag über lediglich ein Jahr. Dieses Praxisbetriebsmodell ist stärker betrieblich ausgerichtet und in drei Bausteine untergliedert, die zeitlich parallel laufen. Baustein 1 hat zum Ziel, Jugendliche in einem Lehrberuf in Kooperation mehrerer Praxisbetriebe auszubilden. Nach Ablauf von zwölf Monaten soll eine Übernahme der Auszubildenden in einen Betrieb zur Fortführung der Ausbildung unter Anrechnung der bisherigen Praxiszeiten auf die Ausbildungszeit erfolgen. Im Praktikumsbetrieb erhalten die Jugendlichen zusätzlich zur praktischen Ausbildung ein spezielles Bewerbertraining und werden auf die Vorstellungsgespräche vorbereitet. Baustein 2 beinhaltet eine Vorbereitung auf den Besuch der Berufsschule, der unter anderem mit dem Praxisbetrieb koordiniert wird. Baustein 3 umfasst eine Betreuung des Jugendlichen bei einem Bildungsträger mit einem Zeitanteil von mindestens 20% der Ausbildungszeit. Dieser Baustein soll Jugendliche in ihrer Ausbildung begleiten und stabilisieren. Insbesondere werden Förderunterricht zum Ausgleich von berufsschulischen Defiziten oder fachliche Nachschulungen angeboten.[36]

Gelingt es nicht, während der 12-monatigen Ausbildungszeit in einer ÜBA 2 einen regulären betrieblichen Ausbildungsplatz zu finden, kann der Jugendliche die Ausbildung überbetrieblich beenden.[37]

Integrative Berufsausbildung (IBA)

Benachteiligte Jugendliche mit persönlichen Vermittlungshindernissen, insbesondere diejenigen mit sonderpädagogischem Förderbedarf, Behinderung oder anderen (sozialen) Benachteiligungen, die aufgrund dessen nicht in eine Ausbildungsstelle vermittelt werden können, werden auf der Grundlage eines Integrationsgesetzes aus dem Jahr 2003 besonders gefördert. Die sogenannte integrative Berufsausbildung hat zum Ziel, Jugendlichen eine Ausbildung zu ermöglichen. In Fällen, in denen dies nicht möglich ist, können arbeitsmarktgängige Teilqualifikationen vermittelt werden. Im Kontext der IBA ist eine Unterstützung der Ausbildung vorgesehen; so kann die Ausbildungszeit verlängert werden bzw. es steht eine Berufsausbildungsassistenz zur Verfügung, die die Jugendlichen bei ihrer Ausbildung bzw. der Berufsschulbildung unterstützt. Grundsätzlich kann die integrative

[35] vgl. Trinko 2012, S. 2 f.

[36] vgl. Trinko 2012, S. 3

[37] vgl. Rosendahl 2013, S. 149

Ausbildung auch in einer überbetrieblichen Bildungseinrichtung erfolgen. Das Praktikum soll, anders als in der ÜBA, nur in Ausnahmefällen in Ersatzausbildungseinrichtungen durchgeführt werden.[38]

In 2011 befinden sich 73% der integrativen Auszubildenden in einer verlängerten Ausbildung, 27% in einer Teilqualifikation.[39]

Lehre mit Matura

Das berufliche Ausbildungssystem in Österreich weist eine weitere Besonderheit auf, auf die an dieser Stelle verwiesen werden soll. In Österreich haben alle Jugendlichen seit dem Jahr 2008 die Möglichkeit, während der dualen Ausbildung eine Hochschulzugangsberechtigung zu erwerben. Dies gilt auch für Jugendliche, die ihre Ausbildung in staatlichen Förderprogrammen absolvieren. Mit erfolgreichen Abschlussprüfungen in den Fächern Deutsch, Mathematik, einer lebenden Fremdsprache und im Fachbereich des Berufsfelds der Lehrausbildung erwerben sie die sogenannte Berufsmatura.[40] Die letzte Prüfung zur sogenannten Berufsmatura kann frühestens im Alter von 19 Jahren abgelegt werden.

Wer profitiert von der Ausbildungsförderung?

Zunächst lässt sich feststellen, dass Mädchen bzw. junge Frauen besonders vom Angebot einer staatlich geförderten Ausbildung profitieren, denn der Frauenanteil liegt mit 42 % deutlich über der Quote einer ungeförderten Ausbildung im Dualen System mit lediglich 34 % Frauenanteil. Ebenso profitieren nichtösterreichische Staatsangehörige von dem staatlichen Angebot, denn sie sind mit einem Anteil von 17 % in der geförderten Ausbildung vertreten, im freien Markt hingegen mit lediglich mit 7,7 % eines Ausbildungsjahres.[41]

Im Ausbildungsjahr 2011/2012 nahmen 11.942 Jugendliche an einer überbetrieblichen Maßnahme teil, die sich mit 9.832 Teilnehmern zu 2.018 Teilnehmern auf die ÜBA 1 u. 2 sowie auf die integrative Berufsausbildung verteilen. Die geförderte Ausbildung wird regional unterschiedlich stark genutzt. So fallen in Wien mit 28 % und in Niederösterreich mit 26 % zusammen mehr als die Hälfte der Ausbildungshilfen an.[42]

---

[38] vgl. Rosendahl 2013, S. 142

[39] vgl. Trinko 2012, S. 2 f.

[40] vgl. Trinko 2012, S.1

[41] vgl. Trinko 2012, S.4

[42] vgl. Trinko 2012, S.3

Träger der überbetrieblichen Ausbildung

Zu den Institutionen, die die überbetrieblichen Ausbildungen umsetzen, gehören Berufsbildungszentren, die teilweise in Trägerschaft der Sozialpartner und von Verbänden stehen. Diese werden vom AMS im Rahmen eines wettbewerblichen Vergabeverfahrens ausgewählt und mit der Umsetzung beauftragt.[43]

Finanzierung der Ausbildungsgarantie

Teilnehmer in Maßnahmen der Ausbildungsgarantie erhalten eine *Ausbildungsbeihilfe zur Deckung des Lebensunterhalts*. Diese beträgt im ersten und zweiten Ausbildungsjahr 240 €, ab dem dritten Jahr 555 €.[44] Sie sind zudem kranken-, unfall- und rentenversichert.

Die *Finanzierung der überbetrieblichen Ausbildung ÜBA 1 und 2* erfolgt aus Steuermitteln und beträgt im Ausbildungsjahr 2011/2012 etwa 150 Mio. €.[45] Dabei hat der AMS 12.500 Plätze bereitgestellt.

Förderung der regulären betrieblichen Ausbildung

Ergänzend zu den bereits genannten Ausbildungsgängen im Rahmen der Ausbildungsgarantie fördert das Land Österreich auch die betriebliche Ausbildung, denn, wie bereits gesagt, sollen Jugendliche nach Möglichkeit betrieblich ausgebildet werden. Die Förderung der betrieblichen Ausbildung erfolgt durch eine personenbezogene Pauschalförderung und ergänzend dazu sind betriebsbezogene Beihilfen möglich.

Zu den *betriebsbezogenen Beihilfen* nach § 19 C BAG gehören Maßnahmen zur Erhöhung der Ausbildungskapazität ebenso wie zur Verbesserung der Ausbildungsqualität, wie etwa die Förderung des Erwerbs von Zusatzqualifikationen, die Vorbereitung auf die Lehrabschlussprüfung, die Weiterbildung betrieblicher Ausbilder oder Fördermaßnahmen für Auszubildende mit besonderem Förderbedarf und Lernschwierigkeiten. Die betriebsbezogenen Beihilfen werden aus dem Insolvenzentgeltfond gezahlt, in den alle Unternehmen in Österreich einzahlen müssen. Entsprechend werden diese Gelder auch nicht vom AMS, sondern von den Wirtschaftskammern ausgezahlt. Im Jahr 2011 wurden für diese Maßnahmen 156,2 Mio. € aufgewendet. Dabei betrug der Anteil der betrieblichen Basisförderung 113,8 €.[46]

---

[43] vgl. Rosendahl 2013, S. 166 ff.

[44] vgl. Trinko 2012, S.4

[45] vgl. Rosendahl 2013, S. 150

[46] vgl. Rosendahl 2013, S. 148

Der AMS bezuschusst zudem die betrieblichen Ausbildungskosten für spezifische Zielgruppen. Zu diesen gehören Mädchen, die eine Ausbildung in traditionellen Männerberufen aufnehmen. Für diese erhalten die Betriebe einen *Lohnkostenzuschuss* von 400 € pro Monat. Ausbildungsbetriebe, die benachteiligte Jugendliche mit Behinderung und mit sozialen oder schulischen Problemen im Rahmen einer betrieblichen IBA ausbilden, erhalten einen maximalen monatlichen Zuschuss von 455 €. Die betriebliche Förderung im Falle von Jugendlichen über 18 Jahren, bei denen durch die Förderung eine Beseitigung qualifikationsbedingter Beschäftigungsrisiken intendiert wird, beträgt maximal 755 € pro Monat.[47]

Kritische Betrachtung der österreichischen Ausbildungsgarantie

Die österreichische Ausbildungsgarantie entspricht in wesentlichen Elementen den in Kap. 2 genannten Anforderungen für eine deutsche Ausbildungsgarantie und ist insoweit ein Modell, das für Deutschland adaptierbar wäre. Insbesondere verzichtet das österreichische System auf nicht anschlussfähige Bildungsmaßnahmen des Übergangssystems, gewährt den Jugendlichen Wahlfreiheit bei der Berufswahl, stellt die überbetriebliche Ausbildung der betrieblichen Ausbildung formal gleich und hat die Maßnahmen zur Ausbildungsgarantie in die Regelförderung aufgenommen. Allerdings gibt es kritische Punkte, die bei einer möglichen Übertragung berücksichtigt werden müssen.

Das österreichische Modell erreicht lediglich diejenigen Jugendlichen, die die Pflichtschulzeit gerade erfüllt haben. Jugendliche über 18 Jahre sind nicht Zielgruppe der staatlich geförderten Ausbildungsinitiative. Damit fallen junge Erwachsene, die etwa eine weiterführende Schule besucht haben und diese mit oder ohne Abschluss verlassen haben, aufgrund ihres Alters aus der staatlichen Förderung im Rahmen der Ausbildungsgarantie. Gleiches gilt für Studienabbrecher oder diejenigen, die zunächst eine Arbeit aufgenommen haben. Diese sind aufgrund der Altersbeschränkung der Ausbildungsgarantie vielmehr auf die Nutzung anderer arbeitsmarktpolitischer Instrumente angewiesen, ohne einen individuellen Anspruch auf eine fundierte berufliche Erstausbildung zu haben. Dies entspricht nicht dem Grundgedanken der in Kap. 2 beschriebenen Ausbildungsgarantie. So geht diese davon aus, dass jeder Jugendliche oder junge Erwachsene ein Recht und damit einen einklagbaren Individualanspruch auf eine berufliche Grundausbildung auf Facharbeiterniveau haben soll, um den Einstieg in eine berufliche Karriere zu ermöglichen, der für eine soziale Teilhabe in der Gesellschaft Grundvoraussetzung ist.

Desweiteren verweist die Finanzierung der geförderten Erstausbildung auf ein Problem. Durch die überwiegende Finanzierung der Ausbildung aus Steuermitteln werden Anreize für

[47] vgl. Rosendahl 2013, S. 148

die Unternehmen geschaffen, sich weiter aus der Ausbildungsverantwortung zurück zu ziehen, denn für die in der freien Wirtschaft benötigten Fachkräfte sorgt der Staat durch seine staatlich finanzierte Ausbildungsinitiative. Sollten Auszubildende im Betrieb als notwendig erachtet werden, können diese aus dem Angebot der Praktikanten rekrutiert werden, ohne dass eine weitreichende Ausbildungsverantwortung und Bezahlung übernommen werden muss. Eine Mitfinanzierung der staatlich geförderten Ausbildung durch Unternehmen, die sich an der dualen Ausbildung auf dem freien Markt nicht beteiligen, wäre daher wünschenswert. In diesem Zusammenhang geht es auch um die Frage der Wettbewerbsverzerrung, denn diejenigen Unternehmen, die ihrer Ausbildungsverantwortung nicht nachkommen, aber ihren Fachkräftebedarf auf dem Arbeitsmarkt decken, ziehen einen deutlichen finanziellen Vorteil aus dem Fachkräfteangebot, den ausbildende Unternehmen nicht im gleichen Umfang haben. Zwar gibt es eine Beteiligung der Unternehmen durch die Förderung von Maßnahmen im Rahmen der betrieblichen Erstausbildung, die aus dem Insolvenzentgeltfond finanziert wird, in den jedes Unternehmen, das in Österreich tätig ist, einbezahlt. Dieser Förderbeitrag ist auch verglichen mit dem Finanzvolumen für die ÜBA 1 und 2 und die integrative Ausbildung nicht unerheblich, sie bezieht sich aber auf Jugendliche, die eine betriebliche Ausbildung machen. Der überbetriebliche Bereich wird jedoch ausschließlich aus den Mitteln des AMS und damit aus den Mitteln der Arbeitslosenversicherung finanziert, die von Arbeitgebern und Arbeitnehmern hälftig getragen wird. Damit beteiligen sich Arbeitnehmer an der Finanzierung der Ausbildungsgarantie, obwohl dies nicht in ihren Aufgabenbereich fällt.

Mit der Ausbildungsgarantie wird der Rückgang an Ausbildungsbetrieben kompensiert. Derzeit wird diese ausschließlich aus der Arbeitslosenversicherung finanziert. "Da eine gute Ausbildung der Jugend ein gesamtgesellschaftliches Interesse darstellt, wäre es ein gerechter Lastenausgleich, wenn ein Teil der Ausgaben für die Basisförderung für die Finanzierung der Ausbildungsgarantie herangezogen wird", sagt dazu der Arbeitskammerpräsident Oberösterreich Dr. Johann Kalliauer.[48]

3.2 Rechtliche Verankerung der Ausbildungsgarantie im Grundgesetz

Wie im vorherigen Kapitel beschrieben, wurde die österreichische Ausbildungsgarantie im Wesentlichen durch eine Veränderung im Berufsbildungsgesetz und in den Gesetzen zur Arbeitsförderung rechtlich verankert. Letzteres entspricht in Deutschland dem Sozialgesetzbuch III (SGB III).[49] Es stellt sich die Frage, inwieweit die Verankerung der Ausbildungsgarantie auf der einfachen gesetzlichen Ebene auch in Deutschland als

[48] Arbeitskammer Oberösterreich 2014

[49] vgl. Rosendahl 2013, S. 147 ff.

wünschenswert erachtet wird oder ob der Rechtsanspruch auf eine berufliche Ausbildung nicht vielmehr im Grundgesetz zu verorten ist. Für eine grundgesetzliche Regelung spricht die Tatsache, dass der individuelle Anspruch eines jeden Jugendlichen auf eine berufliche Mindestausbildung ein fundamentales soziales Recht zur Verwirklichung gesellschaftlicher Teilhabe beinhaltet und somit von wesentlicher Bedeutung für die Entfaltung von Lebensentwürfen ist. Betrachtet man die Garantie auf eine Mindestberufsausbildung unter diesem Aspekt, ist sie durchaus mit bestehenden verfassungsrechtlichen Grundrechten zu vergleichen und als Präzisierung des Sozialstaatsprinzips einzuordnen. Die Festschreibung der Ausbildungsgarantie bei den Grundrechten hätte nicht nur einen deutlich symbolischen Charakter. Eine verfassungsrechtliche Garantie könnte bei wechselnden politischen Mehrheiten nur vergleichsweise schwerer geändert werden als auf einfacher gesetzlicher Ebene, weil es hierfür entsprechende Zweidrittelmehrheiten im Bundestag sowie der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Eine Verankerung im Grundgesetz hätte damit den Vorteil einer Kontinuität auch bei einem Wechsel von Regierungen. Demgegenüber besteht jedoch auch ein gravierender Nachteil, denn mit der Verankerung im Grundgesetz wären noch keine gesetzlichen Regelungen über die Umsetzung getroffen. Diese sind jedoch notwendig, um das Vorhaben in die Praxis realisieren zu können. Das Problem der Ausführungsgesetze wäre damit also noch nicht gelöst und ließe reichlich politischen Spielraum für die Ausgestaltung und Finanzierung.

Schaut man sich andere grundgesetzliche Regelungen in ihrer historischen Entwicklung an, so wird deutlich, dass trotz der Grundrechtsverankerung über Jahrzehnte wesentliche Rechtsnormen, die für die Umsetzung des Grundrechts relevant waren, nicht zeitnah entsprechend geändert wurden. Dies gilt z. B. für die Gleichstellung von Männern und Frauen. So wurde beispielsweise erst zu Beginn der 1970er Jahre das Bürgerliche Gesetzbuch (BGB) dahingehend geändert, dass Frauen ohne Erlaubnis des Ehemanns berufstätig sein konnten. Die notwendigen Änderungen im Namensrecht bei Eheschließungen dauerten bis in die 1990er Jahre und der Prozess zur Gleichstellung von Männern und Frauen ist bei Weitem noch nicht abgeschlossen. Dies belegen z. B. die anhaltenden politischen Diskussionen über ungleiche Karrieremöglichkeiten insbesondere in Führungspositionen sowie die weiterhin existierenden Lohnungleichheiten. In Bezug auf die Ausbildungsgarantie herrscht jedoch ein akuter Handlungsbedarf, um das strukturelle Problem des Ausbildungsplatzmangels zu beheben. Eine fortdauernde politische Diskussion über die konkrete rechtliche Ausgestaltung der Ausbildungsgarantie, die zwangsläufig nach einer Grundrechtsänderung erforderlich wäre, um das Vorhaben umsetzen zu können, wäre in diesem Fall kaum zielführend. Eine solche politische Diskussion ist jedoch zu erwarten, wenn man sich die unterschiedlichen politischen Vorstellungen zu diesem Thema bei den

z. Z. im Bundestag vertretenen Parteien anschaut. Eine zeitnahe Lösung der beruflichen Ausbildungsfrage wäre durch eine Grundgesetzänderung daher kaum zu erwarten.

Entscheidet man sich für die Implementation der Ausbildungsgarantie auf der Ebene der Grundrechte, so stellt sich die Frage, an welcher Stelle des Grundgesetzes aufgrund der Systematik eine Einfügung erfolgen sollte. Explizit widmet sich das Grundgesetz an keiner Stelle dem Thema Bildung. Lediglich Art. 7 GG verweist darauf, dass das Schulwesen der staatlichen Aufsicht unterliegt, es ein Recht auf die Gründung von Privatschulen gibt und das jedermann selbst über die Teilnahme am Religionsunterricht entscheidet. Art. 7 GG betrifft aber in erster Linie das allgemeinbildende Schulwesen. Die duale Berufsausbildung ist nach dem Verständnis des Grundgesetzes eher dem Bereich Wirtschaft und Arbeitsmarkt zuzuordnen, was sich aus den getrennten verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereichen von Bund (Wirtschaft und Arbeitsmarkt nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG als konkurrierende Gesetzgebung) und Ländern (Art. 70 GG) ergibt. Daraus ergäbe sich eher eine Regelung eines individuellen beruflichen Ausbildungsanspruchs im Rahmen des Art. 12 GG, denn dieser beinhaltet in Abs. 1 S. 1 GG das Recht auf freie Wahl der Ausbildungsstätte. Da im Grundgesetz ansonsten keine weiteren Regelungen zu Bildungsthemen festgeschrieben sind, bieten sich lediglich die zwei genannten Anknüpfungspunkte in Art. 7 GG oder Art. 12 GG für eine grundgesetzliche Verankerung der Ausbildungsgarantie an.

Art. 7 GG scheidet als Norm für die Verankerung eines Rechtsanspruchs aus zweierlei Gründen aus. Zum einen knüpft diese Norm an schulische Bildung an. Die duale Berufsausbildung hat ihren Schwerpunkt im betrieblichen Ausbildungsteil. Das hier beschriebene Modell für die Ausbildungsgarantie strebt ausdrücklich keine Ausweitung der vollzeitschulischen Maßnahmen an, vielmehr wird eine Ausbildung mit dem Schwerpunkt in der berufspraktischen, betriebsnahen Ausbildung präferiert. Aus rechtssystematischen Gründen spricht also dieser Tatbestand gegen eine Regelung der Ausbildungsgarantie in Art. 7 GG. Zudem läge die Kompetenz für die Schaffung entsprechender Ausführungsgesetze damit in den Ländern, denn diese haben hier eine ausschließliche Zuständigkeit für schulische Angelegenheiten nach Art. 70 Abs. 1 GG. Hieraus ergäbe sich zwangsläufig eine Zersplitterung der Ausbildungsfragen im Rahmen der Ausbildungsgarantie durch die Verlagerung auf die föderale Ebene.

Es verbleibt also Art. 12 Abs.1 GG als möglicher Aufhänger für die Ausbildungsgarantie. In Art. 12 GG werden die Begriffe Ausbildungsstätte und Beruf explizit benannt. Man könnte also dem Abs. 1 einen weiteren Satz hinzufügen, dass jedermann bzw. jeder Jugendliche das Recht auf eine berufliche Ausbildung habe. Wie jedoch bereits in Kap. 2 der Expertise erwähnt, wird unter Beruf allerdings jede erlaubte, für eine bestimmte Dauer und nicht nur vorübergehende wirtschaftliche Betätigung des Einzelnen verstanden, die der Schaffung und

Erhaltung einer Lebensgrundlage dient.[50] Der Berufsbegriff des Art. 12 GG umfasst demnach auch die sogenannten atypischen Berufe, d.h. auch diejenigen Berufe, für die es keine geregelte Ausbildung gibt, wie z.B. Anlernberufe, Berufe im kreativen Bereich etc.. Entsprechend dem Verständnis des Berufsbegriffs im Grundgesetz ist mit Ausbildungsstätte auch nicht zwingend eine Ausbildungsstätte des Dualen Systems gemeint. Vielmehr werden darunter alle Ausbildungsorte verstanden, die auf einen Beruf auch im ungeregelten Bereich vorbereiten. Insofern müsste der Berufsbegriff bzw. der Begriff der Ausbildungsstätte im Rahmen des Art. 12 GG im Zusammenhang mit dem individuellen Rechtsanspruch auf eine betriebliche Ausbildung dahingehend präzisiert werden, dass es sich hierbei um einen anerkannten Beruf handeln muss. Ansonsten würde bei der Umsetzung des verfassungsrechtlichen Anspruchs im Rahmen von untergeordneten Gesetzen die Möglichkeit eröffnet, Jugendlichen auch Praktika oder Bildungsgänge anzubieten, die nicht auf einen anerkannten Abschluss abzielen.

Beabsichtigt man also, die Ausbildungsgarantie im Grundgesetz zu verankern und dieses Recht in Art. 12 GG zu normieren, so könnte der Text lauten: „Jeder Jugendliche hat das Recht auf eine geregelte Berufsausbildung“.

3.3 Rechtliche Verankerung der Ausbildungsgarantie im Sozialgesetzbuch III

Zur Regelung eines Rechtsanspruchs auf eine Ausbildungsgarantie käme das Sozialgesetzbuch III in Betracht, das die Leistungen der Arbeitsförderung regelt. Die rechtlichen Grundlagen und Ziele der Arbeitsförderung ergeben sich aus § 1 des Dritten Buchs des Sozialgesetzbuches (SGB III) vom 24.03.1997 (BGBl. I 594) in der Fassung vom 21.07.2012 (BGBl. I 1613) m. spät. Änd. Danach gilt:

(1) Die Arbeitsförderung soll dem Entstehen von Arbeitslosigkeit entgegenwirken, die Dauer der Arbeitslosigkeit verkürzen und den Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt unterstützen. Dabei ist insbesondere durch die Verbesserung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit Langzeitarbeitslosigkeit zu vermeiden. Die Gleichstellung von Frauen und Männern ist als durchgängiges Prinzip der Arbeitsförderung zu verfolgen. Die Arbeitsförderung soll dazu beitragen, dass ein hoher Beschäftigungsstand erreicht und die Beschäftigungsstruktur ständig verbessert wird. Sie ist so auszurichten, dass sie der beschäftigungspolitischen Zielsetzung der Sozial-, Wirtschafts- und Finanzpolitik der Bundesregierung entspricht.

[50] vgl. Badura 2012, Rdnr. C 80, S.253ff

(2) Die Leistungen der Arbeitsförderung sollen insbesondere

1. die Transparenz auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt erhöhen, die berufliche und regionale Mobilität unterstützen und die zügige Besetzung offener Stellen ermöglichen,

2. die individuelle Beschäftigungsfähigkeit durch Erhalt und Ausbau von Fertigkeiten, Kenntnissen und Fähigkeiten fördern,

3. unterwertiger Beschäftigung entgegenwirken und

4. die berufliche Situation von Frauen verbessern, indem sie auf die Beseitigung bestehender Nachteile sowie auf die Überwindung eines geschlechtsspezifisch geprägten Ausbildungs- und Arbeitsmarktes hinwirken und Frauen mindestens entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen und ihrer relativen Betroffenheit von Arbeitslosigkeit gefördert werden.

Demnach ergibt sich aus den in § 1 Abs. 2 Nr. 1 SGB III definierten Zielen, dass das Thema Ausbildungsmarkt den Regelungsbereich dieses Gesetzes umfasst. Auch aus § 1 Abs. 2 Nr. 3 SGB III lässt sich eine entsprechende Zielsetzung herleiten, denn die dort benannte „unterwertige Beschäftigung“, der entgegengewirkt werden soll, ist im Wesentlichen eine Folge unzureichender beruflicher Bildung. Ebenso ist das Anliegen des Gesetzes, die Beschäftigungsstruktur zu verbessern, unmittelbar mit dem (Aus-)Bildungsstand der Beschäftigten verknüpft. Insoweit ist die Ausbildungsgarantie den im SGB III benannten Zielen zuzuordnen.

Ebenso wie die Ausbildung hat das SGB III auch die Jugendlichen am Übergang von der Schule in den Beruf als Zielgruppe im Fokus. So findet man in diesem Gesetz eine Fülle von Regelungen zu diesem Bereich, die die arbeitsmarktpolitischen Ziele aus § 1 SGB III konkretisieren. Im Bereich der Ausbildung von Jugendlichen bzw. an der Schnittstelle vom Übergang nach der allgemeinbildenden Schule in eine Erstausbildung werden auf dieser Basis bereits folgende Leistungen gefördert:

- *Übergang von der Schule in die Berufsausbildung:* Nach § 49 SGB III *kann* die Agentur für Arbeit Schüler der allgemeinbildenden Schulen durch vertiefte Berufsorientierung und Berufswahlvorbereitung *(*Berufsorientierungsmaßnahmen*)* fördern, ebenso wie junge Menschen durch Maßnahmen der Berufseinstiegsbegleitung gefördert werden *können*, um sie beim Übergang von der allgemeinbildenden Schule in eine Berufsausbildung zu unterstützen.
- *Berufsvorbereitung:* Nach §§ 51ff. SGB III *können* junge Menschen in berufsvorbereitenden Maßnahmen auf die Aufnahme einer Berufsausbildung vorbereitet werden, wenn eine unmittelbare Ausbildungsaufnahme aus Gründen, die in ihrer Person liegen, nicht möglich ist. Zudem haben förderungsbedürftige junge Menschen ohne

Schulabschluss *einen Anspruch*, im Rahmen dieser Maßnahmen auf den Erwerb des Hauptschulabschlusses oder eines gleichwertigen Schulabschlusses vorbereitet zu werden.

- *Einstiegsqualifizierung:* Nach § 54 a SGB III *können* Arbeitgeber für die Durchführung einer betrieblichen Einstiegsqualifizierung Zuschüsse zur Vergütung bis zu einer Höhe von 216 Euro monatlich zuzüglich eines pauschalierten Anteils am durchschnittlichen Gesamtsozialversicherungsbeitrag des Auszubildenden erhalten. Betriebliche Einstiegsqualifizierungen dienen der Vermittlung und Vertiefung von Grundlagen zum Erwerb beruflicher Handlungsfähigkeit.
- *Berufsausbildungsbeihilfe*: Nach §§ 56 ff. SGB III *können* bedürftige Auszubildende und Auszubildende, die zuvor arbeitslos waren, durch eine Berufsausbildungsbeihilfe gefördert werden, um den eigenen Lebensunterhalt zu bestreiten sowie um sonstige Aufwendungen im Zusammenhang mit einer Berufsausbildung und berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen tragen zu können.
- *Zuschüsse für Arbeitgeber zur Ausbildungsvergütung behinderter und schwerbehinderter Menschen: Gemäß* § 73 SGB III *können* Arbeitgeber Zuschüsse für die betriebliche Aus- und Weiterbildung von behinderten und schwerbehinderten Menschen erhalten.
- *Betriebliche oder überbetriebliche Ausbildungsförderung:* Die betriebliche oder *überbetriebliche* Ausbildung *kann* in den nach dem Berufsbildungsgesetz (BBiG) anerkannten Berufen gefördert werden, soweit hierfür Eignung und Neigung des Auszubildenden gegeben sind; hierzu zählen auch berufsvorbereitende Maßnahmen für noch nicht berufsreife Jugendliche. Diese Leistungen *können* gewährt werden, sofern dem Auszubildenden die erforderlichen Mittel zur Deckung des Bedarfs für den Lebensunterhalt, die Fahrtkosten, die sonstigen Aufwendungen und die Lehrgangskosten nicht anderweitig zur Verfügung stehen.[51]
- *Unterstützung und Förderung der Berufsausbildung:* Gemäß § 74 SGB III *können* Maßnahmeträger Zuschüsse erhalten und Maßnahmekosten erstattet bekommen für die Unterstützung förderungsbedürftiger junger Menschen mit ausbildungsbegleitenden Hilfen bei ihrer betrieblichen Berufsausbildung, einer Einstiegsqualifizierung oder zur Förderung ihrer Eingliederungsaussichten in Berufsausbildung oder Arbeit. Diese Förderung *kann* auch gewährt werden, wenn anstelle einer Berufsausbildung in einem Betrieb in einer außerbetrieblichen Einrichtung ausgebildet wird.[52]

---

[51] vgl. Becker o. J.

[52] vgl. Henneberger/Keller o. J.

Aus dieser Auflistung ergibt sich, dass es bereits eine Vielzahl von gesetzlich geregelten Maßnahmen für die Bundesagentur für Arbeit gibt, die eine Förderung von Schulabgängern ermöglichen und zum Ziel haben, eine berufliche Ausbildung zu beginnen. Fasst man die hier geregelten Leistungsmöglichkeiten zusammen, so bilden diese fast den gesamten Forderungskatalog aus der geforderten Ausbildungsgarantie ab, wie sie dieser Expertise zugrunde liegt. Allerdings gibt es zwei entscheidende Unterschiede zwischen dem Leistungsangebot aus dem SGB III und den Anforderungen an eine umfassende Ausbildungsgarantie. Der eine besteht darin, dass die Ausbildungsgarantie die Versorgung aller an einer Berufsausbildung interessierten unterversorgten Jugendlichen mit einem Ausbildungsplatz im Dualen System zur Pflicht macht, während die zurzeit bestehenden Leistungsangebote der Bundesagentur für Arbeit lediglich Kann-Leistungen beinhalten. Das bedeutet, dass der Förderentscheid nach pflichtgemäßem Ermessen ergeht, also keine Verpflichtung zur Leistung besteht. Einen individuellen, gerichtlich einklagbaren Leistungsanspruch haben nicht versorgte Jugendliche nicht. In diesem Zusammenhang kann also eine Leistung z.B. deshalb abgelehnt werden, weil die für diesen Bereich eingestellten Haushaltsmittel erschöpft sind. Gleichwohl erscheint die rechtliche Verortung von Fördermaßnahmen im Rahmen der Ausbildungsgarantie aus rechtssystematischen Gründen im SGB III begründet, denn die Zielsetzung aus § 1 SGB III sowie die Konkretisierung der Förderung im Übergang von der Schule in den Beruf im dritten Kapitel, dritter Abschnitt verweisen auf ein Verständnis, das der dualen Ausbildung zugrunde liegt. Es gehört demnach nicht in den Bereich des allgemeinbildenden Bildungsbereichs, sondern vielmehr in den Bereich Arbeitsmarkt. Man kann über diese Einordung dem Grundsatz nach diskutieren, insbesondere wenn man die Auffassung vertritt, dass eine grundständige Berufsausbildung als Mindeststandard für alle Jugendlichen als Start in das Berufsleben angesehen wird und damit vergleichbar ist mit anderen Ausbildungsgängen in Schulen und Hochschulen. Dennoch lässt sich die Nähe der dualen Ausbildung zum Arbeitsmarkt in seiner spezifisch deutschen Ausprägung kaum leugnen.

Ein weiterer Unterschied zwischen den bestehenden Regelungen des SGB III und der avisierten Ausbildungsgarantie besteht in der Zielgruppe: Das SGB III beinhaltet in seinem dritten und vierten Unterabschnitt lediglich Fördermöglichkeiten für benachteiligte Jugendliche, also lernschwache, behinderte und sozial benachteiligte Jugendliche, während marktbenachteiligte Personen außen vor bleiben. Die Ausbildungsgarantie bezieht letztere in die Förderung mit ein.

Es stellt sich nunmehr die Frage, wie die Ausbildungsgarantie in das SGB III rechtswirksam so implementiert werden kann, dass jeder Jugendliche einen individuellen Rechtsanspruch auf Förderung hat. In diesem Zusammenhang sind zwei grundsätzliche Veränderungen an

der derzeitigen Rechtslage notwendig. Zum einen müssen die Kann-Leistungen der Regelungen zur Förderung der Jugendlichen am Übergang von der Schule in den Beruf in Pflichtleistungen umgewandelt werden. Anstatt „kann gefördert werden“ muss der Gesetzestext also lauten: „ist zu fördern“. Hinzu kommt das Erfordernis für eine Regelung, unter welchen Voraussetzungen ein Anspruch auf diese Pflichtleistung besteht. Hierzu müssen Fristen in das Gesetz eingefügt werden, ab wann ein Jugendlicher als unversorgt gilt und wie er seinen Anspruch geltend macht. Dies kann z. B. an eine Pflicht zur Registrierung geknüpft werden, wie dies in Österreich der Fall ist. Dann wäre also jedem Jugendlichen ein Angebot zu einer außerbetrieblichen Berufsausbildung zu unterbreiten, der sich erfolglos drei Monate nach Beginn des jeweiligen Ausbildungsjahres um einen Ausbildungsplatz bemüht hat und sich bei der Bundesagentur für Arbeit als Ausbildungsplatzsuchender registrieren lässt.

Zum anderen müssen alle Jugendlichen in die Förderung mit einbezogen werden. D.h. es dürfen keine besonderen Zielgruppen im SGB III mehr benannt werden; vielmehr müssen alle unversorgten Jugendlichen einen Anspruch auf eine individuelle berufliche Ausbildung haben.

Es stellt sich nunmehr die Frage, welche finanzielle Förderung Jugendliche im Rahmen ihrer außerbetrieblichen Ausbildung erhalten können. Das SGB III sieht bisher zwei unterschiedliche Förderansätze vor. In den §§ 56 ff. SGB III ist die Berufsausbildungsbeihilfe geregelt. Die Regelungen nach §§ 56 ff. SGB III gelten für alle Jugendlichen, die eine Berufsausbildung nach dem Berufsbildungsgesetz, der Handwerksordnung oder dem Seearbeitsgesetz (§ 57 Abs. 1 SGB III) absolvieren. Die Berufsausbildungsbeihilfe wird Auszubildenden gewährt, die aufgrund der Höhe ihrer Ausbildungsvergütung ihren Lebensunterhalt nicht selbst ausreichend bestreiten können und deren Eltern nicht oder nur bedingt zum Unterhalt beitragen können. Sie können Zuschüsse zum Lebensunterhalt erhalten, wobei sich die Bedürftigkeit gemäß § 67 SGB III nach den Regelungen des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (BAFÖG) bemisst. Das bedeutet, dass nicht nur die Finanzsituation des Jugendlichen selbst maßgeblich für den Umfang der Förderung ist, sondern vielmehr auch die der Eltern oder des Lebenspartners. Damit ist der Fördergedanke des SGB III bei der Erstausbildung also vergleichbar mit der schulischen bzw. universitären Ausbildung. Für die Höhe des Bedarfs ist gemäß § 61 SGB III auch die Art der Unterbringung maßgeblich.

Das zweite aktuell geltende Fördermodell für Jugendliche in der Ausbildung nach dem SGB III ergibt sich aus §§ 76 ff. SGB III. Diese Regelungen gelten für behinderte bzw. schwerbehinderte Jugendliche. Nach § 79 Abs. 1 Nr. 2 können Maßnahmeträger der außerbetrieblichen Ausbildung die Maßnahmekosten für diese Zielgruppe erstattet

bekommen. Darüber hinaus können gemäß § 75 SGB III ausbildungsbegleitende Hilfen erstattet werden. Nach § 79 Abs. 1 SGB III können Träger der außerbetrieblichen Ausbildung Zuschüsse zur Ausbildungsvergütung erhalten. Dieser Zuschuss bemisst sich nach § 79 Abs. 2 SGB III wie folgt:

(2) *Als Zuschuss zur Ausbildungsvergütung bei einer außerbetrieblichen Berufsausbildung kann höchstens ein Betrag geleistet werden, der nach § 123 Absatz 1, Nummer 1 dem Bedarf für den Lebensunterhalt einer oder eines unverheirateten oder nicht in einer Lebenspartnerschaft verbundenen Auszubildenden zugrunde zu legen ist, wenn sie oder er das 21. Lebensjahr noch nicht vollendet hat und im Haushalt der Eltern untergebracht ist. Ab dem zweiten Ausbildungsjahr erhöht sich dieser Betrag um 5 Prozent jährlich. Der Betrag erhöht sich um den vom Träger zu tragenden Gesamtsozialversicherungsbeitrag.*

Der Bedarf richtet sich also nach § 123 SGB III und wird wie folgt ermittelt:

(1) Als Bedarf werden bei einer Berufsausbildung zugrunde gelegt

> *1. bei Unterbringung im Haushalt der Eltern oder eines Elternteils 316 Euro monatlich, wenn der behinderte Mensch unverheiratet oder nicht in einer Lebenspartnerschaft verbunden ist und das 21. Lebensjahr noch nicht vollendet hat, im Übrigen 397 Euro monatlich,*
>
> *2. bei Unterbringung in einem Wohnheim, Internat, bei der oder dem Ausbildenden oder in einer besonderen Einrichtung für behinderte Menschen 104 Euro monatlich, wenn die Kosten für Unterbringung und Verpflegung von der Agentur für Arbeit oder einem anderen Leistungsträger übernommen werden,*
>
> *3. bei anderweitiger Unterbringung und Kostenerstattung für Unterbringung und Verpflegung 230 Euro monatlich, wenn der behinderte Mensch unverheiratet oder nicht in einer Lebenspartnerschaft verbunden ist und das 21. Lebensjahr noch nicht vollendet hat, im Übrigen 265 Euro monatlich und*
>
> *4. bei anderweitiger Unterbringung ohne Kostenerstattung für Unterbringung und Verpflegung der jeweils nach § 13 Absatz 1 Nummer 1 des Bundesausbildungsförderungsgesetzes geltende Bedarf zuzüglich 149 Euro monatlich für die Unterkunft; soweit Mietkosten für Unterkunft und Nebenkosten nachweislich diesen Betrag übersteigen, erhöht sich dieser Bedarf um bis zu 75 Euro monatlich.*

(2) Für einen behinderten Menschen, der das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet hat, wird anstelle des Bedarfs nach Absatz 1 Nummer 4 ein Bedarf in Höhe von 316 Euro monatlich zugrunde gelegt, wenn

> *1. er die Ausbildungsstätte von der Wohnung der Eltern oder eines Elternteils aus in angemessener Zeit erreichen könnte oder*
>
> *2. Leistungen der Jugendhilfe nach dem Achten Buch erbracht werden, die mit einer anderweitigen Unterbringung verbunden sind.*

Die Höhe der erstattungsfähigen Ausbildungsvergütung in der außerbetrieblichen Ausbildung richtet sich gemäß SGB III also am Bedarf des Auszubildenden aus. Es steht zu erwarten, dass der Träger keine höhere Ausbildungsvergütung auszahlt, als er erstattet bekommt, da sich ansonsten die Durchführung der Ausbildungsmaßnahme nicht lohnen würde.

Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass das SGB III zwei Fördermodelle für die Erstausbildung kennt. Zum einen die Zuschussgewährung zur betrieblichen Ausbildungsvergütung bei Bedürftigkeit in Anlehnung an das Bundesausbildungsförderungsgesetz und zum anderen die Erstattung der Ausbildungsvergütung, die sich am Bedarf der Jugendlichen orientiert. Hierbei stellt sich die Frage, inwieweit sich diese Modelle auf die Ausbildungsgarantie übertragen lassen.

Um diese Frage zu beantworten, sollten die Regelungen über die Ausbildungsvergütung aus dem Berufsbildungsgesetz herangezogen werden. Im Berufsbildungsgesetz (BBiG) vom 14. August 1969 (BGBl. I S. 1112), zuletzt geändert durch Artikel 40 des Gesetzes vom 24. Dezember 2003 (BGBl. I S. 2954) gilt nach § 17 BBiG folgender Vergütungsanspruch:

(1) Ausbildende haben Auszubildenden eine angemessene Vergütung zu gewähren. Sie ist nach dem Lebensalter der Auszubildenden so zu bemessen, dass sie mit fortschreitender Berufsausbildung, mindestens jährlich, ansteigt.

(2) Sachleistungen können in Höhe der nach § 17 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 des Vierten Buches Sozialgesetzbuch festgesetzten Sachbezugswerte angerechnet werden, jedoch nicht über 75 Prozent der Bruttovergütung hinaus.

(3) Eine über die vereinbarte regelmäßige tägliche Ausbildungszeit hinausgehende Beschäftigung ist besonders zu vergüten oder durch entsprechende Freizeit auszugleichen.

Das BBiG macht keinen Unterschied zwischen einer betrieblichen und außerbetrieblichen Ausbildung. Deshalb gilt die Pflicht zur angemessenen Vergütung für beide Ausbildungsformen, d.h. auch für die Träger der außerbetrieblichen Ausbildung. Mit der Frage der Angemessenheit der Ausbildungsvergütung befasst sich auch Nr. 79.24 der Geschäftsanweisung zur außerbetrieblichen Berufsausbildung (BaE)[53]. Danach verstoßen die Regelungen der §§ 57,59,74 und 76 bis 80 SGB III Stand Mai 2013 nicht gegen § 17 BBiG. Die Orientierung am Bedarf bzw. an der Bedürftigkeit gilt nach dieser Ausfassung also als angemessene Ausbildungsvergütung. Inwieweit diese deklaratorische Geschäftsanweisung einer materiell rechtlichen Überprüfung standhält, kann an dieser Stelle zunächst dahingestellt bleiben, denn die Regelungen zur Ausbildungsvergütung im Rahmen der außerbetrieblichen Ausbildung nach SGB III erfasst lediglich den derzeitigen Kreis der nach diesem Gesetz Förderberechtigten. Die Forderung nach einer umfassenden

[53] vgl. Bundesagentur für Arbeit 2013

Ausbildungsgarantie geht jedoch weit über diese Gruppe hinaus und bezieht auch die marktbenachteiligten Jugendlichen mit ein, also damit alle, die keine betriebliche Ausbildungsmöglichkeit im Dualen System erhalten, obwohl sie diese anstreben. Davon ist ein erheblicher Teil der Schulabgänger eines jeweiligen Jahrganges betroffen.

Es handelt sich also bei der umfassenden Ausbildungsgarantie um einen grundsätzlichen Systemwechsel in der Ausbildungsförderung. Daher stellt sich in diesem Kontext die politische Frage, ob der Auftraggeber dieser Expertise im Rahmen der Ausbildungsgarantie eine Ausbildungsvergütung anstrebt, die sich an den tariflichen Regelungen orientiert und an alle Jugendlichen ausgezahlt wird oder ob eine bedarfsabhängige Ausbildungshilfe gewollt ist, wie diese bereits im SGB III geregelt ist. Bei der Entscheidung darüber, welche Förderform angestrebt wird, spielt das bildungspolitische Ziel, die außerbetriebliche Ausbildung der betrieblichen gleichzusetzen, eine Rolle.

Es könnte daher auch das österreichische Modell mit seinen einheitlich festgesetzten, bedarfsunabhängigen Vergütungssätzen favorisiert werden. Dies ist letztlich eine politische Entscheidung, von deren Ergebnis die Höhe des Finanzierungsbedarfs der gesamten Ausbildungsgarantie abhängt, wie sich aus der Gegenüberstellung der Modelle in Kapitel 4 ergibt. Eine Entscheidung darüber, was politisch angestrebt wird bzw. werden soll, ist nicht Gegenstand dieser Expertise.

Anzumerken ist jedoch, dass in dem Fall, in dem eine bedarfsabhängige Förderung gewollt ist, lediglich eine geringfügige Änderung des SGB III erforderlich ist, indem die in §§ 73 ff. SGB III benannte Zielgruppe auf alle Ausbildungsplatz suchenden Jugendliche erweitert wird. Im Falle einer bedarfsunabhängigen Vergütung muss jedoch eine neue Regelung im Rahmen des SGB III geschaffen werden.

3.4 Rechtliche Verankerung der Ausbildungsgarantie im Sozialgesetzbuch VIII (Jugendhilfe)

In der Diskussion um die Verankerung der Ausbildungsgarantie wird auch das SGB VIII in Betracht gezogen. Es stellt sich daher die Frage, inwieweit die Ziele dieses Gesetzes im Einklang mit der Forderung nach einem Anspruch auf eine berufliche Ausbildung für jeden Jugendlichen stehen. Die Ziele des SGB VIII (neugefasst durch Bek. v. 11.9.2012 I 2022; zuletzt geändert durch Art. 1 G v. 29.8.2013 I 3464) ergeben sich aus § 1 SGB VIII. Danach gilt:

§ 1 SGB VIII Recht auf Erziehung, Elternverantwortung, Jugendhilfe

(1) Jeder junge Mensch hat ein Recht auf Förderung seiner Entwicklung und auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit.

(2) Pflege und Erziehung der Kinder sind das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht. Über ihre Betätigung wacht die staatliche Gemeinschaft.

(3) Jugendhilfe soll zur Verwirklichung des Rechts nach Absatz 1 insbesondere

1. junge Menschen in ihrer individuellen und sozialen Entwicklung fördern und dazu beitragen, Benachteiligungen zu vermeiden oder abzubauen,

2. Eltern und andere Erziehungsberechtigte bei der Erziehung beraten und unterstützen,

3. Kinder und Jugendliche vor Gefahren für ihr Wohl schützen,

4. dazu beitragen, positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien sowie eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu erhalten oder zu schaffen.

Nach § 1 SGB VIII sind die Zielgruppe des Gesetzes Kinder und Heranwachsende. Dabei liegt der Regelungskern in der Erziehung und dem Verhältnis zwischen Eltern und Kindern. Erziehung meint die „Handlungen von Eltern und Kindern, Lehrern und Ausbildern u.a. Erziehern bzw. Pädagogen, die in der bewussten Absicht erfolgen, durch den Einsatz bestimmter Erziehungsmittel und Erziehungsmaßnahmen Kenntnisse und Fähigkeiten, Einstellungen und Wertorientierungen, Handlungswillen und Handlungsfähigkeit, also die individuelle Mündigkeit der Kinder oder Jugendlichen und ihre Kompetenz zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben möglichst dauerhaft zu verbessern“.[54] Erziehung zielt also auf die Persönlichkeitsentwicklung der Jugendlichen ab.

Die Ausbildungsgarantie intendiert die berufliche Ausbildung aller Jugendlichen. Es stellt sich daher die Frage, inwieweit dies von der Zielsetzung zur Förderung der Erziehung nach SGB VIII umfasst ist, bzw. in welchem Verhältnis berufliche Bildung und Erziehung zueinander stehen. Berufliche Bildung ist definiert als „Ausbildungs- und Erziehungsprozesse, die für eine selbständige und verantwortungsvolle Berufstätigkeit qualifizieren wollen“[55]. Damit bildet diese lediglich einen Teil des Erziehungsprozesses, auch wenn in der beruflichen Bildung durchaus persönlichkeitsbildende Prozesse angestoßen werden. So enthält diese erzieherische Elemente, wie z. B. die Erziehung zur Teamfähigkeit, Disziplin, Verlässlichkeit. Dennoch ist es primäres Ziel einer beruflichen Ausbildung, durch die Vermittlung von fachtheoretischen, methodischen und sozialen Kompetenzen auf das Erwerbsleben vorzubereiten. Eine Abgrenzung zwischen den Zielen von Erziehung im Sinne von Persönlichkeitsentwicklung und beruflicher Bildung ist insoweit nicht immer eindeutig möglich. Gleichwohl lässt sich sagen, dass die Ziele des SGB VIII kaum geeignet sind, die berufliche Bildung spezifisch zu fördern. Insoweit kommt für die Umsetzung der Ausbildungsgarantie eine rechtliche Implementierung in diesem Regelungskontext nicht in

[54] Schaub/Zenke 2002

[55] Schaub/Zenke 2002

Betracht. Diese Argumentation wird auch gestützt, wenn man die Instrumente der Erziehungshilfe aus § 2 SGB VIII betrachtet.

Zur Unterstützung der Erziehungsprozesse werden folgende Leistungen angeboten:

§ 2 SGB VIII Aufgaben der Jugendhilfe

(1) Die Jugendhilfe umfasst Leistungen und andere Aufgaben zugunsten junger Menschen und Familien.
(2) Leistungen der Jugendhilfe sind:

1. Angebote der Jugendarbeit, der Jugendsozialarbeit und des erzieherischen Kinder- und Jugendschutzes (§§ 11 bis 14),

2. Angebote zur Förderung der Erziehung in der Familie (§§ 16 bis 21),

3. Angebote zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege (§§ 22 bis 25),

4. Hilfe zur Erziehung und ergänzende Leistungen (§§ 27 bis 35, 36, 37, 39, 40),

5. Hilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche und ergänzende Leistungen (§§ 35a bis 37, 39, 40),

6. Hilfe für junge Volljährige und Nachbetreuung (§ 41).

(3) Andere Aufgaben der Jugendhilfe sind

1.die Inobhutnahme von Kindern und Jugendlichen (§ 42),

2.(weggefallen)

3.die Erteilung, der Widerruf und die Zurücknahme der Pflegeerlaubnis (§§ 43, 44),

4.die Erteilung, der Widerruf und die Zurücknahme der Erlaubnis für den Betrieb einer Einrichtung sowie die Erteilung nachträglicher Auflagen und die damit verbundenen Aufgaben (§§ 45 bis 47, 48a),

5.die Tätigkeitsuntersagung (§§ 48, 48a),

6.die Mitwirkung in Verfahren vor den Familiengerichten (§ 50),

7.die Beratung und Belehrung in Verfahren zur Annahme als Kind (§ 51),

8.die Mitwirkung in Verfahren nach dem Jugendgerichtsgesetz (§ 52),

9.die Beratung und Unterstützung von Müttern bei Vaterschaftsfeststellung und Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen sowie von Pflegern und Vormündern (§§ 52a, 53),

10.die Erteilung, der Widerruf und die Zurücknahme der Erlaubnis zur Übernahme von Vereinsvormundschaften (§ 54),

11.Beistandschaft, Amtspflegschaft, Amtsvormundschaft und Gegenvormundschaft des Jugendamts (§§ 55 bis 58),

12.Beurkundung (§ 59),

13.die Aufnahme von vollstreckbaren Urkunden (§ 60).

Auch die in § 2 SGB VIII festgelegten Instrumente zielen eindeutig auf die Förderung des Kindes bzw. des Jugendlichen in seiner familiären Umgebung ab. Ansätze zur Unterstützung dieser Zielgruppe in den Bereichen des Übergangs von der Schule in den Beruf sowie der beruflichen Bildung sind nicht darin enthalten. Sowohl aus den Zielen als auch aus den im SGB VIII geregelten Instrumenten ergibt sich kein geeigneter Anknüpfungspunkt für eine rechtliche Regelung der Ausbildungsgarantie. Daher ist ihre Implementation in dieses Gesetz aus rechtssystematischen Gründen abzulehnen.

3.5 Rechtliche Verankerung der Ausbildungsgarantie im Berufsbildungsgesetz

Das Berufsbildungsgesetz (BBiG) vom 14. August 1969 (BGBl. I S. 1112), zuletzt geändert durch Artikel 40 des Gesetzes vom 24. Dezember 2003 (BGBl. I S. 2954), bildet die bundeseinheitliche Rechtsgrundlage für eine Berufsausbildung, soweit diese nicht an beruflichen Schulen oder Hochschulen, in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis oder in speziellen Bereichen der Schifffahrt erfolgt. Es enthält insbesondere Bestimmungen über die betriebliche Berufsausbildung im Rahmen des Dualen Systems.[56] Hierin liegt der eigentliche Schwerpunkt dieses Gesetzes. Dennoch lässt das Berufsbildungsgesetz auch eine Berufsausbildung außerhalb dieses betriebsorientierten Ausbildungskonzepts zu, denn nach § 2 Abs. 1 Nr. 3 BBiG gilt, dass die Berufsausbildung auch außerbetrieblich in sonstigen Einrichtungen außerhalb der schulischen und betrieblichen Berufsausbildung durchgeführt werden kann, wobei gemäß Abs. 2 die Lernorte bei der Durchführung der Berufsbildung in Lernortkooperationen zusammenwirken. Insoweit bietet das Berufsbildungsgesetz einen Anknüpfungspunkt für die Umsetzung der Ausbildungsgarantie im Bereich der bundesweit geregelten Berufsausbildung[57].

Im Rahmen der Diskussion um die rechtliche Gestaltung der Ausbildungsgarantie wurde u. a. eine Gleichstellung der betrieblichen mit der außerbetrieblichen Ausbildung gefordert. Diese müsste dann aus rechtssystematischen Gründen im Berufsbildungsgesetz erfolgen, denn in diesem Gesetz sind diese beiden beruflichen Ausbildungsformen grundsätzlich geregelt. Es stellt sich allerdings die Frage, inwieweit hier eine Festschreibung der Gleichrangigkeit überhaupt erforderlich ist. Zwar ist die Orientierung dieses Gesetzes eindeutig auf die duale Ausbildung in Betrieben gerichtet und sieht diese mithin als

[56] vgl. Schaub/Zenke 2002

[57] Die nachstehenden Ausführungen beziehen sich ausschließlich auf den Bereich der bundesweit geregelten Berufsausbildung nach BBiG/HwO. Im BBiG nicht enthalten sind Regelungen zur Ordnung der vollzeitschulischen Berufsausbildung nach Landesrecht. Nach Absprache mit dem Auftraggeber werden in der vorliegenden Expertise die vielfältigen Länderregelungen zur vollzeitschulischen Berufsausbildung in den 16 Bundesländern sowie die dort notwendigen Änderungen zur Implementierung der Ausbildungsgarantie nicht näher thematisiert.

„Normalform“ an, dennoch lässt sich daraus kein Rangverhältnis zwischen betrieblicher und außerbetrieblicher Ausbildung ableiten. Es besteht insoweit keine Notwendigkeit, eine Gleichwertigkeit dieser beiden Ausbildungsformen explizit im Berufsbildungsgesetz aufzunehmen, denn dies hätte lediglich deklaratorischen Charakter.

Das eigentliche Problem der Bewertung der in den unterschiedlichen Ausbildungswegen erworbenen Abschlüssen liegt im arbeitsmarktlichen Kontext. Inwieweit Arbeitgeber Absolventen der außerbetrieblichen Ausbildung einstellen, wird im Wesentlichen davon abhängen, welche Qualität die außerbetriebliche Ausbildung hat und in welchem Umfang betriebspraktische Erfahrungen erworben wurden. Hierzu bedarf es möglicherweise verbindlicher ergänzender Regelungen zur Qualitätssicherung, die im Berufsbildungsgesetz nur bedingt vorhanden sind. Hierzu wird am Ende dieses Abschnitts ein Regelungsvorschlag angeboten.

Das Berufsbildungsgesetz legt grundlegende Standards fest, die eingehalten werden müssen, um eine außerbetriebliche Ausbildung im Dualen System durchführen zu können. So muss nach § 27 Abs. 1 Nr. 1 BBiG die Ausbildungsstätte nach Art und Einrichtung für die Berufsausbildung geeignet sein. Abs. 2 sieht eine Eignung auch dann als gegeben an, wenn in ihr selbst die erforderlichen beruflichen Fertigkeiten, Kenntnisse und Fähigkeiten nicht im vollem Umfang vermittelt werden können, diese aber durch entsprechende Ausbildungsmaßnahmen außerhalb der Ausbildungsstätte vermittelt werden. Danach können also Träger einer außerbetrieblichen Ausbildung Teile ihrer fachpraktischen Ausbildung in Form von Praktika in Betrieben durchführen. Im Übrigen sind die Regelungen in Bezug auf die Zulässigkeit zur Durchführung einer beruflichen Ausbildung für die betriebliche wie die außerbetriebliche Ausbildung gleich. So fordert §§ 28 ff. BBiG unabhängig von der Ausbildungsart, dass die Ausbilder fachlich und persönlich geeignet sein müssen. Dies wird nach § 32 BBiG von den zuständigen Stellen überwacht. Zuständige Stellen sind in der Regel die örtlichen Kammern, die für die jeweilige Berufsausbildung zuständig sind, d.h., die das entsprechende Ausbildungsverzeichnis führen und vor denen die Abschlussprüfung abgelegt wird, wie die Industrie- und Handelskammer (IHK), Rechtsanwaltskammer, Steuerberaterkammer, Handwerkskammer etc.. Insgesamt ist also die Festlegung der Qualitätsstandards innerhalb des BBiG weitgehend offen formuliert und die Qualitätssicherung obliegt den jeweiligen örtlichen Kammern, die für die konkrete Berufsausbildung zuständig sind.

Durch die Zuständigkeit der verschiedenen örtlichen und berufsbezogenen Kammern kommt es in der Praxis mitunter zu unterschiedlichen Bewertungen des Eignungsnachweises und verbunden damit, nach welchen Kriterien eine außerbetriebliche Ausbildung durchgeführt werden kann. Dies ist für die Träger insbesondere dann problematisch, wenn sie in

unterschiedlichen Berufen ausbilden. Um den zentralen Besonderheiten der außerbetrieblichen Ausbildungsform Rechnung zu tragen und Rechtssicherheit für die Träger zu schaffen, wäre deshalb eine bundesweit geltende Verordnung wünschenswert, die zu einer Vereinheitlichung der Eignungskriterien beiträgt. Zudem könnten einheitliche Qualitätsstandards in der außerbetrieblichen Ausbildung in zentralen Bereichen der Ausbildung zu einer höheren Akzeptanz dieser Ausbildungsform beitragen. Die folgenden Vorschläge zur Vereinheitlichung bei den Qualitätsstandards könnten in Form einer Verordnung das Berufsbildungsgesetz ergänzen. Diese sind angelehnt an die Verwaltungsgrundsätze zur außerbetrieblichen Ausbildung der IHK Frankfurt Main aus dem Jahr 2007.[58]

Ausbildungsvergütung

Gemäß Berufsbildungsgesetz haben die Ausbildenden den Auszubildenden eine angemessene Vergütung zu gewähren. Das gilt auch für eine außerbetriebliche Berufsausbildung. Die Träger sind regelmäßig jedoch nicht an einen bestimmten Tarif gebunden, denn sie haben Auszubildende aus unterschiedlichen Berufen und damit mit unterschiedlicher Branchenzugehörigkeit. Insoweit bieten die tariflichen Bestimmungen keine tragfähige Bemessungsgrundlage für die Angemessenheit einer Ausbildungsvergütung (vgl. Kapitel 3.3). Für deren Beurteilung könnte daher folgende Regelung gelten:

Die Ausbildungsvergütung ist nach dem Lebensalter der Auszubildenden so zu bemessen, dass sie mit fortschreitender Berufsausbildung, mindestens jährlich, ansteigt. Angemessen ist der ortsübliche Tarif für den jeweiligen Ausbildungsberuf. Er kann bis zu 20 % unterschritten werden, wenn keine Tarifbindung vorliegt. Die Vergütung soll eine gewichtige und fühlbare finanzielle Unterstützung zum Lebensunterhalt der Auszubildenden sein. Durch Dritte gewährte Zuschüsse zur Ausbildungsvergütung können bis zur Grenze der Angemessenheit verrechnet werden.

Bei den im SGB III genannten Beträgen handelt es sich um einen Zuschuss und nicht um eine im Berufsausbildungsvertrag einzusetzende, angemessene Ausbildungsvergütung im Sinne des Berufsbildungsgesetzes. Bei öffentlich finanzierten Berufsausbildungsverhältnissen gelten Ausbildungsvergütungen als angemessen, wenn:

- im Dienstleistungsvertrag oder Zuwendungsbescheid Beträge festgesetzt wurden, oder

[58] Vgl. hierzu und im Folgenden IHK Frankfurt am Main 2007

- bei Maßnahmen der Arbeitsagentur, die vom Träger im Berufsausbildungsvertrag vereinbarten Beträge mindestens den in Verträgen oder Zuwendungsbescheiden genannten entsprechen.

Exkurs: Problematisch ist die Regelung über die Ausbildungsvergütung in Bezug auf deren Angemessenheit, wenn diese durch den Zuwendungsbescheid beliebig festgesetzt werden kann. Dies ist nach dem Berufsbildungsgesetz durchaus möglich, denn es regelt ausschließlich die Beziehung zwischen Träger und Auszubildenden, nicht aber das Verhältnis zum Fördermittelgeber. Der Träger ist wiederum darauf angewiesen, dass er die Kosten für die Durchführung der außerbetrieblichen Ausbildung und damit auch für die Zahlung der Ausbildungsvergütung erstattet bekommt. Erfolgt dies nicht, wird er die Maßnahme kaum durchführen (können).

Um die Angemessenheit der Ausbildungsvergütung nach Berufsbildungsgesetz zu garantieren, muss demzufolge auch eine damit korrespondierende Regelung für den Fördermittelgeber geschaffen werden. Die Höhe der erstattungsfähigen Ausbildungsvergütung muss daher in einer entsprechenden Verordnung oder Richtlinie im Kontext des SGB III festgelegt werden. In diesem Zusammenhang stellt sich die bereits in Kapitel 3.3 erörterte Frage, was hier politisch gewollt ist.

Betriebspraktika

In der außerbetrieblichen Ausbildung sind Betriebspraktika eine unabdingbare Voraussetzung, um in dieser Ausbildungsform die nötige betriebliche Praxisnähe zu vermitteln. Eine einheitliche Regelung der Praktikumsdauer ist erforderlich, um dadurch die Praxisnähe der außerbetrieblichen Ausbildung zu garantieren. Damit könnte die außerbetriebliche Ausbildung auf dem Arbeitsmarkt eine Aufwertung erhalten, denn zukünftige Arbeitgeber könnten die Praxisnähe dieser Ausbildungsform besser einschätzen. Gleichzeitig muss gewährleistet sein, dass der Praxisbetrieb verbindlich entsprechend dem Ausbildungsplan ergänzend zum Träger der außerbetrieblichen Ausbildung ausbildet, um die Qualität der außerbetrieblichen Ausbildung durch ein Zusammenwirken der beiden Lernorte zu garantieren. Im Hinblick auf die Dauer der Betriebspraktika hat die IHK Frankfurt a. M. nachfolgend zitierten Grundsatz erarbeitet, die sich als Vorlage für eine bundesweit einheitliche Regelung anbietet:

„Bei der außerbetrieblichen, integrativen Berufsausbildung ist ein Praktikum vorgesehen. In einem Kooperationsvertrag zwischen dem Auftragnehmer (Träger) und dem Praktikumsbetrieb wird die Dauer festgelegt und im Ausbildungsplan dargestellt. Hierfür sind in der Regel folgende Zeiten anzusetzen:
1. Ausbildungsjahr 8 Wochen,
2. Ausbildungsjahr 16 Wochen,
3. Ausbildungsjahr 24 Wochen“[59].

Der Erwerb der erforderlichen Berufserfahrung im Rahmen der Betriebspraktika muss sich in jedem Ausbildungsjahr auf die entsprechenden Berufsbildpositionen und die Lernziele des Ausbildungsplanes beziehen. Dem Kooperationsvertrag ist dementsprechend eine Übersicht beizufügen, in der über die gesamte Ausbildungszeit festgelegt ist, in welchen Bereichen des Unternehmens die Auszubildenden die entsprechende Berufserfahrung erwerben.

Betriebspraktika und betriebliche Ausbildungsabstinenz

Betriebliche Praktika im Rahmen der außerbetrieblichen Erstausbildung werfen ein Problem auf. Unternehmen könnten sich durch die Übernahme von Praktikanten noch weiter aus ihrer Ausbildungspflicht ziehen, indem sie selbst nicht ausbilden und die Ausbildungsverantwortung anderen Trägern überlassen. Gleichzeitig könnten sie die Arbeitskraft des Auszubildenden nutzen bzw. den Auszubildenden risikoarm erproben, ohne die Pflichten eines Ausbildungsbetriebes zu übernehmen und die Ausbildungskosten zu tragen. Hierdurch kann es zu einer Wettbewerbsverzerrung gegenüber ausbildenden Unternehmen kommen, die die volle Ausbildungspflichten und Kosten tragen. Zur Verhinderung einer Verdrängung des betrieblichen Ausbildungsplatzangebotes durch Praktikanten aus der außerbetrieblichen Ausbildung wird folgende Regelung vorgeschlagen:

- Um ungeförderte betriebliche Ausbildungsplätze nicht zu gefährden, sollen Träger nur mit Betrieben kooperieren, die ihre üblichen Ausbildungskapazitäten nicht reduzieren. Das bestätigen sie gegenüber dem Träger der außerbetrieblichen Ausbildung in einem Kooperationsvertrag, der die Durchführung des betrieblichen Praktikums regelt.
- Die Unternehmen, die ein Praktikum im Rahmen der außerbetrieblichen Ausbildung durchführen, müssen als Ausbildungsstätten (§§ 27 und 28 BBiG) geeignet sein. Das gilt sowohl für die kooperative als auch die integrative Form der außerbetrieblichen Berufsausbildung.

[59] IHK-Frankfurt a. M. 2007, S. 5

- Die vom Träger zu erschließenden Ausbildungsplätze müssen zusätzliche sein. Dies ist gewährleistet bei „neuen“ Unternehmen, die
    - - zum ersten Mal ausbilden oder
    - - in Berufen ausbilden, in denen sie bisher nicht ausgebildet haben.

  Unternehmen, die zusätzliche Plätze bereitstellen, zeichnen sich dadurch aus, dass sie
    - in den letzten drei Jahren nicht ausgebildet haben oder
    - Plätze über den Durchschnitt der letzten drei Jahre hinaus anbieten.

Wechsel von der außerbetrieblichen in die betriebliche Ausbildung

Ziel der Ausbildungsgarantie muss es sein, dem Auszubildenden eine möglichst betriebsnahe Ausbildung zu vermitteln. Deshalb ist es erforderlich, dass auch während der außerbetrieblichen Ausbildung ein Wechsel in die betriebliche Ausbildung möglich ist. Deshalb wird folgende Regelung vorgeschlagen:

Bei der außerbetrieblichen, integrativen Berufsausbildung ist die Möglichkeit vorgesehen, dass die Auszubildenden vom Träger zum Unternehmen wechseln und der Träger das Berufsausbildungsverhältnis gegebenenfalls weiter begleitet. Damit wird die integrative Form in eine kooperative Form umgewandelt. In diesen Fällen ist Folgendes zu beachten:

- Der Berufsausbildungsvertrag zwischen dem Träger und dem Auszubildenden wird in beiderseitigem Einvernehmen aufgelöst. Eine Kopie des Aufhebungsvertrages erhält die zuständige Stelle, bei der das Ausbildungsverzeichnis geführt wird.
- Das übernehmende Unternehmen schließt einen neuen Berufsausbildungsvertrag in kooperativer Form. Die bisherige Ausbildungszeit wird angerechnet. Es wird eine angemessene Vergütung vereinbart. Der Vertrag beginnt mit einer Probezeit von mindestens einem Monat.
- Es ist ein Ausbildungsplan für die verbleibende Ausbildungszeit zu erstellen und beizufügen. Der neue Vertrag wird bei der zuständigen Stelle eingereicht und in das Verzeichnis der Berufsausbildungsverhältnisse eingetragen.

Abschließend kann gesagt werden, dass das BBiG in seiner jetzigen Form bereits wichtige Regelungen für die außerbetriebliche Erstausbildung beinhaltet, sodass eine Änderung zur Umsetzung der Ausbildungsgarantie nicht erforderlich erscheint. Entsprechende Qualitätskriterien in der außerbetrieblichen Ausbildung, insbesondere in Bezug auf die Ausbildungsvergütung, die betrieblichen Praxisanteile und die Kooperation mit den Praxisgebern könnten auf dem Verordnungswege geregelt werden. Hierzu besteht zwar keine zwingende Notwendigkeit, es wäre aber wünschenswert.

Ansonsten ist das BBiG nicht geeignet, als ausschließlicher Gesetzesrahmen für die Umsetzung der Ausbildungsgarantie zu fungieren, denn ihm fehlen wesentliche Elemente, wie die finanzielle Förderung und die Vermittlung der Jugendlichen in einen Ausbildungsplatz sowie die Finanzierung außerbetrieblicher Ausbildungsanbieter. Aus rechtssystematischen Gesichtspunkten kommt eine entsprechende Einfügung dieser Bereiche in das Berufsbildungsgesetz nicht in Betracht, weil diese nicht dem Gesetzesziel entsprächen, die berufliche Ausbildung zu ordnen.

3.6 Zusätzliche Regelungsbedarfe

Im Folgenden werden zusätzliche rechtliche Regelungsbedarfe aufgezeigt, die sich auf die Gewährleistung eines quantitativ und qualitativ ausreichenden Ausbildungsplatzangebots im Bereich der Berufsausbildung nach BBiG/HwO beziehen. Entsprechende Regelungen sind im Rahmen der angestrebten Ausbildungsgarantie auch für die vollzeitschulische Berufsausbildung nach Landesrecht erforderlich, die aufgrund der Vielzahl an Ländervorschriften nach Absprache mit dem Auftraggeber im Rahmen der vorliegenden Expertise jedoch nicht näher thematisiert werden.

Bei der Umsetzung der Ausbildungsgarantie muss eine ausreichende Versorgung der Jugendlichen mit Ausbildungsplätzen gewährleistet sein. Diese Prämisse beinhaltet zwei Anforderungen: Zum einen muss ein zahlenmäßig ausreichendes Angebot vorhanden sein, das es allen Jugendlichen ermöglicht, eine Ausbildung aufzunehmen. Zum anderen muss dieses Angebot auch den Berufswünschen der Jugendlichen entsprechen und für sie erreichbar sein.

Zum quantitativen Ausbildungsangebot

In Bezug auf das quantitative Angebot hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 10.12.1980 entschieden, dass die Zahl der Ausbildungsplätze 12,5 % über der Nachfrage liegen muss, um den Jugendlichen zu ermöglichen, eine eigene Auswahl zu treffen[60]. Die Feststellung, wie viele Ausbildungsplätze fehlen, muss jeweils zeitnah zum jeweiligen Ausbildungsjahr erfolgen, denn die notwendigen Haushaltsmittel müssen bereitgestellt und die notwendigen administrativen Maßnahmen ergriffen werden, um die entsprechenden Ausbildungsplätze zeitnah zur Verfügung zu stellen, damit die unversorgten Jugendlichen noch im laufenden Ausbildungsjahr eine Ausbildung aufnehmen können. Hierzu beinhaltete das Ausbildungsplatzförderungsgesetz von 1976, das bereits zum Ziel hatte, eine Ausbildungsver-

[60] BVerfGE 2 BvF 3/77 S. 10

sorgung für alle ausbildungswilligen Jugendlichen zu gewährleisten, einen praktikablen Vorschlag.[61] Darin heißt es in § 2 Abs. 1 BBiG

> *Stellt die Bundesregierung auf Grund des Berufsbildungsberichts fest, dass die bis zum 30. September des vergangenen Kalenderjahres im Geltungsbereich dieses Gesetzes insgesamt angebotenen Arbeitsplätze die insgesamt nachgefragten Ausbildungsplätze um weniger als 12,5 von Hundert übersteigen, und dass eine wesentliche Verbesserung des Verhältnisses von Angebot und Nachfrage für das laufende Kalenderjahr nicht zu erwarten* ist, so *sind nach näherer Maßgabe einer Rechtsverordnung der Bundesregierung finanzielle Hilfen zu gewähren.*

Für die frühzeitige Einstellung der Fördermittel und die notwendige administrative Vorbereitung für das jeweils kommende Ausbildungsjahr bieten die Daten des Berufsbildungsberichts eine hinreichende Grundlage, denn dieser beschreibt die Lage auf dem Ausbildungsmarkt, wie u.a. die Angebots-Nachfrage-Relation, dezidiert und kann daher als Prognosegrundlage für die Nachfrage und das Angebot der Berufsausbildung im Folgejahr genutzt werden. Der Berufsbildungsbericht bietet eine hinreichende evidenzbasierte Grundlage zur Ermittlung des Ausbildungsplatzbedarfs sowie des Finanzierungsbedarfs, denn größere Änderungen im Bildungsverhalten der Jugendlichen oder bei der Ausbildungsbereitschaft der Unternehmen innerhalb eines Jahres sind i.d.R. nicht zu erwarten; zudem können basierend auf dieser Quelle die Entwicklungstendenzen am Ausbildungsstellenmarkt der vorangegangenen Jahre berücksichtigt werden. Neben dem Berufsbildungsbericht enthalten auch die Ausbildungsmarktberichte der Bundesagentur für Arbeit, die u.a. für einzelne Arbeitsagenturbezirke veröffentlicht werden, Daten zur Angebots-Nachfrage-Relation. Allerdings ist anzumerken, dass die Ausbildungsmarktstatistiken der Bundesagentur für Arbeit im Gegensatz zum Berufsbildungsbericht die klassische Angebots-Nachfrage-Relation ausweisen und damit unzureichend sind, um die faktische Versorgungslage am Ausbildungsmarkt abzubilden[62]. Aussagekräftiger ist die im Berufsbildungsbericht ausgewiesene erweiterte Angebots-Nachfrage-Relation, die das relative Verhältnis zwischen der Zahl der (un-)besetzten Ausbildungsplätze eines Jahres und der Anzahl der Bewerber ausweist, die laut Ausbildungsstatistik als versorgt, unversorgt oder als Personen gelten, die alternativ verbleiben sind, aber nach wie vor eine Berufsausbildung beginnen möchten[63].

---

[61] Dieses Gesetz wurde zwar aus formalen Gründen für verfassungswidrig erklärt, wurde aber vom Bundesverfassungsgericht inhaltlich nicht gerügt.

[62] vgl. Ulrich 2012, S. 48 ff.

[63] vgl. Ulrich 2012, S. 48 ff.; Rosendahl/Dobischat 2013, S. 31

Zum qualitativen Angebot

Zum qualitativen Angebot gehört, dass die Jugendlichen ein auswahlfähiges Angebot erhalten, das sie wahrnehmen können, weil es für sie räumlich erreichbar ist oder alternativ angemessene Unterbringungsmöglichkeiten bestehen, soweit die Ausbildungsangebote nicht wohnortnah sind. Bedingung für ein auswahlfähiges Angebot ist zudem, dass die Berufsausbildung dem Ausbildungswunsch des Jugendlichen entspricht. Darüber hinaus sollte für ein qualitatives Angebot gelten, dass die Ausbildung letztlich auch arbeitsmarktgängig ist, also diese inhaltlich den Bedarfen am Arbeitsmarkt entspricht. Die Chancen für den Übergang von der Ausbildung in den Beruf müssen daher mit berücksichtigt werden. Um ein diesen Anforderungen entsprechendes qualitatives Angebot bereitzustellen, müssen auf regionaler bzw. lokaler Ebene verschiedene Fragen beantwortet werden:

- Wie hoch ist die Zahl der Schulabgänger, die einen Ausbildungsplatz benötigen?
- Wie hoch ist die Ausbildungsbereitschaft der Betriebe und in welchen Ausbildungsberufen werden Ausbildungsplätze angeboten?
- Welche schulischen Berufsausbildungsmöglichkeiten bestehen?
- Welche Ausbildungsziele verfolgen die Schulabgänger?
- Welche Angebote für welche außerbetrieblichen Ausbildungen können Träger in der Region bereitstellen?
- In welchen Bereichen können adäquate Praktikumsplätze bereitgestellt werden?
- Welche Trends bei den Beschäftigungsmöglichkeiten gibt es in der Region?

Die Zahl der Schulabgänger kann die Kommune bzw. der lokal zuständige Schulträger bereitstellen, ebenso kann diese/r die schulischen Berufsausbildungsmöglichkeiten benennen. Die Kammern können Aussagen über die Ausbildungsbereitschaft ihrer kammerangehörigen Betriebe treffen, ebenso wie über mögliche Praktikaangebote. Die Bildungsträger können ihre außerbetrieblichen Ausbildungsmöglichkeiten aufzeigen. Kammern und regionale Arbeitsagenturen wie auch die Wirtschaftsförderung der Kommune können Trends bei den Beschäftigungsmöglichkeiten ermitteln. Schwieriger ist es, die individuellen Ausbildungswünsche der Jugendlichen zu ermitteln. Über Berufsziele von Jugendlichen, die sich zur Berufsberatung bei der Bundesagentur für Arbeit melden, ist entsprechendes Datenmaterial vorhanden. Dies betrifft jedoch nur einen Teil der Schulabgänger, denn nicht alle nehmen die Beratungsangebote in Anspruch und Erhebungen in den abgebenden Schulen werden i.d.R. nicht (flächendeckend und regelmäßig) durchgeführt. Hier müssen deshalb das Ausbildungsverhalten und die Ausbildungswünsche der vorangegangenen Jahre zur Bewertung mit herangezogen werden.

Diese erforderlichen Informationen müssen rechtzeitig zusammengeführt werden, um für das jeweils kommende Ausbildungsjahr die notwendigen außerbetrieblichen Ausbildungsplätze bereit zu stellen. Dies bedarf einer längeren Vorlaufzeit, denn die Ermittlung und Aufarbeitung der Daten sowie die Zulassung und die Auftragsvergabe an die Bildungsträger ist zeitaufwendig. Hier empfiehlt sich eine strukturierte Zusammenarbeit der an der Bedarfsermittlung beteiligten Akteure. Vorbild für die Zusammensetzung auf lokaler/regionaler Ebene könnte dafür der Beirat nach § 182 SGB III sein. Zudem sollte in den Regionalagenturen eine Abstimmung über die geplanten außerbetrieblichen Ausbildungen in den benachbarten Arbeitsagenturen erfolgen, um den Jugendlichen ein möglichst inhaltlich breit gefächertes Angebot vorhalten zu können.

Der regionale Bezug bei der Planung der Maßnahmen sowie eine zeitnahe Entscheidung über die Durchführung erscheinen sinnvoll und notwendig. Demgegenüber steht jedoch die dezentrale Vergabe der Maßnahmen in den fünf regionalen Einkaufszentren der Bundesagentur für Arbeit, die dazu führen, dass der Einkauf der Leistungen über eine der fünf Einkaufszentralen erfolgt und somit verwaltungstechnisch vom Bedarfsträger getrennt ist. Zwar wirkt der Bedarfsträger am Inhalt der Leistungsbeschreibung mit und beurteilt die Qualität der eingereichten Angebote, er wählt jedoch den jeweiligen Maßnahmeträger nicht selbst aus. Zur Umsetzung einer Ausbildungsgarantie und der Bereitstellung der erforderlichen außerbetrieblichen Ausbildungsplätze ist deshalb unbedingt eine Zusammenfassung von Einkauf und Vergabe in einer Hand nötig.

Zudem ist die Bundesagentur für Arbeit auch bei der Dienstleistungsvergabe an eine öffentliche bundesweite Ausschreibung gebunden, denn nach § 97 Abs.1 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) ist sie auch als öffentlicher Auftraggeber gemäß § 98 GWB verpflichtet, im Wettbewerb und im Wege des Vergabeverfahrens Transparenz zu schaffen. Das Gesetz schreibt in § 99 Abs. 1 GWB vor, dass öffentliche Aufträge ausgeschrieben werden müssen. Dazu zählt auch die Beauftragung zur Durchführung einer außerbetrieblichen Ausbildung, denn diese basiert auf einem entgeltlichen Vertrag. Immer wenn also ein Unternehmen Arbeitsmarktdienstleistungen erbringt und dafür ein Entgelt/eine Vergütung von der Bundesagentur für Arbeit erhalten soll, ist Vergaberecht anzuwenden. Ein Ermessen ist der BA gesetzlich nicht eingeräumt. Für das Vergabeverfahren gelten die Regelungen nach der Vergabe und Vertragsordnung für Leistungen (VOL/A).

Bildungsträger haben seit der Einführung dieses Vergabeverfahrens Kritik daran geäußert. Im Kern geht es dabei darum, dass der Preis als Entscheidungskriterium für die Vergabe bei der Auswahl gegenüber der Qualität der Maßnahme und des Trägers zu stark dominiert und sich durch diese Form des marktorientierten Wettbewerbs Dumpingpreise herausbilden, zu denen keine pädagogisch hochwertige Leistung mehr angeboten werden könne. Zudem

würden durch das zentrale Einkaufprinzip regional ansässige Träger nicht ausreichend berücksichtigt, obwohl diese in erster Linie die erforderliche Qualität erbringen können. Es fehle insgesamt die Prüfung der Qualität des Trägers und der Maßnahme.[64]

Die Kritik am Vergabeverfahren und an den damit verbundenen Folgen für die Qualität der Maßnahmen durch den Preisverfall bei Maßnahmen der Bundesagentur für Arbeit sei an dieser Stelle nur am Rande thematisiert. Hervorzuheben ist hier jedoch das Problem, dass die Vergabeentscheidung zentral erfolgt und die Auswahl ortskundiger, lokal vernetzter Bieter nicht immer gewährleistet ist, obwohl gerade im Bereich der außerbetrieblichen Erstausbildung eine räumliche Nähe und intensive Zusammenarbeit zwischen dem beauftragten Träger und den kooperierenden Unternehmen wesentlich ist. Es wäre daher empfehlenswert, bei der Ausschreibung von außerbetrieblichen Ausbildungsmaßnahmen auch auf weitere nach der VOL/A zulässige Verfahren, wie den Teilnahmewettbewerb, die beschränkte Ausschreibung, das Verhandlungsverfahren oder die freihändige Vergabe, und in Ausnahmefällen auf Verfahren nach § 3 VOL/A zurückzugreifen, um den besonderen Anforderungen dieser Maßnahmeart gerecht zu werden. Dies könnte im Wege einer entsprechenden Verwaltungsanordnung erfolgen.

3.7 Zwischenfazit

Die Implementation der Ausbildungsgarantie sollte aus rechtssystematischen Gründen im SGB III erfolgen. Die Zielstellung und die Instrumente dieses Gesetzes umfassen bereits wesentliche Elemente der Ausbildungsgarantie und erfordern daher keine Veränderungen aus rechtssystematischer Sicht. Im Wesentlichen bestehen die Änderungen in der Erweiterung der Zielgruppe auf alle ausbildungsplatzsuchenden, unversorgten Jugendlichen in Bezug auf alle Instrumente, die bereits für benachteiligte Jugendliche vorgesehen sind. Allerdings erscheint die verbindliche Einrichtung einer regionalen/lokalen Arbeitsgruppe/Beirat mit den in Kapitel 3.5 benannten Akteuren zwingend notwendig, um ein auswahlfähiges Angebot für die unversorgten Jugendlichen bereitstellen zu können. Die von dieser Arbeitsgruppe/diesem Beirat ermittelten Bedarfe an außerbetrieblichen Ausbildungsplätzen müssen verbindlich in das anschließende Vergabeverfahren mit einfließen.

Eine grundrechtliche Verankerung der Ausbildungsgarantie kommt grundsätzlich ebenso in Frage und würde damit ein Grundrecht auf eine Mindestausbildung schaffen, was aus bildungspolitischer Sicht wünschenswert wäre. Zudem hätte eine verfassungsrechtliche Regelung den Vorteil, bei Veränderung in den politischen Mehrheiten oder in der Haushaltslage nicht ohne weiteres gestrichen werden zu können. Es hätte aber den Nachteil, dass damit für die Regulierung der Durchführung des Vorhabens ein breiter inhaltlicher wie auch zeitlicher

[64] vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft Arbeit (bag arbeit) 2010

politischer Spielraum geschaffen würde, der wenig geeignet erscheint, dem akuten Handlungsbedarf Rechnung zu tragen.

Eine gesetzliche Regelung der Ausbildungsgarantie im Berufsbildungsgesetz sowie dem SGB VIII kommt aus rechtssystematischen Gründen nicht in Betracht, da der jeweilige Regelungsgehalt dieser Gesetze nicht der Zielstellung der Ausbildungsgarantie entspricht. So regelt das Berufsausbildungsgesetz zwar die betriebliche wie auch die außerbetriebliche Ausbildung, hier steht jedoch die geordnete Durchführung im Mittelpunkt. Bei der Ausbildungsgarantie liegt der Schwerpunkt hingegen letztlich im Fördergedanken. Dieser wiederum entspricht nicht dem Gesetzesgedanken des Berufsbildungsgesetzes. Der Fördergedanke ist hingegen zwar im SGB VIII verankert und zwar in Bezug auf die Zielgruppe der Jugendlichen. Diesem Gesetz fehlt jedoch der Ausbildungsbezug, denn der Schwerpunkt der Regelung liegt auf der Erziehung insbesondere im Verhältnis zwischen Eltern und Kindern.

Ein besonderes Augenmerk ist auf die Vergabe der außerbetrieblichen Ausbildungsmaßnahme zu legen. Da der regionale Bezug zwischen Träger und Wirtschaft von wesentlicher Bedeutung für die Umsetzung der Ausbildungsgarantie und die Qualität der Ausbildung ist, sollten die unterschiedlichen in § 3 VOL/A benannten Vergabeverfahren zum Einsatz gebracht werden.

4 Finanzierung der Ausbildungsgarantie

Bei der Forderung nach einer Implementation der Ausbildungsgarantie spielt die Kostenfrage in der politischen Diskussion eine wichtige Rolle, denn in Zeiten massiver Haushaltseinsparungen zugunsten eines staatlichen Schuldenabbaus drohen bildungspolitische sowie arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in den Hintergrund zu treten, was z. B. durch den Rückgang der Förderung der aktiven Arbeitsmarktdienstleistungen in den letzten Jahren deutlich wurde. Eine Kalkulation der möglichen Kosten und die Finanzierung sind daher unabdingbare Voraussetzungen, um in der politischen Diskussion um eine Ausbildungsgarantie Beachtung zu finden. Die Finanzierung einer umfassenden Ausbildungsgarantie wirft dabei zahlreiche Fragen auf:

- Wie hoch können die jährlichen Kosten für eine Ausbildungsgarantie ausfallen?
- Welche Kosten und Folgekosten werden durch eine Umsetzung der Ausbildungsgarantie eingespart?
- Wer könnte Kostenträger der Ausbildungsgarantie sein?

4.1 Jährliche Kosten und Einsparpotenziale der Ausbildungsgarantie

Im Folgenden werden die Größenordnungen der Kosten und Einsparungen erläutert, die im Zusammenhang mit der vorgeschlagenen Ausbildungsgarantie entstehen könnten.

4.1.1 Jährliche Kosten der Ausbildungsgarantie

Bei der Ermittlung der Kosten für die Ausbildungsgarantie wird im Rahmen dieser Expertise von folgenden Prämissen ausgegangen:

- Die Entscheidungen der Jugendlichen im Hinblick auf ihre beruflichen Bildungsziele bleiben konstant. Damit ändert sich der Anteil der Jugendlichen an einer Alterskohorte, der sich für eine betriebliche Berufsausbildung entscheidet, nicht. Diese Prämisse ist allerdings von Unsicherheiten behaftet. Es ist nicht eindeutig zu ermitteln, wie viele Jugendliche sich z. Z. nach dem ersten Schulabschluss aufgrund fehlender betrieblicher Ausbildungsmöglichkeiten für eine weiterführende allgemeinbildende Schulbildung entscheiden, zukünftig aber ihre Bildungsentscheidung ändern würden, wenn ausreichend Ausbildungsplätze zur Verfügung stünden.
- Das betriebliche Ausbildungsplatzangebot ändert sich nicht. In diesem Zusammenhang besteht die Unsicherheit, ob Unternehmen zukünftig ihre Ausbildungsbereitschaft weiter reduzieren oder ob sie im Kontext des demografischen Wandels ihre Ausbildungsbemühungen verstärken werden, um einem Fachkräftemangel vorzubeugen.

Die Ermittlung der jährlichen Kosten für die Ausbildungsgarantie wird im Rahmen dieser Expertise zum einen auf die Ergebnisse aus der Studie der Bertelsmann Stiftung von Klaus Klemm „Was kostet die Ausbildungsgarantie?“ von 2012 gestützt. Dabei werden die Berechnungen nicht komplett übernommen, um so die Komplexität etwas zu reduzieren. Insbesondere wird darauf verzichtet, Kostenveränderungen aufgrund eines zahlenmäßigen Rückgangs zukünftiger Alterskohorten in die Berechnungen einzubeziehen, denn in der hier vorliegenden Expertise soll lediglich die etwaige Größenordnung der zu erwartenden Kosten bei der Umsetzung der Ausbildungsgarantie dargestellt werden. Zum anderen werden die zu erwartenden Kosten aus den Finanzdaten der österreichischen Ausbildungsgarantie hergeleitet und auf die Zahl der unversorgten Jugendlichen in Deutschland umgerechnet. Ein Vergleich der beiden Kostenermittlungsansätze ist insoweit von Bedeutung, weil die Studie von Klemm (2012) weder die Sozialversicherungsbeiträge noch die Lohnkosten bzw. ausbildungsbegleitende Hilfen berücksichtigt, die jedoch in der Kostenaufstellung des österreichischen Systems enthalten sind. Hinzu kommt, dass die bei Klemm (2012) zugrunde gelegte Ausbildungsgarantie überwiegend in vollzeitschulischen Maßnahmen erfolgen soll. Dies entspricht nicht den Ansprüchen des hier vorgestellten Modells. Andererseits berücksichtigt die Untersuchung von Klemm (2012) eine einjährige Bildungsmaßnahme für lernschwächere nicht ausbildungsreife Jugendliche im Übergangssystem, was im österreichischen Modell nicht enthalten ist. Allerdings ist eine Einführungs- bzw. Orientierungsphase in den Ausbildungskosten in Österreich mit einbezogen, da diese, wie bereits beschrieben, ein fester Bestandteil der überbetrieblichen Ausbildung im österreichischen Modell ist ebenso wie die Möglichkeit, die Ausbildungszeit zu verlängern. Das hier vorgestellte Modell lässt die Frage offen, in welchem Zeitumfang Orientierungsphasen bzw. nachholende Qualifikationen erfolgen sollen.

Klemm (2012) geht in seiner Studie von einer durchschnittlichen Ausbildungszeit von 3,5 Jahren aus, was durchaus Verlängerungsmöglichkeiten berücksichtigt, denn eine Vielzahl von Ausbildungsberufen hat eine Dauer von lediglich drei Jahren.

Die Bezugsdaten für diese Kostenermittlung aus der Studie von Klemm (2012) beziehen sich auf das Jahr 2011, da diese Daten auch in der Bertelsmann-Studie verwendet werden. Insoweit bilden sie die zukünftigen Kosten nur bedingt ab. Da es aber Ziel dieser Expertise ist, lediglich eine ungefähre Größenordnung für die zu erwartenden Kosten für die Ausbildungsgarantie anzugeben, kann auf eine Anpassung der Kostenermittlung auf zukünftige Schulabgangsjahrgänge verzichtet werden. Es ist jedoch an dieser Stelle darauf zu verweisen, dass bei gleichbleibendem Bildungsverhalten der Jugendlichen nach dem Schulabgang und einem zahlenmäßig konstanten Angebot betrieblicher Ausbildungsplätze die Gesamtkosten für

die Umsetzung in den nächsten Jahren sinken werden, da die Zahl der Schulabgänger aufgrund des demografischen Wandels rückläufig ist.

Aus den Daten, die der Bertelsmann-Studie zugrunde liegen, ergibt sich, dass sich in 2011 etwa 300.000 Jugendliche und junge Erwachsene (294.000 Neuzugänge in 2011) im Übergangssystem befinden. Demgegenüber stehen 525.000 Auszubildende im Dualen System sowie 217.000 Schüler im Schulberufssystem.[65] Das bedeutet, dass 28,4 % der Schulabgänger im Jahr 2011 in einen Teil des beruflichen Bildungssystems eingemündet sind, in dem keine Berufsabschlüsse erworben werden können.[66] Diesen Jugendlichen eine Ausbildungsperspektive zu bieten, muss Aufgabe der Ausbildungsgarantie sein.

Im Übergangssystem befinden sich Jugendliche, die aufgrund ihrer erworbenen Schulabschlüsse eine Ausbildung aufnehmen könnten, dies jedoch aufgrund fehlender Angebote nicht umsetzbar war (Marktbenachteiligte). Daneben gibt es Jugendliche, die aufgrund schulischer oder anderer Defizite noch nicht in der Lage waren, eine Ausbildung aufzunehmen und erst zur Ausbildungsfähigkeit geführt werden müssen. Die zu ermittelnden Gesamtkosten der Ausbildungsgarantie müssen daher entsprechend sowohl diejenigen Ausgaben berücksichtigen, die für die Bereitstellung von Ausbildungsplätzen der betriebsnahen Ausbildung anfallen, als auch die zusätzlichen Kosten, die durch die Heranführung an die Ausbildungsfähigkeit entstehen. Insoweit ist zunächst eine nach Fallgruppen getrennte Kostenrechnung erforderlich.

Der Anteil der marktbenachteiligten Jugendlichen, die im Jahr 2011 neu in das Übergangssystem eingetreten sind, beträgt im Bundesdurchschnitt 54,2 %, die der Jugendlichen, die noch einen Förderbedarf haben, entsprechend 45,8%.

Ermittlung der Kosten für die Ausbildungsgarantie nach der Studie von Klemm (2012)

Die Kosten für die Ausbildungsgarantie werden in der Studie von Klaus Klemm (2012) wie folgt ermittelt:

In 2011 gab es insgesamt 832.000 Schulabgänger, von denen 134.784 als sogenannte Risikoschüler und 159.510 als Marktbenachteiligte keinen betrieblichen Ausbildungsplatz erhalten haben und somit über die Ausbildungsgarantie eine betriebsnahe Ausbildung benötigen. Klemm (2012) geht davon aus, dass die sog. Risikoschüler zu 100% zusätzliche Kosten für

---

[65] vgl. Klemm 2012, S. 8

[66] Die Statistik weist nicht aus, inwieweit diese Zahlen auch Teilnehmer erfasst, die bereits im Vorjahr eine andere Maßnahme im Übergangssystem durchlaufen haben und insoweit keine echten Neuzugänge sind. Pflichtpraktikanten z.B. für die Erzieherausbildung sind ebenfalls darin enthalten.

die Hinführung zur Ausbildungsreife benötigen. Zudem wird in der Studie angenommen, dass innerhalb der Gruppe der Marktbenachteiligten etwa 10 % einen punktuellen zusätzlichen Förderbedarf haben, um die Ausbildung erfolgreich abschließen zu können. Ferner wird angenommen, dass die Ausbildungszeit 3,5 Jahre beträgt, sodass erst im 4. Jahr nach der Neuordnung der Berufsausbildung die vollen Kosten für die Umsetzung der Ausbildungsgarantie entstehen, da dann alle Ausbildungsjahrgänge besetzt sind. Daraus ergeben sich folgende Berechnungen:

Ausgaben für die vollständige betriebsnahe Ausbildung der Gruppe der Marktbenachteiligten

Tabelle 1: Ausgaben für punktuellen Förderbedarf im ersten Ausbildungsjahr

Teilnehmerzahl BA	**Teilnehmerquote abH in %**	**Teilnehmerzahl punktueller Förderbedarf**	**Ausgaben je Teilnehmer in €**	**Gesamtausgaben in €**
159.510	10,0	15.951	710	11.325.210

Quelle: vgl. Klemm 2012, S. 47; eigene Darstellung

Tabelle 2: Ausgaben für die Schaffung von Ausbildungsplätzen in betriebsnaher Ausbildung

Träger	**Ausgaben je Schüler in €**	**Aufteilung der beiden Träger in %**	**Teilnehmerzahl**	**Gesamtausgaben in €**
Berufsbildende Schulen	6.700	82,2	142.283	953.295.564
Außerbetriebliche Einrichtungen	5.900	10,8	17.227	101.639.772
insgesamt		100	159.510	1.054.935.336
Jährliche Ausgaben im Jahr 4 der Neuordnung				3.692.273.676

Quelle: vgl. Klemm 2012, S.47; eigene Darstellung

Für die marktbenachteiligten Jugendlichen entstehen im 4. Jahr nach der Reform Gesamtausgaben in Höhe von 3.703.598.886 €, also die Summe aus den Kosten für den punktuellen Förderbedarf (Tabelle 1) und den Kosten für die Schaffung von Ausbildungsplätzen in der betriebsnahen Ausbildung (Tabelle 2).

Ausgaben für die vollständige betriebsnahe Ausbildung der Gruppe der sog. Risikoschüler

Die Zahl der Jugendlichen, die als sogenannte Risikoschüler zunächst eine einjährige Hinführung zur Ausbildungsreife benötigen, beträgt, wie bereits gesagt, 134.784.

Tabelle 3: Ausgaben für die Schaffung von Plätzen zur Hinführung an die Ausbildungsreife (Übergangssystem)

Ausgaben je Teilnehmer in €	Gesamtausgaben in €
6.700	903.052.800

Quelle: vgl. Klemm 2012, S.48; eigene Darstellung

Tabelle 4: Ausgaben für die Schaffung von Ausbildungsplätzen in der betriebsnahen Ausbildung

Ausbildungsorte	Verteilungsquote in %	Teilnehmer	Ausgaben je Teilnehmer in €	Gesamtausgaben in €
Teilnehmer Ausbildungsreife	100,0	134.784		
Berufsbildende Schulen	89,2	120.227	6.700	805.523.098
Außerbetriebliche Einrichtungen	10,8	14.557	5.900	85.884.365
Insgesamt mit zusätzlich erworbener Ausbildung		134.784		891.407.462
Jährliche Kosten vom Jahr 4 nach der Neuordnung				3.119.926.118

Quelle: vgl. Klemm 2012, S.48; eigene Darstellung

Daraus ergeben sich Gesamtkosten für die sog. Risikoschüler in Höhe von 4.022.978.918 € im vierten Jahr nach der Reform. Addiert man die Kosten für die Ausbildung der marktbenachteiligten Schulabgänger mit denen für die sog. Risikoschüler im vierten Jahr nach der Reform, so betragen die jährlichen Ausgaben insgesamt 7.726.577.804 €.

Bei der Ausgabenermittlung nach der Studie von Klemm (2012) ist zu berücksichtigen, dass der Anteil der betriebsnahen Ausbildung zu einem hohen Anteil von 89,2 % in berufsschulischen Lehrgängen erfolgt. Da sich aus den ermittelten Ausgaben für berufsschulische Ausbildungsgänge jedoch ein Mehrbedarf von jährlich 900 € pro Teilnehmer gegenüber anderen

außerbetrieblichen Einrichtungen ergibt, liegen die Kosten für das im Kontext der Expertise untersuchte Modell der Ausbildungsgarantie voraussichtlich niedriger, denn die Ausbildung in außerbetrieblichen Ausbildungsorten wird im hier vorgestellten Modell präferiert.

Ermittlungen der Kosten für die Ausbildungsgarantie nach dem Modell Österreichs

Im Ausbildungsjahr 2011/2012 wurden 11.942 Personen im Rahmen der österreichischen Ausbildungsgarantie staatlich gefördert, davon 9.832 in der ÜBA 1 und 2 und 2.018 in der integrativen Ausbildung. Die Gesamtausgaben für diese Maßnahmen betrugen 150 Mio. €.[67] Dies entspricht einer jährlichen Gesamtförderung pro Person in Höhe von durchschnittlich 12.560,71 €. In diesem Betrag sind die Kosten für die Ausbildungsvergütung und die Sozialversicherung enthalten. Rechnet man die Pro Kopfausgaben auf die Zahl der zu versorgenden Schulabgänger pro Jahr in Deutschland um, so erhält man einen Förderbedarf von 3.692.640.000 € für das erste Ausbildungsjahr. Legt man entsprechend der Studie von Klemm (2012) eine Ausbildungsdauer von 3,5 Jahren zu Grunde, so entspricht das vier Jahre nach der Reform einem jährlichen Fördervolumen von 12.924.240.000 €. Damit liegen die Kosten für das österreichische Modell deutlich über dem von Klemm ermittelten Förderbedarf in Höhe von 7.726.577.804 €. Dies ist u.a. der Tatsache geschuldet, dass in der Studie von Klemm weder eine Ausbildungsvergütung noch Sozialabgaben berücksichtigt werden.

Das Gesamtfördervolumen des österreichischen Modells liegt also umgerechnet auf den deutschen Bedarf deutlich höher als die von Klemm ermittelten Gesamtkosten. Dies ist der Tatsache geschuldet, dass in Deutschland die Zahl der Ausbildungsplatzsuchenden bevölkerungsbedingt deutlich höher liegt. In diesem Zusammenhang ist jedoch darauf hinzuweisen, dass das genannte Fördervolumen für die Teilnehmer an ÜBA I und II sowie der integrativen Maßnahmen nicht das gesamte Förderinstrument der Ausbildungsgarantie abbilden. Vielmehr ist zu berücksichtigen, dass eine zusätzliche betriebliche Ausbildungsplatzförderung in Höhe von jährlich 156,2 Mio. € das System ergänzt. Davon entfällt auf die Basisförderung für die Ausbildungsvergütung von jährlich 113,8 Mio. € der größte Förderanteil.[68] Dieser Betrag bleibt bei der Berechnung des Gesamtfördervolumens im Rahmen dieser Expertise zunächst unberücksichtigt, weil diese Ausgaben aus dem Insolvenzentgeldfond (gespeist aus Arbeitgeberbeiträgen) bezahlt werden. Da von dieser Förderung etwa 17.000 Jugendliche profitieren, dürfen diese Kosten in diesem Kontext jedoch nicht unerwähnt bleiben. Es ist zu überlegen, inwieweit dieses Förderinstrument das oben beschriebene Modell für eine Ausbildungsgarantie sinnvoll ergänzen kann, um möglichst vielen Jugendlichen die Möglichkeit einer betriebsnahen Ausbildung zu ermöglichen. Es ist allerdings schwer zu prognostizieren, wie vie-

[67] vgl. Trinko 2012, S. 4

[68] vgl. Rosendahl 2013, S. 148

le Betriebe bereit wären, Auszubildenden bei Zahlung einer Ausbildungsbeihilfe einen Ausbildungsplatz zur Verfügung zu stellen.

4.1.2 Einsparungen durch die Umsetzung der Ausbildungsgarantie

Den Ausgaben für die Umsetzung einer Ausbildungsgarantie stehen auch Einsparungen gegenüber, denn die Teilnahme an Maßnahmen im Übergangssystem wird für die marktbenachteiligten Jugendlichen im Rahmen der Ausbildungsgarantie obsolet, sodass die Kosten hierfür wegfallen. Zwar benötigen die sog. Risikoschüler weiterhin eine Vorbereitung auf die Ausbildung, diese ist jedoch bei der Kostenermittlung in beiden Kostenmodellen (Klemm und Österreich) einbezogen worden. Daraus ergibt sich, dass die jährlichen Kosten für das Übergangssystem als Einsparungen von den Ausgaben für die Ausbildungsgarantie abgezogen werden können. Umgerechnet auf eine Ausbildungsdauer von 3,5 Jahren entsprechen daher die Minderausgaben im 4. Jahr nach der Reform 6.177.452.624 €.

Tabelle 5: Mehrausgaben der Ausbildungsgarantie und Minderausgaben durch Einsparungen im Übergangssystem (in Euro)

Mehrausgaben	7.726.577.804
Minderausgaben	6.177.452.624

Quelle: vgl. Klemm 2012, S.51; eigene Darstellung

Zieht man die Minderausgaben durch die Einsparungen im Übergangssystem von den zu erwartenden Mehrausgaben für die Ausbildungsgarantie nach dem Kostenmodell von Klemm ab, so erhält man einen jährlichen Mehrbedarf für die Ausbildungsgarantie in Höhe von 1.549.125.180 €[69].

Überträgt man die Minderausgaben aus dem Klemmmodell durch die Einsparung der Kosten aus dem Übergangssystem auf das österreichische Modell, so stehen den Mehrausgaben in Höhe von 12.924 Mrd. € Einsparungen von 6.177 Mrd. € gegenüber. Daraus ergibt sich ein Gesamtförderbedarf für das österreichische Modell in Höhe von 6.747 Mrd. €.

4.1.3 Zwischenfazit

Um die Kosten für die Ausbildungsgarantie besser einordnen zu können, lohnt es sich, einen Blick auf die Gesamtkosten der unterschiedlichen Bildungswege zu werfen. So liegen die staatlichen Ausgaben, die zu einem Berufsabschluss führen (Grundschule, sechsjährige Hauptschule 3,5 jährige Berufsausbildung im Dualen System), bei etwa 63.000 €, während eine Bildungskarriere von der Grundschule bis zum Universitätsabschluss etwa 120.000 € an staatlichen Aufwendungen erfordert. Demgegenüber liegen die Ausgaben für die Umsetzung

[69] vgl. Klemm 2012, S. 51

der Ausbildungsgarantie zwischen 85.000 € (Grundschule, sechsjährige Hauptschule, 3,5 jährige betriebsnahe Ausbildung für Marktbenachteiligte) und etwa 91.000 € (Grundschule, sechsjährige Hauptschule, einjährige Hinführung, 3.5 jährige betriebsnahe Ausbildung), also deutlich unter denen für eine universitäre Ausbildung.[70] Nimmt man hinzu, dass nach einer Studie von Allmendinger et al. (2011) eine abgeschlossene Berufsausbildung für den Staat über 35 Jahre hinweg Mehreinnahmen aus Lohnsteuern, Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung bzw. Einsparungen durch Aufwendungen für Sozialleistungen in Höhe von 22.000 € bedeutet,[71] dann kann eine Umsetzung der Ausbildungsgarantie bei den Bildungsausgaben weder von einer Ungleichbehandlung gegenüber Jugendlichen mit anderen Berufskarrieren gesprochen werden, noch ist langfristig kaum ein finanzieller Nachteil für den Staat ersichtlich. Ergänzend dazu wird durch eine breite Anhebung des beruflichen Ausbildungsniveaus dem drohenden Fachkräftemangel aufgrund des demografischen Wandels entgegengewirkt, was eine langfristige Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und der Wirtschaftskraft des Landes bewirkt und zusätzliche staatliche Einnahmen zur Folge haben könnte. Dies belegt eine Studie „Was unzureichende Bildung kostet“ von Wößmann und Piopiunik (2009), die den Zusammenhang zwischen einer Verbesserung der Bildung und dem Wirtschaftswachstum analysiert. Die Autoren konstatieren, „dass sich die volkswirtschaftlichen Kosten unzureichender Bildung in Deutschland in einer Größenordnung von 2,8 Billionen Euro bewegen“[72]. Die staatlichen Mehrausgaben bei der Umsetzung der Ausbildungsgarantie sollten also nicht ausschließlich unter dem Aspekt der kurz- bzw. mittelfristigen Haushaltsbelastung betrachtet werden, sondern vielmehr als Investition in die Zukunft des Wirtschaftsstandortes und als Beitrag zum gesellschaftlichen Zusammenhalt.

4.2 Modelle zur Finanzierung der Ausbildungsgarantie

Da die berufliche Bildung und damit auch die Ausbildungsgarantie nach dem hier vorgestellten Modell mit seinen betrieblichen Komponenten in die Kompetenz des Bundes fällt (vgl. hierzu Kap. 2), stellt sich die Frage, inwieweit sich daraus auch zwangsläufig eine Kostentragungspflicht ergibt. Hierbei sei ausdrücklich erwähnt, dass sich diese auf den betriebspraktischen Teil der Berufsausbildung bezieht, nicht aber auf den berufsschulischen Teil oder die vollzeitschulische Ausbildung, denn diese sind wiederum Angelegenheit der Länder.

4.2.1 Finanzierung aus Sozialversicherungsbeiträgen

Wie bereits in Kapitel 3 dargestellt, werden Maßnahmen im Bereich des Übergangs von der Schule in den Beruf sowie die betriebliche und außerbetriebliche Berufsausbildung u.a.

---

[70] vgl. Klemm 2012, S.21

[71] vgl. Allmendinger et al. 2011, S.44

[72] Wößmann/Piopiunik 2009, S. 49

durch die Bundesagentur für Arbeit gefördert. Diese finanziert sich aus den Beiträgen der versicherungspflichtigen Arbeitnehmer und Arbeitgeber sowie auch aus Umlagen, Zuschüssen des Bundes und sonstigen Einnahmen.[73] Es stellt sich daher die Frage nach den Finanzquellen für die Umsetzung der Ausbildungsgarantie. Hierbei kommt zunächst eine Finanzierung aus der Arbeitslosenversicherung in Betracht.

Die gesetzliche Arbeitslosenversicherung ist ein Teil des sozialen Sicherungssystems in Deutschland, die Leistungen bei Arbeitslosigkeit, Kurzarbeit, witterungsbedingten Arbeitsausfällen und bei der Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers erbringt. Das soziale Sicherungssystem basiert auf dem Konzept der Privat- bzw. der Sozialversicherung, das zum Ziel hat, durch die Kapitalansammlung einen Risikoausgleich durch die Bildung von Gefahrengemeinschaften zu schaffen, die von gleichartigen Gefahren bedroht sind. Durch die Versicherungsbeiträge soll sichergestellt werden, dass im Falle des Schadenseintritts das individuelle Risiko und damit der Schaden minimiert wird und ein Schadensausgleich erfolgt. Daraus ergibt sich, dass sich die Höhe des Versicherungsbeitrags, den der Einzelne zu zahlen hat, nach dem individuellen Risiko bemisst. Damit beruht die Arbeitslosenversicherung als Element des Sozialversicherungssystems auf der Basis des Äquivalentprinzips. Das bedeutet, dass Arbeitnehmer im Falle der Arbeitslosigkeit Ersatzleistungen für den Lohnausfall bzw. Arbeitgeber z. B. im Falle von auftragsarmen Zeiten, wirtschaftlich-konjunktureller Krisenzeiten etc. eine Entlastung von der Lohnfortzahlungspflicht durch die Gewährung von Kurzarbeitergeld erhalten. Wer nach dem SGB III versicherungspflichtig ist, wird in §§ 24 ff. SGB III im Einzelnen geregelt. Danach sind grundsätzlich alle Personen pflichtversichert, die gegen Arbeitsentgelt oder zu ihrer Berufsausbildung beschäftigt sind oder für die z. B. andere Leistungen, etwa in Form von Krankengeld o.Ä., gezahlt werden, sowie Personen in Altersteilzeit. Ausgenommen sind Beamte, Richter und Soldaten, Geistliche der als öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgesellschaften sowie Personen, die das Lebensjahr für den Anspruch auf Regelaltersrente vollendet haben, denn sie trifft aufgrund ihres Beschäftigtenstatus kein Risiko, arbeitslos zu werden.

Die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung werden von Arbeitgebern und Arbeitnehmern nach § 346 Abs. 1 SGB III je zur Hälfte getragen, wobei sich die Höhe des Beitrags nach einem immer wieder neu zu bestimmenden Prozentsatz des Einkommens bemisst. Schulabgänger sind demnach keine Beitragszahler und haben insoweit keinen Anspruch auf Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung. Zwar ist die Bundesagentur für Arbeit als Träger der Arbeitslosenversicherung auch für die Unterstützung der Schulabgänger beim Übergang von der Schule in den Beruf zuständig, es handelt sich bei dieser Aufgabenzuweisung aber möglicherweise um eine versicherungsfremde Leistung, da diese nicht unbedingt vom Äqui-

[73] vgl. Henneberger/Keller o. J.

valenzprinzip gedeckt ist,[74] denn das Wesen einer Versicherung basiert auf der Äquivalenz zwischen Leistung und Gegenleistung. Die Versicherung soll durch den Zusammenschluss einer Risikogruppe den Ausgleich im Schadensfall ermöglichen, die durch ihre Beiträge die notwendige Finanzierung ermöglicht. Diese Globaläquivalenz gilt sowohl im Bereich der privaten Versicherung (z.B. Kfz- Versicherung) als auch im Bereich der Sozialversicherung.[75] Insoweit ist das Konzept einer weitgreifenden Förderung der Umschulung, Weiterbildung und Schaffung von Arbeitsplätzen durch Beiträge aus der Arbeitslosenversicherung seit langem umstritten. So werden im Rahmen einer Studie des DIW im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung und der Otto-Brenner-Stiftung insbesondere die Eingliederungshilfen als versicherungsfremde Leistungen im Rahmen der Arbeitslosenversicherung eingestuft.[76] Dieser Meinung folgt auch diese Expertise, denn wie bereits erläutert, wird die Berufsausbildung als Bestandteil des Gesamtbildungssystems gesehen und damit ist die Finanzierung auch eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Die Kostendeckung für diese Leistungen muss also aus anderen Mitteln erfolgen. Zur Finanzierung der versicherungsfremden Aufgaben (wie z.B. das Nachholen von allgemein bildenden Schulabschlüssen), die der Bundesagentur für Arbeit übertragen werden, müsste der Bund nach § 363 SGB III einen entsprechenden Bundeszuschuss zahlen.

4.2.2 Finanzierung aus Steuermitteln

Aus der Verpflichtung des Bundes, für versicherungsfremde Leistungen der Bundesagentur für Arbeit einzustehen, ergibt sich notwendigerweise eine Finanzierung der Ausbildungsgarantie aus Steuermitteln. Diese werden nach § 363 SGB III in Form von Zuschüssen in den Haushalt der Bundesagentur für Arbeit eingestellt. Danach ist zu unterscheiden, ob gemäß Abs. 1 die Aufgaben im Rahmen der bereits bestehenden Aufgabenbereiche des SGB III übertragen wurden. Dann gilt, dass der Bund die Ausgaben trägt, nicht aber die Verwaltungskosten. Nach Abs. 2 trägt er zusätzlich auch die Verwaltungskosten, wenn die Aufgabe durch ein anderweitiges Gesetz übertragen wurde. In dieser Expertise wird davon ausgegangen, dass aus rechtssystematischen Gründen die Ausbildungsgarantie im SGB III geregelt werden sollte. Folgt man der Ansicht, dass berufliche Bildung im Dualen System einen Pfeiler des Bildungssystems ausmacht, der junge Menschen auf das Erwerbsleben vorbereitet, so ist es unzweifelhaft eine Aufgabe der Allgemeinheit, diese Kosten zu tragen. Insoweit spricht auch dieses Argument für eine Finanzierung der Ausbildungsgarantie aus Steuermitteln.

---

[74] vgl. Henneberger/Keller o. J.

[75] vgl. Meinhardt/Zwiener 2005, S. 4

[76] vgl. Meinhardt/Zwiener 2005, S.14

4.2.3 Finanzierung der Ausbildungsgarantie aus Sonderabgaben der Arbeitgeber

Zwar wird die berufliche Ausbildung von Jugendlichen als allgemeine bildungspolitische Aufgabe begriffen, um Jugendlichen den Start in ein Erwerbsleben am Übergang von der Schule in den Beruf zu ermöglichen, gleichwohl hat die Ausbildung von Facharbeitern gleichzeitig auch eine wirtschaftspolitische Komponente. So liegt es im Interesse der Arbeitgeber, auf dem Arbeitsmarkt ausreichend geeignete Fachkräfte zur Verfügung zu haben, um die in den Unternehmen anfallenden Aufgaben erledigen zu können. Dies ist insbesondere unter Berücksichtigung des demografischen Wandels von Bedeutung.

Das duale Ausbildungsprinzip basierte ursprünglich auf der Annahme, dass Unternehmen qualitativ und quantitativ für die Ausbildung des benötigten Nachwuchses selbst zu sorgen haben. Diese praxisbezogene betriebliche Berufsausbildung hat in Deutschland historische Wurzeln. Bereits im Mittelalter lagen das Recht und die Pflicht zu einer geordneten Berufsausbildung bei den jeweiligen Arbeitgebern unter Kontrolle der jeweiligen Zünfte. Diese Tradition wurde auch im Laufe der Industrialisierung des 19. Jahrhunderts nicht durchbrochen und im Kern bis heute fortgeführt. Die praktische Berufsausbildung war also nie der staatlichen Sphäre überantwortet und Bestrebungen staatlicher Eingriffe in die geschichtlich gewachsene Aufgabenteilung zwischen theoretischer (in staatlicher Verantwortung) und praktischer (in privater Verantwortung) Berufsausbildung wurden von der Arbeitgeberseite stets abgelehnt.[77] Dieses Prinzip der geteilten Verantwortung wird jedoch durch die zunehmende Ausbildungsabstinenz der Unternehmen durchbrochen, denn trotz Rückgang des Fachkräfteangebotes werden immer weniger Ausbildungsverträge im Dualen System abgeschlossen, sodass es regional und in einigen Branchen bereits zu Engpässen beim Arbeitskräfteangebot kommt. Es liegt daher nicht nur in der Pflicht, sondern auch im Interesse der Unternehmer und Unternehmen, dass hinreichend viele Facharbeiter ausgebildet werden, um den Arbeitskräftebedarf zu decken. Insoweit könnte eine Finanzierung durch die Unternehmen als Nutznießer zusätzlich ausgebildeter Fachkräfte gerechtfertigt erscheinen. Es fragt sich daher, inwieweit Unternehmer und Unternehmen zu einer Sonderabgabe zur Finanzierung der Ausbildungsgarantie verpflichtet werden können.

Zu dieser Frage hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 10.12.1980 Stellung genommen. Ausgangspunkt für dieses Urteil war eine Gesetzesinitiative der damaligen Bundesregierung, die eine Finanzierungsbeteiligung der Unternehmen durch eine Sonderabgabe an einer Ausbildungsplatzförderung vorsah[78]. Diese sollte neben einer Finanzierung durch Steuern zur Umsetzung des Vorhabens beitragen, dass alle unversorgten ausbildungsplatz-

[77] BVerfG 2 BvF 3/77 S. 9

[78] BVerfG 2 BvF 3/77 S. 2

suchenden Jugendlichen in eine berufliche Erstausbildung vermittelt werden. Die Höhe der Sonderabgabe richtete sich prozentual nach der im Kalenderjahr gezahlten Lohnsumme des jeweiligen Unternehmens und wurde von der Berufsgenossenschaft eingezogen. Sie betrug 0,25% dieser Bemessungsgrundlage. Dabei sollte ein Freibetrag kleine Unternehmen vor einer Überforderung durch die Zahlungsverpflichtung schützen.[79]

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung strenge Kriterien für die Zulässigkeit der Einführung einer Sonderabgabe aufgestellt. Es stellt sich daher die Frage, inwieweit diese Kriterien auch für die Erhebung einer Sonderabgabe gelten, wenn man das in dieser Expertise zugrunde gelegte Modell für eine Ausbildungsgarantie betrachtet, denn es bestehen durchaus Unterschiede zu dem Ausbildungsförderungskonzept von 1969. Insbesondere sollte die Berufsausbildungsabgabe zur Finanzierung betrieblicher Ausbildungsplätze genutzt werden und wenn diese nicht zur Versorgung ausreichten, war eine Finanzierung überbetrieblicher Ausbildungsstätten vorgesehen, sofern die Mittel nicht vom Träger selbst aufgebracht werden konnten.[80]

Nach den Kriterien des Bundesverfassungsgerichtes kann eine Sonderabgabe von einer gesellschaftlichen Gruppe nur dann gefordert werden, wenn diese durch eine gemeinsame, in der Rechtsordnung oder der gesellschaftlichen Wirklichkeit vorgegebene Interessenslage oder besondere gemeinsame Gegebenheiten von der Allgemeinheit und anderen Gruppen abgrenzbar ist, wenn es sich also um eine homogene Gruppe handelt.[81] Arbeitgeber sind eine solche abgrenzbare Gruppe. Diese soll auch dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck evident näher stehen als jede andere Gruppe oder die Allgemeinheit der Steuerzahler.

Das Bundesverfassungsgericht fordert für die Zulässigkeit der Sonderabgabe eine besondere Gruppenverantwortung. Diese ist zum einen für die Ausbildung im Dualen System im BBiG festgeschrieben, ergibt sich aber auch aus der historischen Entwicklung dieser besonderen Ausbildungsform. Zudem sind Arbeitgeber Nutznießer dual ausgebildeter Fachkräfte, sodass zwischen den Belastungen und den Begünstigungen, die die Sonderabgabe bewirkt, eine sachgerechte Verknüpfung besteht, wie dies das Gericht in seinem Urteil vorschreibt.[82]

Des Weiteren verlangt das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung über die Zulässigkeit der Sonderabgabe, dass der Gesetzgeber bei einer auf längere Zeit angelegten

---

[79] BVerfG 2 BvF 3/77 S. 2

[80] BVerfG 2 BvF 3/77 S. 2

[81] vgl. BVerfG 2 BvF 3/77 S. 1

[82] vgl. BVerfG 2 BvF 3/77 S. 1

Finanzierung einer in die spezifische Verantwortung einer Gruppe fallenden Aufgabe durch Erhebung einer Sonderabgabe von Verfassung wegen gehalten ist, stets zu überprüfen, ob die ursprüngliche Entscheidung für den Einsatz des Mittels „Sonderabgabe“ aufrecht zu erhalten ist oder ob sie wegen veränderter Umstände, insbesondere wegen des Wegfalls des Finanzierungszwecks oder der Zielerreichung zu ändern oder gegebenenfalls aufzuheben ist.[83]

Zusammenfassend kann also gesagt werden, dass eine anteilige Finanzierung der Ausbildungsgarantie durch eine Sonderabgabe von Arbeitgebern grundsätzlich zulässig ist. Über die Höhe des Anteils muss letztlich politisch entschieden werden. Dies gilt auch für den Freibetrag, der kleinere Unternehmen vor einer Überforderung schützen soll.

[83] vgl. BVerfG 2 BvF 3/77 S. 1

5 Gesamtfazit

Das im Rahmen dieser Expertise vorgestellte Modell für eine Umsetzung der Ausbildungsgarantie in Deutschland soll den Anspruch einlösen, allen Jugendlichen eine Berufsausbildung zu ermöglichen. Damit verfolgt die Ausbildungsgarantie einerseits ein sozial- und bildungspolitisches Ziel, sichert andererseits aber dauerhaft auch die Deckung des betrieblichen Fachkräftebedarfs. Damit beinhaltet dieses Modell eine Arbeitsmarktnähe, was eine Implementierung im SGB III rechtfertigt. Es bestünde auch die Möglichkeit einer Verankerung im Grundgesetz, dies erscheint jedoch nicht sachgerecht, weil es weiterer Umsetzungsschritte bedarf, um die Ausbildungsgarantie in der Praxis einzuführen. Die dadurch geschaffenen inhaltlichen und zeitlichen Spielräume für politische Entscheider stehen dem akuten Handlungsbedarf entgegen.

Bei einer Einführung der Ausbildungsgarantie in das SGB III müssen mehrere Aspekte bei der gesetzgeberischen Konstruktion beachtet werden. So muss es sich um eine Formulierung handeln, die einen individuellen Rechtsanspruch aller unversorgt gebliebenen Ausbildungsplatzsuchenden ohne Ermessensspielraum vorsieht. Dem Jugendlichen muss eine entsprechende quantitative wie qualitative Auswahlmöglichkeit an Ausbildungsplätzen gewährt werden, wobei einer räumlichen Erreichbarkeit eine hohe Bedeutung zukommt, um eine Umsetzung des jeweiligen Ausbildungsziels zu ermöglichen. Jugendliche, die noch Unterstützung auf ihrem Weg in eine Ausbildung brauchen, erhalten diese in einer vorgeschalteten Phase, die auf die Ausbildung vorbereitet und den unmittelbaren Anschluss möglich macht.

Für Jugendliche mit gesundheitlichen, sozialen oder kognitiven Defiziten müssen ausbildungsbegleitende Hilfen gewährt werden, um das Ausbildungsziel erreichen zu können, wie dies bereits grundsätzlich im SGB III vorgesehen ist. Allerdings sollte es entgegen der derzeitigen Regelung keine zeitliche Begrenzung für die Förderung der Unterstützungsmaßnahmen geben. Vielmehr ist ein bedarfsgerechtes Unterstützungsangebot über die gesamte Ausbildungsdauer hinweg anzubieten.

In welcher Form und Höhe die Ausbildungsvergütung zu gewähren ist, muss noch entschieden werden. Eine Bedürftigkeitsprüfung zur Deckung des Lebensunterhaltes und der Ausbildungskosten sollte dabei möglichst ausgeschlossen sein, um Jugendliche aus finanzschwachen Haushalten nicht in die Aufnahme einer ungelernten Tätigkeit zu drängen. Des Weiteren muss auf die Qualitätssicherung der außerbetrieblichen Ausbildung ein besonderes Augenmerk gelegt werden, um die Akzeptanz der über einen überbetrieblichen Weg erlangten Ausbildungsabschlüsse in Konkurrenz zur betrieblichen Ausbildung zu erhöhen. In diesem Zusammenhang ist die Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Akteuren auf loka-

ler/regionaler Ebene zu fördern. Dies gilt bereits für die Phase der Bedarfsermittlung für das kommende Ausbildungsjahr, ist aber darüber hinaus von Bedeutung, um die Qualität der Ausbildung an verschiedenen Lernorten sicherzustellen. Zur Qualitätssicherung gehört auch die besondere Berücksichtigung lokaler außerbetrieblicher Träger bei der Vergabe der Maßnahmen, um tragfähige Kooperationen zwischen Trägern und Betrieben nachhaltig entwickeln zu können.

Die Höhe der Kosten einer Ausbildungsgarantie kann nur geschätzt werden und hängt nicht zuletzt von der Höhe der Ausbildungsvergütung bzw. der Ausbildungskosten ab. Die hier vorgestellten Berechnungen sind nur begrenzt für die Schätzung geeignet, weil sich diese überwiegend an Berufsausbildungen im vollzeitschulischen Bereich orientieren, das hier vorgeschlagene Modell der Ausbildungsgarantie jedoch gerade keine primär vollzeitschulische Berufsausbildung vorsieht. Diese vollzeitschulische Ausbildungsform erscheint nach dem hier zugrunde liegenden Modell ausdrücklich nur dann als angebracht, wenn der Ausbildungsplatzsuchende eine Ausbildung anstrebt, die ausschließlich vollzeitschulisch angeboten wird.

Mit zu berücksichtigen bei der Finanzierung der Ausbildungsgarantie ist der überwiegende Wegfall der Kosten für das Übergangssystem und die langfristig zu erwartenden höheren Einnahmen aus Steuern und Sozialversicherung, die durch stabilere Berufsbiografien in besser bezahlten, weil qualifizierten Tätigkeiten erzielt werden. Einsparungen gibt es, weil bei Facharbeitern seltener Arbeitslosigkeit zu erwarten ist als bei gering Qualifizierten. Zu Mehreinnahmen trägt auch eine ausreichende Versorgung der Wirtschaft mit Fachkräften bei.

In diesem Zusammenhang ist eine Beteiligung der Arbeitgeber durch eine Sonderabgabe zur Finanzierung der Ausbildungsgarantie sachgerecht, denn Arbeitgeber ziehen sich zwar aus der Ausbildungsverpflichtung mehr und mehr zurück, nutzen aber die ausgebildeten Fachkräfte zur Erwirtschaftung von Gewinnen.

Literaturverzeichnis

Allmendinger, J./Giesecke./Oberschachtsiek, D. (2011): Unzureichende Bildung Folgekosten für öffentliche Haushalte. Gütersloh. URL: http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_33657_33658_2.pdf, Zugriff: 24.06.2014

Arbeitskammer Oberösterreich (Hrsg.) (2014): Ausbildungsgarantie statt Gießkanne- AK fordert Reform der Lehrstellenförderung, Pressemitteilung der Arbeitskammer Oberösterreich vom 30.05.2014. URL: http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20140530_OTS0029/ausbildungsgarantie-statt-giesskanne-ak-fordert-reform-der-lehrstellenfoerderung, Zugriff: 24.06.2014

Badura, P. (2012): Staatsrecht- Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland. 5. neubearbeitete Auflage. München.

Becker, J. (o.J.): Berufsausbildungshilfe. In: Gabler Wirtschaftslexikon. URL: http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/berufsausbildungsbeihilfe.html, Zugriff: 24.06.2014

Boysen, S. (2012): in Grundgesetz-Kommentar, Band I: Präambel bis Art. 69, v. Münch, Ingo/Kunig, Philip, (Hrsg.). 6. neu bearbeitete Auflage. München.

Bundesagentur für Arbeit (BA) (Hrsg.) (2013): Außerbetriebliche Berufsausbildung (BaE) nach den §§ 57, 59, 74 und 76 bis 80 SGB III Geschäftsanweisungen (Stand: Mai 2013). Nürnberg. URL: http://www.tiaw.de/docs/arbeitsforderung2013/GA-Au%C3%9Ferbetriebliche%20Berufsausbildung%20%28BaE%29%20nach%20den%20%C2%A7%C2%A7%2057,59,74%20und%2076%20bis%2080%20SGB%20III.pdf, Zugriff: 24.06.2014

Bundesarbeitsgemeinschaft Arbeit (bag Arbeit) (Hrsg.) (2010): Neue Vergabeverfahren von Arbeitsmarktdienstleistungen. Eine Reforminitiative der bag arbeit. Berlin. URL: http://www.bagarbeit.de/data/site/310810_Reforminitiative_Vergabeverfahren.pdf, Zugriff: 23.08.2012

Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) (2009): Ausbildungsplatzgarantie für Hauptschülerinnen und Hauptschüler, Interview mit Friedhelm Kowalski zu einem kommunalen Bündnis in Iserlohn, BWP 2/2009, S. 18 ff..

Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) (2012): Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2012. Bonn. URL: http://datenreport.bibb.de/media2012/BIBB_Datenreport_2012.pdf, Zugriff 23.06.2014

Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) (2013): Betriebe und Ausbildungsbetriebe nach Betriebsgrößenklassen Ausbildungsbetriebsquote. URL: http://www.bibb.de/de/25383.htm, Zugriff: 24.06.2014

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (Hrsg.) (2014): Prognosen zur weiteren Entwicklung des Übergangsystems; Pressemitteilung des BMBF vom 08.04.2014: „Ausbildungschancen weiterhin gut“. URL: http://www.bmbf.de/de/berufsbildungsbericht2014.php, Zugriff: 21.06.2014

Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (Hrsg.) (2011): Das Grundrecht auf einen Ausbildungsplatz- Studie zur Verankerung des Grundrechts im Grundgesetz als Staatszielbestimmung unter besonderer Berücksichtigung des UN-Sozialpaktes. Frankfurt a.M..

Henneberger, F./Keller, B. (o.J.): Arbeitslosenversicherung. In Gabler Wirtschaftslexikon. URL: http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/arbeitslosenversicherung.html#head0, Zugriff: 24.06.2014

IHK Frankfurt am Main (2007): Verwaltungsgrundsätze zur außerbetrieblichen Ausbildung. URL: http://www.frankfurt-main.ihk.de/imperia/md/content/pdf/berufsbildung/ausbildung/Ausserbetrieblichen_Ausbildung.pdf, Zugriff: 24.06.2014

Kämmerer, J. A. (2012): in Grundgesetz- Kommentar Band I, Hrsg. v. Münch, Ingo/; König, Philip. 6. neu bearbeitete Auflage. München.

Klemm, K. (2012): Was kostet eine Ausbildungsgarantie in Deutschland? Gütersloh. URL: http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-5E627D86-94D9246D/bst/xcms_bst_dms_36465_37457_2.pdf, Zugriff: 24.06.2014.

Meinhardt, V./ Zwiener, R. (2005): Gesamtwirtschaftliche Wirkung einer Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistung in der Sozialversicherung. DIW. Berlin. URL: http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.43075.de/diwkompakt_2005-007.pdf, Zugriff: 24.06.2014.

Ossenbühl, F. (1985): Zur verfassungsrechtlichen Pflicht der Arbeitgeber, betriebliche Ausbildungsplätze einzuführen. Gutachten hrsg. v. Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft. Bad Honnef.

Prischl, A. (2013): Beitrag zum politischen Fachgespräch „Ausbildungsplatzgarantie umsetzen!“. Berlin 18.12 2013 (unveröffentlicht)

Rosendahl, A. (2013): Finanzierungs- und Vergabemodalitäten im Bereich ausgewählter Qualifizierungsangebote zur Erleichterung des Übergangs an der ersten Schwelle, Expertise zu den Ländern Dänemark, England und Österreich. Essen. URL: http://www.jugendsozialarbeit.de/media/raw/Expertise_IB_BAG_OeRT_Vergabe.pdf, Zugriff: 24.06.2014

Rosendahl, A./Dobischat, R.(2013): Inklusion von Mädchen und Frauen mit Behinderungen in das Übergangssystem Schule-Beruf, Ausbildung und Erwerbstätigkeit – statistische Messbarkeit und Machbarkeit: Ein Monitoringmodell für die Teilregion Duisburg. Zwischenbericht. Unveröffentlicht.

Schaub, H./Zenke, K. G. (2002): Wörterbuch Pädagogik. 5. Auflage. München.

Trinko, M. (2012): Ausbildungsgarantie in Österreich. Berlin. URL: http://library.fes.de/pdf-files/id-moe/09524.pdf, Zugriff: 24.06.2014

Ulrich, J. G. (2012): Indikatoren zu den Verhältnissen auf dem Ausbildungsmarkt. In: Dionisius, R./Lissek, N./Schier, F. (Hrsg.): Beteiligung an beruflicher Bildung – Indikatoren und Quoten im Überblick. Bonn, S. 48-65.

Wößmann, L./Piopiunik, M. (2009): Was unzureichende Bildung kostet. Eine Berechnung der Folgekosten durch unzureichende Bildung. Gütersloh. URL: http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_30280_30281_2.pdf, Zugriff: 24.06.2014

Zitierte Gesetze und Verordnungen sowie weitere rechtliche Regelwerke

Achtes Buch Sozialgesetzbuch (SGB VIII) – Kinder und Jugendhilfe – in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. September 2012 (BGBl. I S. 2022), zuletzt geändert durch Art. 1 G v. 29.8.2013 I 3464)

Arbeitsmarktservicegesetz (AMSG) in der Fassung vom 01.01.2012, in Kraft getreten am 01.07.1994

Berufsbildungsgesetz (BBiG) vom 14. August 1969 (BGBl. I S. 1112), zuletzt geändert durch Artikel 40 des Gesetzes vom 24. Dezember 2003 (BGBl. I S. 2954)

Bundesgesetz über die Berufsausbildung von Lehrlingen (Berufsausbildungsgesetz – BAG) vom 26. März 1969 in der Fassung vom 20.02.2013.

Dritten Buch des Sozialgesetzbuches (SGB III) vom 24.03.1997 (BGBl. I 594) in der Fassung vom 21.07.2012 (BGBl. I 1613) m. spät. Änd.

Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) in der Fassung vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1750, 3245), zuletzt geändert durch Artikel 2 Absatz 78 des Gesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154)

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.05.1949 (BGBl. III 100-1), zuletzt geändert durch Art. 1 G v. 11.7.2012 I 1478

UN- Behindertenkonvention Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 13.12.2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderung, in Kraft getreten am 3.5.2008 (in Deutschland am 26.3.2009) BGBl. 2008 II, 1419

Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL) - Teil A in der Fassung vom 20.11.2009 (BAnz. Nr. 196a vom 29. Dezember 2009)

Verwendete Fundstellen des Bundesverfassungsgerichts

Bundesverfassungsgericht (BVerfGE) Band 33, S. 303 ff.

Bundesverfassungsgericht (BVerfGE) Band 55, S.275 ff.

Bundesverfassungsgericht (BVerfGE) 2 BvF 3/77