

02. 01. 84

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht der Bundesregierung zum Gesetz über die Gewährung von Bildungsbeihilfen für arbeitslose Jugendliche aus Bundesmitteln (Artikel 3 Beschäftigungsförderungsgesetz)

Der Bundesminister
für Arbeit und Sozialordnung
II a 5 — 23 710

Bonn, den 30. Dezember 1983

An den Herrn
Präsidenten des Bundesrates

Zur Unterrichtung übersende ich hiermit den Bericht der Bundesregierung gemäß dem Auftrag des Deutschen Bundestages in der Entschließung vom 16. Dezember 1982 (Drucksache 9/2283) zum Gesetz über die Gewährung von Bildungsbeihilfen für arbeitslose Jugendliche aus Bundesmitteln (Artikel 3 Beschäftigungsförderungsgesetz).

Der Bericht ist heute dem Präsidenten des Deutschen Bundestages zugeleitet worden.

In Vertretung
Baden

**Bericht der Bundesregierung zum Gesetz über die Gewährung
von Bildungsbeihilfen für arbeitslose Jugendliche aus Bundesmitteln
(Artikel 3 Beschäftigungsförderungsgesetz)**

Gliederung

	Seite
I. Der Berichtsauftrag des Deutschen Bundestages	2
II. Erfahrungen bei der Durchführung des Gesetzes	2
1. Struktur der geförderten Teilnehmer	2
2. Art der Bildungsmaßnahmen	3
3. Gewinnung von Teilnehmern für Bildungsmaßnahmen	3
4. Gründe für das Verhalten der Jugendlichen	4
5. Einsatz von Fachkräften mit sozialpädagogischer Befähigung	4
6. Praktische Erfahrungen	5
7. Erfolg der Maßnahmen	5
III. Arbeitsmarktsituation junger Menschen	6
IV. Folgerungen	7
Anhang: Empfänger von Bildungsbeihilfen nach ausgewählten Merk- malen (Übersicht 1 bis 3)	9

I. Der Berichtsauftrag des Deutschen Bundestages

In seiner Sitzung vom 16. Dezember 1982 hat der Deutsche Bundestag zu dem von ihm verabschiedeten Gesetz zur Wiederbelebung der Wirtschaft und Beschäftigung und zur Entlastung des Bundeshaushalts (Haushaltsgesetz 1983) den Entschließungsantrag in Drucksache 9/2283 angenommen, in dem die Bundesregierung aufgefordert wird,

„aufgrund der Erfahrungen mit dem Gesetz über die Gewährung von Bildungsbeihilfen für arbeitslose Jugendliche aus Bundesmitteln — Artikel 3 des Beschäftigungsförderungsgesetzes — zu prüfen, ob wegen der sich erheblich verschlechternden Arbeitsmarktaussichten für Jugendliche die Befristung dieses Gesetzes verlängert werden sollte, und dem Deutschen Bundestag über das Ergebnis der Prüfung bis zum 31. Dezember 1983 zu berichten.“

Die Bundesregierung legt dem Deutschen Bundestag hierzu den folgenden Bericht vor*).

*) Die Bundesregierung weist in diesem Zusammenhang darauf hin, daß der Bundesrat in seiner Entschließung

vom 15. Juli 1983 [BR-Drucksache 179/83 (Beschluß)] die Bundesregierung gebeten hat, „über die beantragte Gesetzesänderung hinaus eine eingehende Überprüfung der Förderung arbeitsloser Jugendlicher vorzunehmen und alsbald Vorschläge für ein weitergehendes Änderungsgesetz vorzulegen.“

Neben der Einführung einer einkommensabhängigen Förderung arbeitsloser Jugendlicher, die die Förderungsvoraussetzung einer die Beitragspflicht begründenden Beschäftigung noch nicht erfüllt haben, sollten noch weitere Maßnahmen ergriffen werden.

Auch andere Förderungsvoraussetzungen, z. B. die Begrenzung des förderungsberechtigten Personenkreises auf arbeitslose Jugendliche, die das 22. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, sollten im Lichte der Erfahrungen der Arbeitsämter bei der Durchführung des Gesetzes überprüft werden.

Wegen der weiterhin schwierigen Arbeitsmarktsituation für Jugendliche bittet der Bundesrat die Bundesregierung, in dem Entwurf des Änderungsgesetzes außerdem vorzusehen, daß die Befristung des geltenden Gesetzes über die Gewährung von Bildungsbeihilfen für arbeitslose Jugendliche aus Bundesmitteln angemessen verlängert wird.“

II. Erfahrungen bei der Durchführung des Gesetzes

1. Struktur der geförderten Teilnehmer

Das Gesetz über die Gewährung von Bildungsbeihilfen für arbeitslose Jugendliche aus Bundesmitteln (Artikel 3 des Beschäftigungsförderungsgesetzes vom 3. Juni 1982, BGBl. I S. 641, 643) wird nach Richtlinien des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung vom 11. Juni 1982 (Bundesanzeiger Nr. 113 vom 25. Juni 1982) durch die Bundesanstalt für Arbeit (BA) durchgeführt. Es ergänzt die Förderungsmöglichkeiten nach dem Arbeitsförderungsgesetz, wonach insgesamt laufend rund 48 000 Jugendliche an berufsvorbereitenden Maßnahmen und weitere rund 60 000 unter 25 Jahren an Maßnahmen der beruflichen Fortbildung und Umschulung teilnehmen. Die Förderung nach dem Gesetz, im folgenden abgekürzt Bildungsbeihilfen-Programm genannt, setzte vereinzelt im August und September 1982, in größerem Umfang seit Oktober 1982 ein. Bis Ende Oktober 1983 sind insgesamt 11 313 arbeitslose Jugendliche nach diesem Gesetz gefördert worden.

Von den Jugendlichen, die bisher nach dem Bildungsbeihilfen-Programm gefördert wurden, waren 6 803 (60,1 v. H.) Jungen und 4 510 (39,9 v. H.) Mädchen. 1 356 (12,0 v. H.) waren Ausländer und 307 (2,7 v. H.) Behinderte.

Basierend auf einer einmaligen Sondererhebung zum Monatsende April 1983 (siehe Anhang, Über-

sichten 1 bis 3) ergibt sich bei Eintritt in die Bildungsmaßnahmen folgende Altersverteilung:

17	(0,2 v. H.)	unter 16 Jahre
1 245	(17,3 v. H.)	16 bis unter 18 Jahre
3 535	(49,2 v. H.)	18 bis unter 20 Jahre
2 396	(33,3 v. H.)	20 bis unter 22 Jahre

Diese Zahlen zeigen, daß insbesondere Arbeitslose über 18 Jahre, die noch keinen Anspruch auf Unterhaltsgeld nach dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG) haben, dieses Programm nutzen, um sich beruflich zu qualifizieren.

Aus der Sondererhebung ergeben sich außerdem folgende Strukturmerkmale:

Von den damals insgesamt 7 193 Teilnehmern am Bildungsbeihilfen-Programm waren vorher arbeitslos

2 040	(28,4 v. H.)	weniger als drei Monate,
2 410	(33,5 v. H.)	drei bis unter sechs Monate,
1 886	(26,2 v. H.)	sechs bis unter zwölf Monate,
775	(10,8 v. H.)	ein bis unter zwei Jahre,
82	(1,1 v. H.)	zwei Jahre und länger.

4 020 (55,9 v. H.) waren vor Eintritt in die Maßnahme schon so lange berufstätig gewesen, daß sie eine Bildungsbeihilfe in Höhe des ihnen zustehenden Arbeitslosengeld- oder Arbeitslosenhilfe-Leistungssatzes nach § 40 a Abs. 2 AFG erhielten.

Von den Teilnehmern, die nach dem Bildungsbeihilfen-Programm gefördert wurden, hatten 4 601 (63,9 v. H.) bei Eintritt in die Bildungsmaßnahme keinen Hauptschulabschluß. Von den übrigen 2 592 hatten 278 (3,9 v. H.) einen mittleren oder höheren Schulabschluß.

Während der Bildungsmaßnahme waren 1 543 (21,5 v. H.) Teilnehmer auswärtig untergebracht; 5 650 (78,5 v. H.) lebten bei ihren Eltern oder in der eigenen Wohnung.

2. Art der Bildungsmaßnahmen

Bei der Planung von Bildungsmaßnahmen für das Programm konnten die Arbeitsämter von den Erfahrungen ausgehen, die sie bereits bei der Einrichtung und Durchführung von beruflichen Bildungsmaßnahmen für jüngere Arbeitslose gewonnen hatten. Die enge Zusammenarbeit mit den verschiedenen Bildungsträgern machte es möglich, sehr schnell ein vielfältiges Bildungsangebot einzurichten, das auf die Interessen und Bildungsbedürfnisse arbeitsloser Jugendlichen im Sinne des Programms ausgerichtet ist.

Die vorliegenden Erfahrungsberichte zeigen, daß die Arbeitsämter und Landesarbeitsämter viele neue Ideen entwickelt und beachtliche Anstrengungen unternommen haben, um das Bildungsangebot für jüngere Arbeitslose auszuweiten und weiterzuentwickeln. Im Rahmen des Aktionsprogrammes „Berufliche Bildung und Beschäftigungslage“ der Bundesanstalt für Arbeit wurden den Arbeitsämtern zusätzliche Hinweise gegeben und die Anwendung des Anordnungsrechts der neueren Entwicklung angepaßt. Maßnahmen der beruflichen Fortbildung und Umschulung, die ihrem Inhalt nach sich auch für die Berufsvorbereitung eignen, sollen auch arbeitslosen Jugendlichen angeboten werden, die die Voraussetzungen für eine Förderung nach den Vorschriften über die berufliche Fortbildung und Umschulung des AFG noch nicht erfüllen.

Die Jugendlichen konnten ihre Maßnahmen aus dem breitgefächerten Angebot an beruflichen und berufsvorbereitenden Maßnahmen auswählen und daran teilnehmen; zudem wurden Vorbereitungslehrgänge zum nachträglichen Erwerb des Hauptschulabschlusses und andere allgemeinbildende Kurse eingerichtet, deren Teilnahme nur nach dem Bildungsbeihilfen-Programm gefördert werden kann.

Von den 7 193 Jugendlichen, die bis Ende April 1983 eine Bildungsmaßnahme begonnen hatten, nahmen an den Vorbereitungslehrgängen zum Erwerb des Hauptschulabschlusses 1 740 (24,2 v. H.) Jugendliche teil. 1 142 (15,9 v. H.) besuchten berufsvorbereitende Maßnahmen, 1 675 (23,3 v. H.) Maßnahmen zur Vermittlung oder Erweiterung beruflicher Kenntnisse und Fertigkeiten, 405 (5,6 v. H.) Maßnahmen zur Verbesserung der Vermittlungsaussichten sowie 2 110 (29,3 v. H.) entsprechend kombinierte Maßnahmen. Nur 121 (1,7 v. H.) Jugendliche nahmen an allgemeinbildenden Kursen zum Abbau von Bildungsdefiziten oder zur Ergänzung von

Kenntnissen, insbesondere in den Fächern Deutsch und Mathematik, teil. Eine ähnliche Struktur ergibt sich auch für die Teilnehmer an laufenden Bildungsmaßnahmen im Oktober 1983. Alle Maßnahmen waren im Sinne von § 1 der Richtlinien des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung darauf ausgerichtet, die Jugendlichen anschließend leichter in Ausbildung oder Arbeit zu vermitteln. Die Auswahl erfolgte nach den Bildungsbedürfnissen und -interessen der jungen Arbeitslosen. Danach richtete sich auch die Dauer der Maßnahmen. Diese betrug für knapp ein Drittel der Teilnehmer bis unter sechs Monate, für gut ein Drittel sechs bis unter neun Monate sowie für ein weiteres Drittel neun bis zwölf Monate.

Eine weitere Untergliederung der Teilnehmer an den verschiedenen Arten der Bildungsmaßnahmen nach Regionen (Basis: Sondererhebung Ende April 1983) ist aus Übersicht 2 im Anhang ersichtlich. In allen Landesarbeitsamtsbezirken nahmen arbeitslose Jugendliche etwa entsprechend ihrem Anteil an der Gesamtheit der arbeitslosen Jugendlichen am Bildungsgebiet an Bildungsmaßnahmen teil. Vorbereitungsllehrgänge zum Nachholen des Hauptschulabschlusses sind besonders häufig in den Landesarbeitsamtsbezirken Niedersachsen-Bremen sowie Schleswig-Holstein-Hamburg gefördert worden (45,9 v. H. bzw. 42,4 v. H. der Teilnehmer gegenüber 24,2 v. H. im Durchschnitt des Bundesgebietes).

3. Gewinnung von Teilnehmern für Bildungsmaßnahmen

Mit dem Bildungsbeihilfen-Programm wird teilweise ein besonders schwieriger Personenkreis aus der Gruppe jüngerer Arbeitsloser erreicht, der ohne entsprechende Bildungsmaßnahmen kaum die Chance einer dauerhaften beruflichen Eingliederung hätte. Die Berichte der Arbeitsämter zeigen aber auch, daß die Gewinnung dieses Personenkreises für die Teilnahme an Bildungsmaßnahmen außerordentlich schwierig ist. Trotz eines auf die Interessen junger Menschen ausgerichteten Bildungsangebotes, einer engen Zusammenarbeit mit den Bildungsträgern, die bei der Information und Beratung der Jugendlichen halfen, und einer umfassenden und ausführlichen Beratung war es meistens schwer möglich, diesen Personenkreis für die Teilnahme an einer Bildungsmaßnahme zu motivieren. Ein Landesarbeitsamt schildert die Situation wie folgt:

„Die Teilnehmergeinnung gestaltet sich in typisch ländlich strukturierten Gebieten und in Kleinstädten genauso schwierig wie in Großstädten und ist mit den bisherigen Ergebnissen im FuU- und ABM-Bereich nicht mehr vergleichbar. Die Motivation der Zielgruppe der schwervermittelbaren arbeitslosen Jugendlichen für die Teilnahme an einer Bildungsmaßnahme (wobei es ja nicht genügt, daß ein Jugendlicher nur anfängt, sondern daß er auch durchhält) verlangt von der Beratungsfachkraft — unabhängig von einem weit überdurchschnittlichen zeitlichen Aufwand — Qualifikationen, wie sie eher ein Diplom-Psychologe oder Sozialpädagoge mit

Schwerpunktausbildung in Jugend-, Familienhilfe oder Resozialisierung besitzt als ein Arbeitsberater. Deshalb ist gerade hier die Zusammenarbeit mit Organisationen, die z. B. über entsprechende Fachkräfte mit adäquaten zeitlichen Kapazitäten verfügen, unerlässlich."

Ein Arbeitsamt aus einem anderen Landesarbeitsamtsbezirk berichtet:

„Auch bei den miteingeladenen Eltern war in der Regel festzustellen, daß hinsichtlich der Motivation der Jugendlichen für Bildungsmaßnahmen keine entscheidende Unterstützung zu erwarten ist. Die Eltern waren zwar den Maßnahmen gegenüber aufgeschlossen und bedauerten die Uneinsichtigkeit und Trägheit der Kinder, sahen jedoch keine Möglichkeit, auf die Teilnahme an einer beruflichen oder schulischen Bildungsmaßnahme hinzuwirken. Bei den Jugendlichen war festzustellen, daß die Grundhaltung gegenüber beruflichen Bildungsmaßnahmen negativ war. Es zeigte sich bei Gesprächen, daß der Grundgedanke der betroffenen Jugendlichen ist, eine Arbeitsstelle zu bekommen.“

Über ähnliche Erfahrungen berichten fast alle Arbeitsämter. Von den eingeladenen Jugendlichen können durchweg nur etwa 10 bis 15 v. H. für die Teilnahme an einer Bildungsmaßnahme gewonnen werden. Im günstigsten Fall, der bisher bekanntgeworden ist, waren es einmal 25 v. H. Als besonders schwierig erweist sich die Gewinnung von Teilnehmern für Vorbereitungslehrgänge zum nachträglichen Erwerb des Hauptschulabschlusses.

4. Gründe für das Verhalten der Jugendlichen

Die Jugendlichen, die mit dem Bildungsbeihilfen-Programm erreicht werden sollen, stammen häufig aus bildungsbenachteiligten Bevölkerungsschichten, deren Problembewußtsein für die Notwendigkeit beruflicher Qualifizierung wenig ausgeprägt ist. Typische Hindernisse für eine Teilnahme sind:

- Wunsch nach Arbeitsplatz statt nach einer Bildungsmaßnahme; die Jugendlichen sehen keinen Vorteil in dem Besuch eines Lehrgangs, denn die spätere Übernahme in eine Ausbildungs- oder Arbeitsstelle sei nicht gewährleistet.
- Falsche Einschätzung der Arbeitsmarktchancen und abwartende Haltung („irgendwann klappt es schon einmal mit einer richtigen Arbeit“).
- Abneigung gegen Schule und Bildung („wollen mit Bildung nichts mehr zu tun haben“).
- Die Höhe der Programm-Förderung allein, die sich nach den vergleichbaren Leistungen des AFG richtet, wird von den Teilnehmern nicht immer als ausreichender Anreiz angesehen. Teilweise reicht die finanzielle Unterstützung durch das Elternhaus aus, teilweise ist die Schuldenlast schon so groß, daß man angeblich auf Arbeitseinkommen angewiesen ist. Außerdem ist festzustellen, daß viele Jugendliche von zu Hause ausgezogen sind und durch Woh-

nungsmieten oder Kredite, die sie in Anspruch genommen haben, erheblich belastet sind.

- Oft möchten jüngere Arbeitslose zwar am Bildungsbeihilfen-Programm teilnehmen, erfüllen aber nicht die Voraussetzungen des Gesetzes, weil sie keine viermonatige beitragspflichtige Beschäftigung nachweisen können.
- Weitere Gründe, die die Teilnahme an einer Bildungsmaßnahme hemmen, sind:
Probleme mit dem Elternhaus,
Partnerschaftskonflikte,
Schwangerschaft und Kleinkindererziehung,
Schwierigkeiten mit Behörden.

Nach den Berichten der Arbeitsämter sind die Jugendlichen vielfach mit der Bewältigung ihrer eigenen Probleme so sehr beschäftigt, daß sie an keinerlei Bildungsangebot Interesse zeigen. Hinzu kämen mitunter ungute Erfahrungen mit der bisherigen Ausbildung oder beruflichen Tätigkeit, unrealistische Vorstellungen über Arbeitsbedingungen und Verdienstmöglichkeiten sowie ungeordnete Wohn- und Familienverhältnisse, so daß einige dieser jungen Menschen völlig desorientiert seien.

5. Einsatz von Fachkräften mit sozialpädagogischer Befähigung

Viele Arbeitsämter haben von Anfang an versucht, diesen Umständen dadurch Rechnung zu tragen, daß sie Fachkräfte mit sozialpädagogischer Befähigung dazu heranziehen, sich mit ihnen um die jüngeren Arbeitslosen zu kümmern. Solche Fachkräfte helfen den Arbeitsberatern, Jugendliche für die Teilnahme an einer Bildungsmaßnahme zu gewinnen, indem sie diese z. B. zu Hause oder bei Jugendtreffs aufsuchen, zum Arbeitsamt begleiten, an der Arbeitsberatung teilnehmen, den ersten Kontakt zum Bildungsträger herstellen, die Werkstätten dort zeigen und gemeinsame Informationsveranstaltungen organisieren. Während der Bildungsmaßnahme übernehmen sie ganz oder teilweise die sozialpädagogische Begleitung und bleiben so mit den Teilnehmern in Kontakt, um den Erfolg der Maßnahme absichern zu helfen. Zu ihren Aufgaben gehört außerdem:

- den jungen Arbeitslosen die erforderlichen Lern- und Arbeitsleistungen deutlich zu machen,
- mit ihnen über ihre privaten Probleme zu reden, soweit diese ihr berufliches Verhalten beeinflussen (z. B. Aggressivität, geringe Leistungsmotivation, Fernbleiben usw.),
- zu den Erziehungsberechtigten Kontakt aufzunehmen,
- den jungen Arbeitslosen bei Verhandlungen mit Behörden zu helfen,
- Probleme mit Geldschulden, Alkohol und anderen Suchtmitteln aufzugreifen.

Aufgrund der Zwischenergebnisse bei der Durchführung des Programms wurden die Arbeitsämter

durch Erlaß vom 12. August 1983 angehalten, verstärkt pädagogisch geschulte Kräfte zur Betreuung der Jugendlichen während der Bildungsmaßnahme einzusetzen. Die Anstellung dieser Sozialbetreuer erfolgt bei Bildungsträgern, freien und öffentlichen Trägern der Jugendhilfe und ihren Einrichtungen oder anderen dafür in Frage kommenden Institutionen. Die Arbeitsämter wirken bei der Einweisung der Sozialbetreuer in ihre Aufgaben mit. Ihre Beschäftigung kann im Rahmen einer Allgemeinen Maßnahme zur Arbeitsbeschaffung oder nach den Vorschriften des Bildungsbeihilfen-Programms gefördert werden. Mit dieser Betreuung soll vorrangig eine Stabilisierung des geförderten Personenkreises erreicht werden. Denn viele der Teilnehmer des Bildungsbeihilfen-Programms haben ein geringes Durchhaltevermögen, Lern- und Disziplinschwierigkeiten wie auch manchmal minimale Fähigkeiten, mit Konflikten zu leben und sie zu lösen. Häufig muß schlichtend, ermunternd und mahnend eingegriffen werden. Auffallend hoch sind bei diesem Personenkreis außerdem die Fehlzeiten, die den Lehrgangserfolg gefährden können. Gerade aus diesen Gründen hat sich die Mitarbeit von Sozialbetreuern während der Durchführung der Bildungsmaßnahmen bewährt. Sie hat zu einer Verringerung der Abbrecherzahlen beigetragen, obwohl diese aufgrund der besonderen Teilnehmerstruktur höher als bei anderen beruflichen Bildungsmaßnahmen zu veranschlagen sind.

6. Praktische Erfahrungen

Wegen der schwierig zu gewinnenden Teilnehmer hängt der Erfolg des Bildungsbeihilfen-Programms mehr noch als von der rechtlichen Ausgestaltung zuallererst von dem praktischen Vollzug durch die Arbeitsämter und den konkreten Bildungsangeboten der Träger ab. Die Arbeitsämter und Bildungsträger versuchen, bei der Ausgestaltung und Durchführung der Maßnahmen den Interessen der Jugendlichen soweit wie möglich entgegenzukommen. Projektarbeit, d. h. Lernen durch praktisches Tun, steht im Mittelpunkt der berufsvorbereitenden Maßnahmen, um die Teilnehmer zur Qualifizierung in den verschiedenen Berufsbereichen (Metall, Holz, Bau, Elektro, Büro usw.) zu motivieren. Die Maßnahmen, in denen viel Allgemeinbildung und theoretische Kenntnisse vermittelt werden, werden häufig mit Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder Betriebspraktika kombiniert, um dem Interesse der Jugendlichen an praktischer Tätigkeit Rechnung zu tragen. Bei Maßnahmen, die das Nachholen des Hauptschulabschlusses zum Ziel haben, zeigt sich, daß die in den Richtlinien festgesetzte Maßnahmedauer von höchstens einem Jahr manchmal nicht ausreicht, wenn eine Kombination mit solchen Praxisanteilen zweckmäßig erscheint.

Die Bildungsträger stellen sich flexibel auf die verschiedenen Anforderungen der Arbeitsämter und Bedürfnisse der Jugendlichen ein. Dabei kommen ihnen die Erfahrungen mit diesem Personenkreis aus der übrigen Zusammenarbeit mit den Arbeitsämtern im Bereich der beruflichen Bildung zugute. Sie schalten sich bereits bei der Gewinnung von

Teilnehmern aktiv ein, indem sie ihre Einrichtungen und ihr Personal für die Information und Gewinnung der Jugendlichen bereitstellen. Auch sonst zeigen sich die Bildungsträger sehr kooperationsbereit. Ihre Kapazitäten reichen für die Einrichtung von Bildungsmaßnahmen nach dem Programm aus, wenn nötig, werden sie — in der Regel ohne größere Schwierigkeiten — erweitert.

7. Erfolg der Maßnahmen

Für eine Bewertung des Bildungsbeihilfen-Programms nach erst einjähriger Laufzeit ist zu berücksichtigen, daß dieses Programm vorrangig auf Jugendliche zielt, die es bei der derzeitigen angespannten Arbeitsmarktlage besonders schwer haben, in Arbeit oder Ausbildung vermittelt zu werden. Die berufliche Qualifikation dieser Jugendlichen soll verbessert, ihre Lernmotivation und ihr Arbeitsinteresse sollen gefördert werden. Aus den Erfahrungsberichten der Arbeitsämter wird deutlich, daß viele der teilnehmenden Jugendlichen überhaupt erst durch dieses Programm an eine berufliche Qualifizierung herangeführt werden können. Der originäre Beitrag des Programms liegt also in seiner Anstoßfunktion: Jugendliche, die häufig schul- und bildungsmüde waren, werden nun motiviert, über eine Bildungsmaßnahme ihre beruflichen Startchancen zu verbessern. Daß trotz individueller Hemmnisse und Begrenzung der Förderung auf Jugendliche, die mindestens vier Monate eine beitragspflichtige Beschäftigung ausgeübt haben, bis Ende Oktober über 11 000 Jugendliche für eine Programmbeteiligung gewonnen werden konnten, unterstreicht die arbeitsmarktpolitische Bedeutung des Sonderprogramms.

Dies reflektiert sich in den Berichten der Arbeitsämter: Sie äußern sich übereinstimmend positiv über das Programm und sprechen sich für seine Fortführung und Ausweitung aus. Sie weisen insbesondere darauf hin, daß durch die Maßnahmen Bildungsdefizite abgebaut, die Persönlichkeit der Jugendlichen gefestigt und ihre Begabungsschwerpunkte besser erkannt werden, so daß sie auf eine für sie tatsächlich erreichbare Qualifikation vorbereitet werden konnten.

Für die Wirksamkeit einer Bildungsmaßnahme ist es mitentscheidend, daß die geförderten Teilnehmer auch durchhalten. Bedingt durch den besonders schwierigen Personenkreis war allerdings bei den Maßnahmen nach dem Bildungsbeihilfen-Programm mit einem hohen Anteil vorzeitig ausscheidender Jugendlicher zu rechnen. Nach den Berichten der Arbeitsämter und Bildungsträger liegen die Abbrecherzahlen deutlich über den Erfahrungswerten bei anderen berufsvorbereitenden Maßnahmen mit praktischer Ausbildung (20 bis 30 v. H. bei Grundausbildungslehrgängen für arbeitslose Jugendliche). Bei Maßnahmen nach dem Bildungsbeihilfengesetz scheidet etwa jeder zweite Jugendliche vorzeitig aus. Etwa jeder dritte Abbrecher führt die Bildungsmaßnahme wegen der Aufnahme einer Arbeit oder Ausbildung nicht zu Ende. Zu berücksichtigen ist außerdem, daß die Abbrecher meist in der

Anlaufphase einer Bildungsmaßnahme aufgeben. Um so wichtiger ist die sozialpädagogische Betreuung, die im August 1983 aufgrund der bis dahin gemachten Erfahrungen seitens der Bundesanstalt für Arbeit verstärkt wurde. Sie soll wesentlich dazu beitragen, die Zahl der Abbrecher, insbesondere in der schwierigen Anlaufphase der Maßnahmen, zu verringern.

Erfreulich sind die bekanntgewordenen Ergebnisse über den bei Prüfungen ermittelten Kenntnisstand der Teilnehmer. So hat ein hoher Anteil der Jugendlichen, die entsprechende Bildungsmaßnahmen bis zum Ende durchlaufen haben, den Hauptschulabschluß nachgeholt. Durchaus typisch dürfte der Bericht eines Trägers sein, der mitteilte, ... „daß von den 16 Prüflingen unserer Berufsbildungsstätte in Frankfurt..., die im Rahmen des Bildungsbeihilfen-Programms auf den Hauptschulabschluß vorbereitet wurden, insgesamt 15 Teilnehmer diese Prüfung mit Erfolg bestanden haben“.

Auch von anderen Bildungsmaßnahmen nach dem AFG ist bekannt, daß sie sich zwar für eine spätere Vermittlung als nützlich und notwendig erweisen, diese jedoch im Einzelfall nicht garantieren. Durch die Lehrgänge lassen sich zwar individuelle Chancen, nicht aber die Arbeitsmarktlage als solche verbessern. Deshalb wäre es verfehlt, den Erfolg eines Programms hauptsächlich daran messen zu wollen, wie viele und welche Jugendliche den Übergang in eine Arbeit oder Ausbildung unmittelbar im Anschluß an die Maßnahme vollzogen haben.

Nach den vorliegenden Berichten ist davon auszugehen, daß die berufliche Einmündung nach Abschluß der Lehrgänge ungefähr den für berufsvor-

bereitende Maßnahmen (nach § 40 AFG) üblichen Erfahrungswerten entspricht. Zu erwarten war aufgrund der Teilnehmerstruktur und der angespannten Ausbildungssituation auch, daß vergleichsweise viele der geförderten Jugendlichen in Arbeitsverhältnisse übernommen werden, während in betriebliche oder schulische Ausbildung nur wenige einmünden. Gleichwohl bleibt die Heranführung an eine qualifizierte Berufsausbildung ein vorrangiges Ziel der Maßnahmen. Ausgesprochen gute Vermittlungserfolge sind teilweise regional oder sektoral (z. B. Bau- oder Metallbereich) gemeldet worden. Als Beispiel sollen die Ergebnisse eines zehnmonatigen Grundausbildungslehrgangs Metall eines Essener Trägers im einzelnen wiedergegeben werden. Danach sind von 29 Jugendlichen, die nach der Orientierungsphase am Lehrgang teilgenommen haben, acht im weiteren Verlauf der Bildungsmaßnahme wegen Krankheit oder persönlichen Schwierigkeiten ausgeschieden. Drei haben während des Lehrgangs ein Arbeitsverhältnis und ein Jugendlicher ein betriebliches Ausbildungsverhältnis begonnen. Weitere sieben konnten am Ende des Lehrganges in Arbeit vermittelt werden, zwei sind bei der Bundeswehr und sieben waren drei Monate nach Abschluß des Lehrganges noch nicht versorgt. Dieses Beispiel veranschaulicht, daß das Bildungsbeihilfen-Programm zu ähnlichen Vermittlungserfolgen führt wie andere berufsvorbereitende Maßnahmen, die von den Arbeitsämtern gefördert werden. Außerdem ist nach allen Erfahrungen ein Jugendlicher, der sich während einer Zeit der Arbeitslosigkeit bemüht, etwas zu lernen, leichter zu vermitteln als ein Jugendlicher, der in gleicher Ausgangssituation auf jede Bildungsanstrengung verzichtet.

III. Arbeitsmarktsituation junger Menschen

Die Situation auf dem Arbeitsmarkt hat sich auch für Jugendliche und jüngere Arbeitnehmer seit mehreren Jahren verschlechtert. Nach den Angaben des Statistischen Amtes der Europäischen Gemeinschaften waren im Juni 1983 von insgesamt 2 127 105 Arbeitslosen 503 293 unter 25 Jahren, davon 168 252 unter 20 Jahren und 335 041 zwischen 20 und 24 Jahren. Junge Erwachsene (20 bis 24 Jahre) sind erfahrungsgemäß von Arbeitslosigkeit besonders stark betroffen. Schon in den vergangenen Jahren lag ihre Arbeitslosenquote stets über der aller Arbeitslosen (teilweise begründet durch eine verstärkte Sucharbeitslosigkeit und Übergangsprobleme aus dem Bildungssystem in das Erwerbsleben).

Für Jugendliche unter 20 Jahren liegen aktuelle Zahlen bis November 1983 vor. In diesem Monat waren bei den Arbeitsämtern 182 257 Jugendliche unter 20 Jahren arbeitslos gemeldet, davon 88 434 männliche und 93 823 weibliche Jugendliche. Damit

ergibt sich für die Jugendlichen unter 20 Jahren eine Arbeitslosenquote von 8,6 v. H. gegenüber 8,8 v. H. für alle Arbeitslose.

Arbeitslosenquoten *) im Bundesgebiet
(jeweils Ende September)

	Jugendliche unter 20 Jahren	20 bis unter 25 Jahre	Alle Arbeitslosen
1976	4,6	6,0	3,9
1977	5,0	6,2	4,0
1978	4,4	5,8	3,8
1979	3,1	4,5	3,2
1980	3,5	5,1	3,5
1981	5,9	8,5	5,4
1982	9,1	11,5	7,5

*) Bezogen auf die abhängigen Erwerbspersonen (ohne Soldaten) nach dem Mikrozensus

Im Rückblick über mehrere Jahre läßt sich ein etwa gleicher Trendverlauf von Jugendarbeitslosigkeit und Gesamtarbeitslosigkeit feststellen, seit 1981 jedoch hat sich die Jugendarbeitslosigkeit noch zusätzlich beschleunigt. 1983 lag die Arbeitslosenquote für Jugendliche unter 20 Jahren nur in den Sommermonaten etwas höher als die für alle Altersgruppen. Im letzten Quartal des Jahres 1983 hat sich die Situation der Jugendlichen relativ verbessert. Hierzu haben auch die Hilfen nach dem Arbeitsförderungsgesetz zur beruflichen Eingliederung sowie die Förderungsmaßnahmen nach dem Bildungsbeihilfen-Programm beigetragen.

Jahresdurchschnitt	Arbeitslose Jugendliche unter 20 Jahren	Arbeitslosenquote	
		Jugendliche unter 20 Jahren	alle Altersgruppen
1977	100 719	4,7	4,5
1978	83 310	4,3	4,3
1979	70 983	3,3	3,8
1980	72 767	3,2	3,8
1981	111 642	4,9	5,5
1982	165 032	7,7	7,5
1983 (Januar bis November)	183 528	9,1	9,2

Die Grundaussagen früherer Strukturhebungen gelten weiterhin: Die meisten der arbeitslosen Jugendlichen haben keine ausreichende Schulbildung oder keine abgeschlossene Berufsausbildung. Im September 1982 betrug der Anteil der Jugendlichen ohne Hauptschulabschluß an der Jugendarbeitslosigkeit 30,7 v. H. (absolut 58 870), der Anteil der Jugendlichen ohne abgeschlossene Berufsausbildung betrug 65,2 v. H. (absolut 127 066). Jedoch belegt die Erhebung von 1982 auch, daß Jugendliche, die arbeitslos geworden sind, im Durchschnitt nun eine höhere berufliche Qualifikation mitbringen als früher. Unter ihnen sind nicht nur Jugendliche, die eine Schul- oder Berufsausbildung abgebrochen haben, sondern auch viele mit einer abgeschlossenen beruflichen Ausbildung oder solche nach dem Besuch einer weiterführenden Schule. Dies verschlechtert zusätzlich die Wettbewerbschancen der jugendlichen Arbeitslosen, die keinen Hauptschulabschluß und keine abgeschlossene Berufsausbildung haben.

IV. Folgerungen

Die Erfahrungen mit dem Bildungsbeihilfen-Programm im ersten Jahr seiner Durchführung bestätigen die Notwendigkeit der Gewährung von Bildungsbeihilfen, damit junge Menschen eine unvermeidbare Zeit der Arbeitslosigkeit sinnvoll für eine Verbesserung ihrer Wettbewerbschancen auf dem Arbeitsmarkt nutzen können.

Diese Ausgangslage erfordert besondere Anstrengungen und Bemühungen für jüngere Arbeitslose, die auf die berufliche Qualifizierung zur Vorbereitung auf eine berufliche Ausbildung und die Eingliederung in das Erwerbsleben ausgerichtet sind. Gerade für diesen Personenkreis kommt es darauf an, die Zeit der Arbeitslosigkeit zur beruflichen Qualifizierung und zur Verbesserung ihrer Wettbewerbschancen auf dem Arbeitsmarkt sinnvoll zu nutzen.

Auch bei der derzeitigen Arbeitsmarktlage finden Berufsanfänger, wenn sie beruflich qualifiziert sind, rascher einen Arbeitsplatz als andere Personengruppen und können sich darin auch besser behaupten. Die besseren Wiederbeschäftigungschancen von beruflich Qualifizierten ergeben sich eindeutig aus den Ergebnissen der Strukturerhebung von 1982: So entfielen auf Arbeitslose mit abgeschlossener Berufsausbildung 56 v. H. aller Abgänge in Arbeit, auf Arbeitslose ohne abgeschlossene Berufsausbildung lediglich 44 v. H., obwohl der Anteil der Qualifizierten an allen Arbeitslosen niedriger ist als der der Nichtqualifizierten (39 v. H. gegenüber 61 v. H.).

Jugendarbeitslosigkeit ist Teil der Gesamtarbeitslosigkeit. Sie wird wie diese wesentlich durch die wirtschaftliche Entwicklung bestimmt. Nach fast zweijähriger Stagnation ging das Bruttosozialprodukt 1982 sogar real zurück. Dagegen ist für 1983 und 1984 ein deutlicher realer Zuwachs zu erwarten. Erst dauerhaft verbesserte Wachstumsbedingungen, auf die die Maßnahmen der Bundesregierung im Bereich der Wirtschafts- und Finanzpolitik gerichtet sind, können dazu führen, daß die Zahl der Arbeitslosen und damit auch die Zahl der jugendlichen Arbeitslosen in den folgenden Jahren wieder nachhaltig abgebaut wird. Allerdings verstärken der Eintritt geburtenstarker Jahrgänge ins erwerbsfähige Alter und der Zuzug von Ausländern im oder kurz vor dem erwerbsfähigen Alter schon seit mehreren Jahren den Druck auf den Arbeitsmarkt. Auch für 1984 ist mit einem Zuwachs des Erwerbspersonenpotentials in einer Größenordnung von rund 130 000 Personen zu rechnen, ein Zuwachs, der sich in späteren Jahren zwar abschwächen wird, aber bis 1990 doch rund 850 000 zusätzliche Erwerbspersonen (überwiegend Jugendliche und darunter 300 000 bis 350 000 ausländische Jugendliche) auf den Arbeitsmarkt bringen wird. Durch diese Entwicklung werden noch für einige Jahre besondere Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt für Jugendliche bestehen.

Nach den Berichten der Arbeitsämter hätten die nach dem Bildungsbeihilfengesetz geförderten Jugendlichen ohne die Maßnahmen kaum die Chance einer dauerhaften beruflichen Eingliederung gehabt. Dies gilt unabhängig von der Erfahrung, daß sich die Gewinnung der vorrangigen Zielgruppe (arbeitslose Hilfsarbeiter mit Qualifikationsdefiziten),

vor allem in der Anlaufphase des Programms, als außerordentlich schwierig erwiesen hat.

Die Bundesregierung muß damit rechnen, daß auf dem Arbeitsmarkt für Jugendliche gerade auch durch den Eintritt weiterer geburtenstarker Jahrgänge in das Erwerbsleben noch für einige Jahre besondere Schwierigkeiten bestehen werden. Demgegenüber sieht das geltende Recht eine Befristung für die Gewährung von Bildungsbeihilfen bis zum Jahresende 1984 vor. Diesen im Februar 1982 vorgesehenen Auslauftermin des Bildungsbeihilfen-Programms hält die Bundesregierung daher trotz der unabwiesbaren Notwendigkeit, die öffentlichen Finanzen zu konsolidieren, für nicht verantwortbar. Für einige Jahre müssen noch neben einem gezielten Einsatz der Förderungsmaßnahmen des Arbeitsförderungsgesetzes zugunsten der arbeitslosen Jugendlichen die ergänzenden Maßnahmen des Bildungsbeihilfen-Programms fortgeführt werden. Eine angemessene Verlängerung des geltenden Gesetzes über die Gewährung von Bildungsbeihilfen ist deshalb erforderlich.

Neben der Verlängerung des Gesetzes will die Bundesregierung den Erfahrungen der Arbeitsämter Rechnung tragen, daß manche arbeitslosen Jugendlichen, obwohl die Chancen ihrer beruflichen Eingliederung durch die Teilnahme an Maßnahmen nach dem Bildungsbeihilfen-Programm verbessert werden könnten, noch nicht die im geltenden Recht geforderte vorherige viermonatige beitragspflichtige Beschäftigung erfüllen. Außerdem soll die Gewinnung der vorrangigen Zielgruppe dadurch erleichtert werden, daß künftig Teilzeit-Bildungsmaßnahmen gefördert werden können, die mit Teilzeit-Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen kombiniert sind. Davon abgesehen, müssen die Leistungen des Bildungsbeihilfen-Programms jedoch auf diejenigen Jugendlichen konzentriert bleiben, die besonders förderungsbedürftig sind.

Im einzelnen schlägt die Bundesregierung vor:

- Die Geltungsdauer des Gesetzes über die Gewährung von Bildungsbeihilfen für arbeitslose Jugendliche aus Bundesmitteln soll bis zum 31. Dezember 1987 verlängert werden.
- Entsprechend dem Gesetzentwurf des Bundesrates vom 15. Juli 1983, zu dem die Bundesregierung am 14. Oktober 1983 bereits zustimmend Stellung genommen hat, sollen auch Jugendliche ohne vorherige viermonatige beitragspflichtige Beschäftigung (u. a. arbeitslose Schulabgänger) gefördert werden können. Diese Förderung soll jedoch nachrangig erfolgen, und die Jugendlichen sollen (entsprechend den allgemeinen Grundsätzen des Ausbildungsförderungsrechts) Leistungen für den Lebensunterhalt nur unter Anrechnung von Einkommen der Unterhaltsverpflichteten erhalten können.
- Für Teilnehmer an Bildungsmaßnahmen im Teilzeitunterricht, die arbeitsbegleitend neben einer Teilzeit-Arbeitsbeschaffungsmaßnahme durchgeführt werden, sollen die Maßnahmekosten (Lehrgangsgebühren) ebenfalls erstattet werden können; damit soll es Trägern von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für Jugendliche erleichtert werden, zusätzliche Maßnahmen anzubieten, in denen Arbeit und Lernen miteinander verbunden sind. Diese Maßnahmen eignen sich vor allem auch für arbeitslose Jugendliche, die nur schwer für die Teilnahme an einer Vollzeit-Bildungsmaßnahme zu gewinnen sind.

Die Bundesregierung wird entsprechende Änderungsvorschläge bei den laufenden Beratungen des Gesetzentwurfs des Bundesrates vom 15. Juli 1983 in den Ausschüssen des Deutschen Bundestages machen.

Übersicht 1

Empfänger von Bildungsbeihilfen nach ausgewählten Merkmalen

— Aufgliederung nach Geschlecht, Alter, Ausländer, Bezug von Bildungsbeihilfen in Höhe des Arbeitslosengeldes oder der Arbeitslosenhilfe gemäß § 40a Abs. 2 AFG, Behinderte —

— geförderte Personen seit Beginn des Programms bis zum 30. April 1983 —

Landesarbeitsamtsbezirk	Empfänger von Bildungsbeihilfe									
	insgesamt	davon (Sp. 1)		davon (Sp. 1) Alter				darunter (Sp. 1)		
		männlich	weiblich	unter 16 Jahre	16 bis unter 18 Jahre	18 bis unter 20 Jahre	20 bis unter 22 Jahre	Ausländer	§ 40a Abs. 2 AFG	Behinderte
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Schleswig-Holstein-Hamburg . . .	557	359	198	2	69	274	212	30	268	—
Niedersachsen-Bremen	1 281	761	520	—	119	650	512	95	773	53
Nordrhein-Westfalen	2 082	1 324	758	1	315	1 080	686	313	1 161	18
Hessen	485	263	222	2	99	245	139	55	278	10
Rheinland-Pfalz-Saarland	491	298	193	2	102	231	156	34	269	4
Baden-Württemberg	863	471	392	5	178	425	255	199	414	24
Nordbayern	733	402	331	3	203	321	206	46	474	9
Südbayern	443	260	183	2	127	194	120	42	259	5
Berlin (West)	258	146	112	—	33	115	110	39	124	—
Bundesgebiet	7 193	4 284	2 909	17	1 245	3 535	2 396	853	4 020	123
in %	100	59,6	40,4	0,2	17,3	49,2	33,3	11,9	55,9	1,7

Quelle: Sondererhebung der Bundesanstalt für Arbeit

Übersicht 2

Empfänger von Bildungsbeihilfen nach ausgewählten Merkmalen
 — Aufgliederung nach Art und Dauer der Maßnahme —
 — geförderte Personen seit Beginn des Programms bis zum 30. April 1983 —

Landesarbeitsamtsbezirk	Empfänger von Bildungsbeihilfe										
	insgesamt	davon (Sp. 1) Art der Maßnahme						davon (Sp. 1) Dauer der Maßnahme			
		Hauptschulabschluß	allgemeinbildender Kurs	Maßnahme zur Verbesserung der Vermittl. auss.	berufsvorbereitende Maßnahme	Kenntnisse und Fertigkeiten	kombinierte Maßnahme	unter drei Monate	drei bis unter sechs Monate	sechs bis unter neun Monate	neun bis unter zwölf Monate
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Schleswig-Holstein-Hamburg	557	236	35	16	83	98	89	7	115	283	152
Niedersachsen-Bremen ..	1 281	588	4	35	285	166	203	91	185	624	381
Nordrhein-Westfalen ...	2 082	325	44	107	283	834	489	102	366	630	984
Hessen	485	89	—	57	196	42	101	41	51	229	164
Rheinland-Pfalz-Saarland	491	141	—	84	52	1	213	45	76	222	148
Baden-Württemberg	863	103	—	62	103	300	295	38	351	253	221
Nordbayern	733	86	24	3	43	108	469	37	241	326	129
Südbayern	443	100	3	23	84	90	143	39	170	177	57
Berlin (West)	258	72	11	18	13	36	108	19	31	89	119
Bundesgebiet	7 193	1 740	121	405	1 142	1 675	2 110	419	1 586	2 833	2 355
in %	100	24,2	1,7	5,6	15,9	23,3	29,3	5,8	22,0	39,5	32,7

Quelle: Sondererhebung der Bundesanstalt für Arbeit

Übersicht 3

Empfänger von Bildungsbeihilfen nach ausgewählten Merkmalen

— Aufgliederung nach Art der Unterbringung während der Maßnahme, Schulabschluß,
Dauer der bisherigen Arbeitslosigkeit —

— geförderte Personen seit Beginn des Programms bis zum 30. April 1983 —

Landesarbeitsamtsbezirk	Empfänger von Bildungsbeihilfe										
	insgesamt	davon (Sp. 1) Teilnahme		davon (Sp. 1) Teilnehmer			davon (Sp. 1) Dauer der Arbeitslosigkeit				
		ohne	mit	ohne	mit	mit mitt- lerem oder höhe- rem Ab- schluß	unter drei Monate	drei bis unter sechs Monate	sechs bis unter zwölf Monate	eins bis unter zwei Jahre	zwei Jahre und länger
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Schleswig-Holstein- Hamburg	557	421	136	405	129	23	147	165	162	81	2
Niedersachsen-Bremen ..	1 281	926	355	934	298	49	355	427	349	132	18
Nordrhein-Westfalen ...	2 082	1 690	392	1 488	532	62	501	736	557	254	34
Hessen	485	399	86	280	176	29	135	153	129	56	12
Rheinland-Pfalz-Saarland	491	388	103	352	133	6	107	171	149	61	3
Baden-Württemberg	863	649	214	394	408	61	324	287	191	56	5
Nordbayern	733	570	163	318	386	29	178	242	207	100	6
Südbayern	443	349	94	204	225	14	171	146	94	30	2
Berlin (West)	258	258	—	226	27	5	122	83	48	5	—
Bundesgebiet	7 193	5 650	1 543	4 601	2 314	278	2 040	2 410	1 886	775	82
in %	100	78,5	21,5	63,9	32,2	3,9	28,4	33,5	26,2	10,8	1,1

Quelle: Sondererhebung der Bundesanstalt für Arbeit

18.05.84

Beschluß

des Bundesrates

zum

Bericht der Bundesregierung zum Gesetz über
die Gewährung von Bildungsbeihilfen für arbeitslose
Jugendliche aus Bundesmitteln
(Artikel 3 Beschäftigungsförderungsgesetz)

Der Bundesrat hat in seiner 535. Sitzung am 18. Mai 1984
von dem Bericht Kenntnis genommen.