

# **Die Ausbildungssituation in Niedersachsen –**

**Vorschläge des Deutschen Gewerkschaftsbundes  
zur Reform des Übergangs Schule – Beruf**

## Vorwort

Die Lage am Arbeits- und Ausbildungsmarkt ist von einem zentralen Widerspruch gekennzeichnet: Den zunehmenden Fachkräfteengpässen steht eine wachsende Zahl von jungen Menschen ohne Ausbildung gegenüber. Mehr und mehr Betriebe haben Probleme Ausbildungsstellen zu besetzen und gleichzeitig konnten allein im letzten Ausbildungsjahr mehr als 7.600 Bewerber\*innen keinen Ausbildungsplatz finden. Daher ist es wichtig, sich die Lage auf dem Ausbildungsmarkt differenziert anzuschauen und für die bestehenden strukturellen Probleme auch strukturelle Lösungen zu finden. Nur mit einer sachorientierten Debatte kann es Fortschritte geben. Dabei ist klar: Je früher man ansetzt – möglichst bereits in der allgemeinbildenden Schule – desto besser. Sowohl die individuellen als auch die gesellschaftlichen Kosten sind viel geringer, wenn der Übergang in Ausbildung gelingt und prekäre Beschäftigung oder Arbeitslosigkeit vermieden werden. Wir müssen mehr in einen gelingenden Übergang von der Schule in den Beruf investieren und ausbildende Betriebe mit einem Bonus-Malus System unterstützen. Nur ein Niedersachsen, in dem keiner mehr verloren geht ist ein zukunftsfähiges Land!

**Dr. Mehrdad Payandeh**

Vorsitzender DGB Niedersachsen

## Inhalt

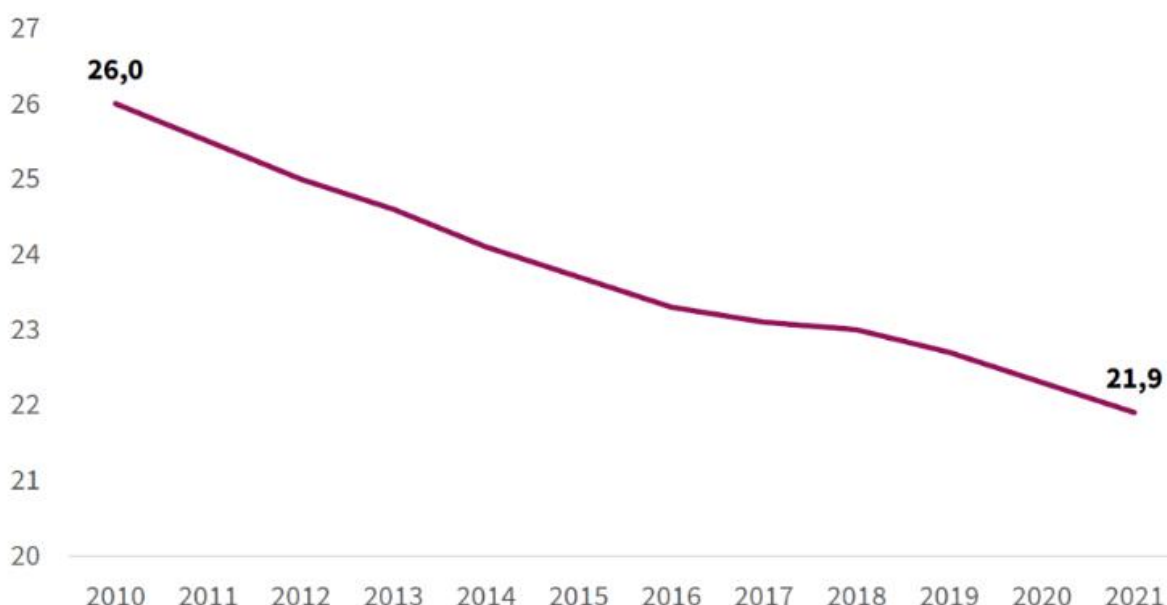
|                                                               |             |
|---------------------------------------------------------------|-------------|
| Die aktuelle Lage in Niedersachsen                            | <b>S. 3</b> |
| Die BA-Statistik                                              | <b>S. 4</b> |
| Die BIBB-Statistik                                            | <b>S. 5</b> |
| Vorschläge des DGB zur Reform<br>des Übergangs Schule – Beruf | <b>S. 8</b> |

## Die aktuelle Lage in Niedersachsen

Im letzten Jahrzehnt ist die Quote der Ausbildungsbetriebe kontinuierlich gesunken, kaum mehr als ein Fünftel bildet noch aus (siehe Grafik).

### Rückgang der Ausbildungsbetriebsquote in Niedersachsen

– Angaben in Prozent –



Quelle: BIBB 2012-2023; eigene Darstellung

Diese Entwicklung ist von einem grundlegenden Widerspruch gekennzeichnet: Zum einen zeigen sich in vielen Branchen Fachkräfteengpässe; mehr und mehr Betriebe finden schwer Nachwuchs, was sich oftmals als Hemmschuh für die Entwicklung der Unternehmen erweist. Auch für das Gelingen der Transformation und die Wettbewerbsfähigkeit Niedersachsens ist der Fachkräftenachwuchs zentral. Zum anderen steigt gleichzeitig die Zahl der jungen Menschen ohne Berufsabschluss sowohl bundesweit als auch in Niedersachsen an: Bundesweit sind inzwischen 2,6 Millionen junge Erwachsene unter 35 Jahren ohne Ausbildung, das sind 17,8 Prozent; in Niedersachsen liegt die Zahl sogar bei 20,2 Prozent.<sup>1</sup> Somit bleibt jeder fünfte ohne Ausbildung. Klar ist somit, dass es ein großes Ungleichgewicht am Ausbildungsmarkt gibt. Dies zeigen auch die Daten zu Angebot und Nachfrage bei den Ausbildungsplätzen:

<sup>1</sup> Gemeint sind Personen, die weder derzeit eine Ausbildung bzw. Studium absolvieren noch eine Ausbildung bzw. Studium bereits abgeschlossen haben. Vgl.: BIBB, 2023: Datenreport zum Berufsbildungsbericht, S. 290.

In Niedersachsen gab es in 2023 bei der Bundesagentur für Arbeit (BA) 55.052 gemeldete Stellen und 45.412 gemeldete Bewerber\*innen. Demnach waren deutlich mehr freie Stellen als Bewerber\*innen vorhanden. Aus der Statistik des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB) ergibt sich allerdings ein anderes Bild: Auf 100 Bewerber\*innen ergeben sich hier nur 95 Stellen. Dieses widersprüchliche Bild ergibt sich auch für Bremen. Im Jahr 2023 gab es in Bremen 5.786 der BA gemeldete Ausbildungsstellen und 4.533 Bewerber\*innen. Laut BIBB kamen auf 100 Bewerber\*innen aber nur 92,8 angebotene Ausbildungsplätze. Dass die BA-Statistik allein offensichtlich die Lage am Ausbildungsmarkt nicht komplett abbilden kann, zeigt sich auch dadurch, dass der offensichtliche Mangel an Ausbildungsplätzen unlängst die Bremische Bürgerschaft veranlasst hat, eine Ausbildungsplatzumlage zu beschließen.

Zu den Statistiken und ihrer jeweiligen Aussagekraft im Einzelnen:

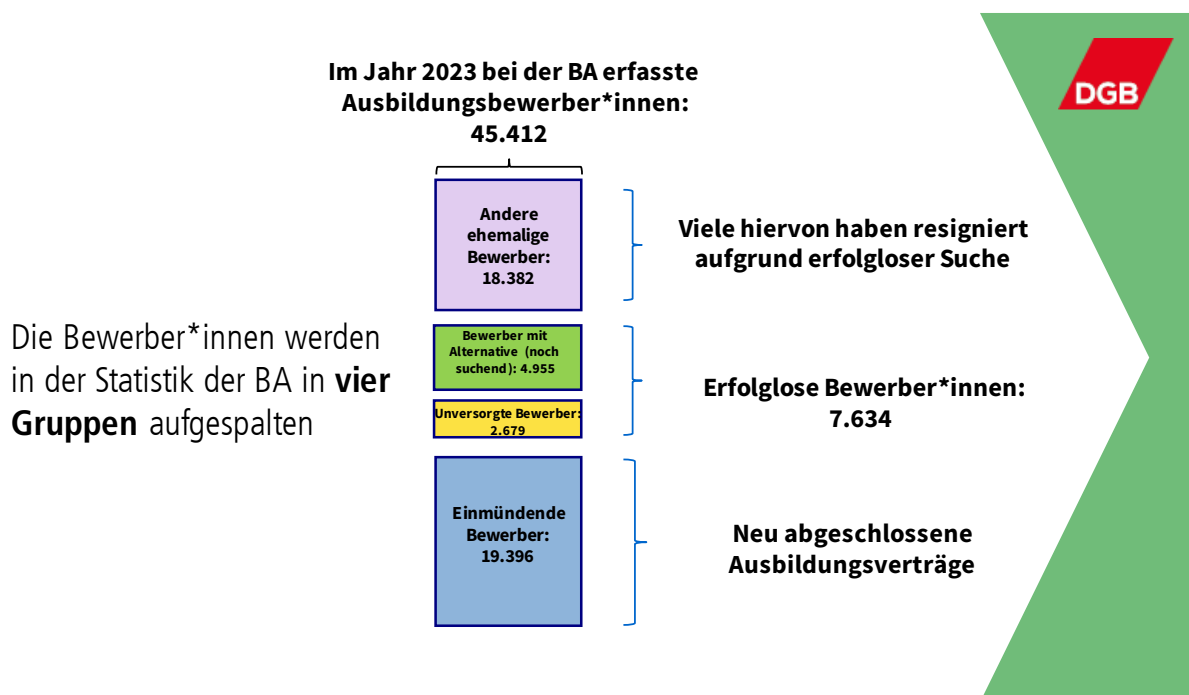
## Die BA-Statistik

Im Herbst veröffentlicht die Bundesagentur für Arbeit (BA) jedes Jahr ihre Zahlen zum Ausbildungsjahr. Stichtag dieser Statistik ist der 30.9. Da das Ausbildungsjahr spätestens am 1.9. beginnt, kann zu diesem Zeitpunkt also eine Gesamtbilanz gezogen werden. Allerdings erfasst die Statistik nur die bei der BA gemeldeten und anerkannten Bewerber\*innen für Berufsausbildungsstellen sowie die dort gemeldeten Stellen. Da aber ein kleiner Teil der Unternehmen und ein sehr großer Teil der Bewerber\*innen die BA nicht einschalten, sind ihre Zahlen entsprechend unvollständig.

Bei der BA wurden 2023 in Niedersachsen insgesamt 45.412 Ausbildungsbewerber\*innen gemeldet, von diesen sind aber nur 19.396 Personen nachweislich in Ausbildung eingemündet.<sup>2</sup> Tatsächlich wurden aber 50.379 neue Ausbildungsverträge bei den Kammern eingetragen. Die Differenz von über 30.000 zeigt deutlich, dass die BA nur eine Minderheit der Bewerber\*innen überhaupt erfasst. Die Statistik der BA gibt folglich keinen belastbaren Überblick über den gesamten Ausbildungsmarkt. Deshalb ist es erforderlich auf die Statistik des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB) zurückzugreifen.

---

<sup>2</sup> Alle Zahlen in diesem Text finden sich auf den Seiten 30ff. in: Stephanie Oeynhausens, Alexander Christ, Eric Schuß, Bettina Milde, Ralf-Olaf Granath: Die Entwicklung des Ausbildungsmarktes im Jahr 2023, Analysen auf Basis der BIBB-Erhebung über neu abgeschlossene Ausbildungsverträge und der Ausbildungsmarktstatistik der Bundesagentur für Arbeit zum Stichtag 30. September, Fassung vom 13.12.2023. Abrufbar unter: [a11\\_entwicklung\\_ausbildungsmarkt\\_2023\\_4.pdf \(bibb.de\)](https://www.bibb.de/a11_entwicklung_ausbildungsmarkt_2023_4.pdf)



## Die BIBB-Statistik

Das BIBB errechnet die (erweiterte) Angebots-Nachfrage-Relation (ANR), sie ist der „offizielle“ Ausbildungsmarkindikator (vgl. § 86 des Berufsbildungsgesetzes).<sup>3</sup> Die ANR gibt das Verhältnis des offiziell ausgewiesenen Ausbildungsplatzangebots zur Zahl der offiziell ausgewiesenen Ausbildungsplatznachfrager\*innen zum 30.9. an.

Im Zähler der ANR steht die Zahl der Ausbildungsplatzangebote im Berichtsjahr. Dieser setzt sich zusammen aus: Der Zahl der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge plus der Anzahl der bei der Bundesagentur für Arbeit gemeldeten Berufsausbildungsstellen, die am Ende des Berichtsjahres (30.9.) noch unbesetzt sind. Insgesamt wurden in Niedersachsen in 2023 55.095 Ausbildungsstellen angeboten.<sup>4</sup>

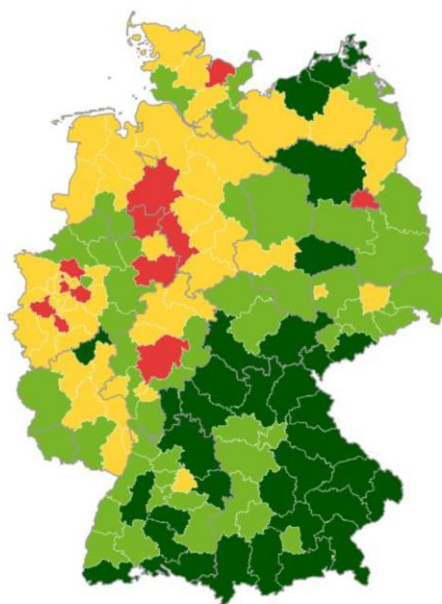
Im Nenner der ANR findet sich die Zahl der Ausbildungsplatznachfrager\*innen im Berichtsjahr. Diese Zahl wird ermittelt, indem zur Zahl der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge die Zahl der bei der Bundesagentur für Arbeit gemeldeten Bewerber\*innen hinzuge-rechnet wird, die auch noch am Ende des Berichtsjahres weiter nach einer Ausbildungsstelle suchen („unversorgte Bewerber“ und „Bewerber mit Alternative“). Die gesamte Ausbildungsplatznachfrage lag bei 58.014 Personen.

<sup>3</sup> Vgl. zum Folgenden auch: Ulrich in BIBB 2011: Beteiligung an beruflicher Bildung - Indikatoren und Quoten im Überblick, Seite 53ff. Bei der Berechnung der Bewerber\*innen wird hier die neue, erweiterte Definition zugrunde gelegt, die inzwischen anerkannter wissenschaftlicher Standard ist. Diese berücksichtigt die „unversorgten Bewerber“ und die „Bewerber mit Alternative zum 30.9.“. Letztere wurden früher nicht berücksichtigt, obwohl sie offiziell weiter nach einer Ausbildungsstelle suchen, auch wenn sie zwischenzeitlich z.B. an einer Maßnahme der BA teilnehmen.

**Daraus ergibt sich folgende Ausbildungsmarktsituation in Niedersachsen:**

**Nach der offiziellen Berechnungsweise standen im Jahr 2023 den angebotenen 55.095 Ausbildungsstellen 58.014 Bewerber\*innen gegenüber. Die Angebots-Nachfrage-Relation lag damit bei 95,0 – d.h. auf 100 Bewerber\*innen kamen 95 Ausbildungsplätze. Damit war das Angebot nicht bedarfsdeckend.**

**Abbildung 3:** Die regionale Angebots-Nachfrage-Relation nach Arbeitsagenturbezirk im Jahr 2023 (erweiterte Definition)



Quelle der Abbildung: siehe Fußnote 2, dort Seite 9

Im bundesweiten Vergleich steht Niedersachsen besonders schlecht da (siehe Abbildung 3). Lediglich in den Agenturbezirken Helmstedt und Osnabrück lag die ANR über 100; besonders schwierig sieht es in Hameln und Nienburg-Verden mit einer ANR von unter 90 aus.

Abschließend ist noch darauf hinzuweisen, dass die ANR nur diejenigen erfolgreichen Bewerber\*innen berücksichtigt, die sich auch nach Beginn des Ausbildungsjahres weiterhin bei der BA als suchend gemeldet haben. Zu diesem Zeitpunkt hat jedoch ein Teil der erfolgreichen Bewerber\*innen bereits die Suche aufgrund der Erfolglosigkeit und der sehr geringen Chance, nach dem 1.9. noch einen Platz zu erhalten, aufgegeben. Viele dieser Betroffenen tauchen bei der BA in der Rubrik „andere ehemalige Bewerber“ auf und befinden sich im Übergangssystem. Somit fällt ein Teil der Ausbildungssuchenden aus der ANR heraus. Das tatsächliche Bewerber\*innenpotential ist also deutlich höher.

## **Zur Rolle der Berufswahlfreiheit**

Im Grundgesetz ist die Berufswahlfreiheit nach Artikel 12 festgeschrieben: „(1) Alle Deutschen haben das Recht, Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei zu wählen.“ Daraus ergibt sich, dass Jugendliche auf ein entsprechendes auswahlfähiges Angebot zurückgreifen können müssen (vgl. auch Ausbildungsplatzförderungsgesetz von 1976).

Eine Region mit einem ANR von 100 bietet kein ausreichendes Ausbildungsangebot, um diese grundrechtlich garantierte Berufswahlfreiheit für alle zu gewährleisten. Ein „auswahlfähiges Angebot“ bedeutet, dass es immer auch unbesetzte Ausbildungsstellen geben muss, selbst wenn dies Missfallen bei den Unternehmen erregt, die keine Auszubildenden finden. Um die im Grundgesetz festgeschriebene Berufswahlfreiheit zu gewährleisten sollten 100 Bewerberinnen und Bewerber 112,5 Ausbildungsstellen gegenüberstehen.

## **„Ausbildungsgarantie“ auf Bundesebene**

In diesem Jahr hat der Bund die Möglichkeiten für junge Menschen, eine außerbetriebliche Berufsausbildung zu erhalten, ausgeweitet. Dies gilt aber nur für BA-Bewerber\*innen, die in einer Region wohnen, in der die Agenturen eine erhebliche Unterversorgung an Ausbildungsplätzen festgestellt haben. Der Gesetzestext selbst schreibt keinen Indikator vor, allerdings findet sich im Kommentar auf Seite 55 folgendes:

*„Die Erheblichkeit der Unterversorgung setzt einen regionalen Überhang der Zahl der gemeldeten Ausbildungsbewerberinnen und -bewerber (mehr als zehn Prozent) gegenüber den gemeldeten betrieblichen Ausbildungsstellen voraus. Die Sozialpartner vor Ort werden in die Ermittlung der Unterversorgung einbezogen, weitere Akteure wie insbesondere Kammern und Länder können hinzugezogen werden. Es handelt sich bei den Indikatoren um ermessenslenkende Maßstäbe; die Letztförderentscheidung trifft die lokale Arbeitsagentur beziehungsweise das Jobcenter. Ein Abweichen zugunsten von Grenz- und Einzelfällen bleibt somit stets möglich.“*

Dieser Indikator ist ungeeignet, da er in keiner Weise auf die Zahl der tatsächlich erfolglosen Bewerber\*innen und die unbesetzten Stellen eingeht (s. o.). Tatsächlich hat seine Anwendung dazu geführt, dass in Niedersachsen nur wenige Regionen als unterversorgt gelten, obwohl die Daten des BIBB das Gegenteil aussagen. Hinzu kommt, dass im Rahmen dieses Programmes selbst in den als unterversorgt klassifizierten Regionen aufgrund der dafür vorgesehenen Mittel kein Angebot für alle erfolglosen Bewerber\*innen finanziert werden kann.

## Keiner darf verloren gehen!

## Vorschläge des DGB zur Reform des Übergangs Schule – Beruf

Die zentralen Gründe für die Ausbildungsmisere sind: Eine mangelhafte Berufsorientierung in den Schulen, eine unvollständige Erfassung und Betreuung der Schulabgänger\*innen durch die Jugendberufsagenturen und fehlende betriebliche und außerbetriebliche Ausbildungsangebote. Daher schlägt der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) Folgendes vor:

### Ankerfach für die Berufsorientierung

Niedersachsen braucht Fachkräfte – dringender denn je, um den Herausforderungen begegnen zu können. Ein wichtiger Hebel ist die Berufsorientierung. Um junge Menschen beim Übergang von Schule in die Arbeitswelt zu unterstützen, braucht es neben modernen Praktikumsformaten vor allem eine klischeefreie und strukturierte Berufsorientierung durch ein ordnendes Ankerfach ab der 7. Klasse. In diesem Ankerfach sollen die jungen Menschen alle Branchen kennenlernen und sich vertieft mit den Berufen und den Perspektiven beschäftigen. Ziel des Ankerfachs soll sein, dass die jungen Menschen eine Lebenswelt- und Berufsorientierung bekommen, um gefestigt beim Übergang in die Arbeitswelt zu stehen und mit einem klaren Kompass ausgestattet sind, um diesen wichtigen Schritt zu meistern. Dass solch ein Ankerfach dringend notwendig ist, zeigt die DGB-Studie „Ausbildungsreport“ mit dem Schwerpunkt Berufsorientierung aus dem Jahr 2022. Dort gaben 72,2 Prozent der befragten Auszubildenden an, dass ihnen die Berufsorientierung weniger geholfen/ gar nicht geholfen hat<sup>5</sup>. Gute Berufsorientierung darf kein Zufall mehr sein, sondern muss fester Bestandteil des Unterrichts werden. Die Partner des Landesausschuss für Berufsbildung haben sich bereits 2022 für die Einführung eines Ankerfachs ausgesprochen.

### Erfassung der Schulabgänger\*innen

Ziel muss es sein, jede\*m Schulabgänger\*in in eine Berufsausbildung zu integrieren und ihm\*ihr eine echte Perspektive zu geben. Land und Kommunen müssen daher die flächendeckende Einführung von Jugendberufsagenturen, die den Verbleib jede\*r Schulabgänger\*in erfassen und für eine gemeinsame Maßnahmenplanung von Jobcenter, BA und Jugendhilfe sorgen, gewährleisten. Zurzeit geben die allgemeinbildenden Schulen trotz Schulgesetzänderung nicht flächendeckend die Daten ihrer Schulabgänger\*innen weiter. Tatsächlich ist bisher auch keine Vollerfassung vorgesehen. In Zukunft müssen BA, Jobcenter und Kommunen wissen, was aus den Schulabgänger\*innen wird und diese ggf. direkt aufsuchen, um Angebote und Hilfen zu offerieren. Gerade Schulabbrecher\*innen rutschen oft durchs System und erhalten keine weiterführende Beratung und Betreuung. 6,9 % eines

<sup>5</sup> Vgl.: DGB-Jugend 2023: Ausbildungsreport, S. 20.

Jahrgangs brechen die Schule ab, aber nur 1,5% aller Ausbildungsplatzbewerber\*innen bei der BA haben keinen Schulabschluss. Diese Zahlen zeigen klar, dass gerade Schulabbrecher\*innern beim Übergang in den Beruf verloren gehen. Deshalb brauchen wir eine umfassende Datenweitergabe aller Schulabgänger\*innen von den Schulen an die Jugendberufsagenturen und eine aufsuchende Beratung der Zielgruppe.

## **Einführung einer Bildungs-ID**

Die flächendeckende Einführung einer Bildungs-ID in Niedersachsen, die zu Beginn der Schulzeit vergeben und bis zum Abschluss einer ersten beruflichen Qualifikation geführt wird, ist eine wirksame und notwendige Erweiterung, um Schüler\*innen und junge Erwachsene auf ihrem Bildungsweg individuelle und zugeschnittene Bildungs- und Förderangebote anzubieten. So können frühzeitig Risiken eines Bildungsabbruchs oder individuelle Lernschwierigkeiten erkannt und durch gezielte Maßnahmen abgebaut werden. Die Bildungs-ID kann dabei unterstützend wirken, um die Anzahl der unversorgten Jugendlichen zu minimieren, indem jede und jeder Einzelne gezielt gefördert und in der Bildungs- und Berufslaufbahn begleitet wird. Eine Bildungs-ID ist ein wichtiges Werkzeug, um Bildungsgerechtigkeit zu fördern und sicherzustellen, dass keine Jugendliche und kein Jugendlicher zurückgelassen wird.

## **Ausbildungsgarantie**

Für diejenigen jungen Menschen, die keinen Ausbildungsplatz in einem Betrieb finden, braucht es eine Garantie: Wenn trotz aktiver Bemühungen kein Ausbildungsvertrag zustande kommt, muss ein außerbetrieblicher Ausbildungsplatz bei einem Maßnahmenträger oder in einer berufsbildenden Schule angeboten werden. Die Ausbildung ist zunächst auf das erste Ausbildungsjahr begrenzt. Während des ersten Ausbildungsjahres ist das Ziel, dass die Jugendlichen in eine reguläre Ausbildung einmünden. Nur wenn kein Ausbildungsvertrag mit einem Betrieb während der Ausbildung zustande kommt, besteht die Möglichkeit, die Ausbildung bis zum Abschluss beim Träger fortzusetzen. In Hamburg und Österreich gibt es bereits funktionierende Modelle einer entsprechenden Ausbildungsgarantie.

## **Ausbildungsfonds nach Bremer Vorbild:**

Es gibt gute und bereits lang praktizierte Beispiele einer Umlagefinanzierung, insbesondere im Baugewerbe oder in der Pflegeausbildung. Ein Zukunftsfonds für die Ausbildung verteilt die Kosten der Ausbildung gerecht auf alle Betriebe und erhöht das Ausbildungsangebot. In Bremen hat die Bremische Bürgerschaft beschlossen, einen Ausbildungsfonds einzuführen. Dies ist ein Meilenstein in der Finanzierung der Ausbildung in Deutschland, denn hier werden nun alle Betriebe an den Kosten der Ausbildung herangezogen – unabhängig, ob sie ausbilden oder nicht. Von der Zahlungspflicht sollen lediglich Betriebe ausgenommen werden, die bereits für einen Branchenfonds beitragspflichtig sind.

Betriebe zahlen entsprechend ihres Personalbestandes in den Zukunftsfonds ein. Aus dem Zukunftsfonds werden dann die Ausbildungskosten als auch die Kosten der zusätzlichen außerbetrieblichen Ausbildung im Rahmen der Garantie refinanziert. Hierdurch werden die Lasten nicht allein auf die ausbildenden Betriebe abgelegt, sondern gerecht auf alle Betriebe verteilt. Dies führt wiederum dazu, dass ein Anreiz für Betriebe geschaffen wird, neue und mehr Ausbildungsplätze anzubieten.

In Bremen zahlen Betriebe 0,25% der Bruttolohnsumme (ausgenommen: Kleinstbetriebe) in den Zukunftsfonds ein. Ausbildende Betriebe erhalten 2.250 Euro jährliche Unterstützung für jeden Ausbildungsplatz. Zudem werden daraus auch weitere betriebliche Hilfen und die außerbetrieblichen Plätze für erfolglose Bewerber\*innen finanziert. Gegen den Fonds wurde in Bremen Klage erhoben, eine Entscheidung steht noch aus.