



Ursprünglich erschienen in "denk-doch-mal.de (2024), H. 2"

13. Mai 2024

# Ausbildungsgarantie in Österreich

## Was steckt dahinter und was kann in Deutschland davon gelernt werden?



Dr. Marcus Eckelt (vertritt seit Oktober 2023 die Professur für Berufs- und Schulpädagogik an der TU Berlin)

In Deutschland tritt am 1. August 2024 die von der Bundesregierung beschlossene Ausbildungsgarantie in Kraft. Im Nachbarland Österreich gibt es bereits seit 15 Jahren Erfahrung mit diesem ausbildungspolitischen Instrument. Im folgenden Beitrag werden die österreichischen Erfahrungen dahingehend diskutiert, was daraus für die deutsche Situation gelernt werden kann.

### Entstehung, institutioneller Aufbau und Funktionsweise

In den 1990er Jahren kam es in Österreich ganz ähnlich wie in Deutschland zu einer Ausbildungskrise. Die Zahl der Jugendlichen, die eine Lehrstelle – wie es in Österreich weiterhin heißt – suchten, übertraf das betriebliche Angebot deutlich. Um kurzfristig zusätzliche staatlich finanzierte Ausbildungsplätze zu schaffen und so Ausbildungslosigkeit und Jugendarbeitslosigkeit zu bekämpfen, beschloss die Regierung in Absprache mit den Sozialpartnern 1998 das Jugendausbildungssicherungsgesetz: „Zum ersten Mal in der Geschichte Österreichs wurden überbetriebliche Ausbildungsplätze für junge Menschen durch das Arbeitsmarktservice zur Verfügung gestellt und Projekte, die einen Beitrag zur Schaffung von zusätzlichen Ausbildungsplätzen für Jugendliche leisteten, sowie Unternehmen und Träger von Ausbildungseinrichtungen gefördert.“ (Schirmbrand 2021, S. 93).

Diese richtungsweisende bildungspolitische Entscheidung führte zu einer Entwicklung, die sich deutlich von den deutschen Erfahrungen seit den 1990er Jahren unterscheidet: Dort entstand im gleichen Zeitraum ein riesiges Übergangssystem, in dem lediglich nicht berufsqualifizierende Maßnahmen angeboten werden. 2008 wurde in Österreich nach mehrfacher Verlängerung der Maßnahmen des Jugendausbildungssicherungsgesetzes von der SPÖ/ÖVP-Regierung eine Ausbildungsgarantie für alle Jugendlichen bis 18 Jahre gesetzlich beschlossen. Diese gilt seit dem 1. Januar 2009 und regelt die Überbetriebliche Ausbildung für Jugendliche, die keine betriebliche Lehrstelle gefunden haben.

2017 wurde diese Ausbildungsgarantie erweitert. Die Überbetriebliche Ausbildung steht seitdem auch jungen Erwachsenen bis zum Alter von 25 Jahren offen. Diese Erweiterung erfolgte im Zusammenhang mit der Einführung von „AusBildung bis 18“ (<https://ausbildungbis18.at/>). Damit wurde eine sogenannte Ausbildungspflicht eingeführt: „Die Ausbildungspflicht besagt, dass alle Jugendlichen zwischen 15 und 18 Jahren mit Wohnsitz in Österreich nach Beendigung der Pflichtschule eine Ausbildung absolvieren müssen. Dies kann in Form von vollschulischer beruflicher bzw. allgemeinbildender Ausbildung oder durch eine duale Ausbildung erfüllt werden.“ (Litschel 2017, S. 25) Trotz der Begrifflichkeit muss aber keine Ausbildung im engeren Sinne absolviert werden. Ebenfalls gelten andere Aktivitäten als Erfüllung der individuellen Ausbildungspflicht wie eine Überbetriebliche Ausbildung, aber auch stabilisierende Maßnahmen für junge Menschen in schwierigen Lebenslagen oder ein Freiwilligendienst (ebd.).

Der institutionelle Aufbau der Überbetrieblichen Ausbildung (ÜBA) zeichnet sich dadurch aus, dass die Zuständigkeit beim Arbeitsmarktservice (AMS) liegt. Das AMS entspricht in etwa der deutschen Bundesagentur für Arbeit. Zuständig ist damit in erster Linie das Arbeitsministerium, welches sich bzgl. der gesetzlichen Regelungen mit dem Wirtschaftsministerium abstimmt. Die Finanzierung erfolgt größtenteils durch das AMS aus Mitteln der Arbeitslosenversicherung. Einen kleinen Teil geben die Länder dazu (Steiner et al. 2019, 102 ff.; Wieland 2020, S. 6).

Die ÜBA ist „als ein ‚Auffangnetz für Jugendliche‘ gedacht, die arbeitsmarktnah sind, aber keinen Ausbildungsplatz finden.“ (Wieland 2022, S. 203) Dabei lassen sich zwei Varianten unterscheiden: ÜBA 1 hauptsächlich in Bildungsträgern mit betrieblichen Praktika und ÜBA 2 mit festen Kooperationsbetrieben für die betrieblichen Ausbildungsteile (vgl. Abb. 1)

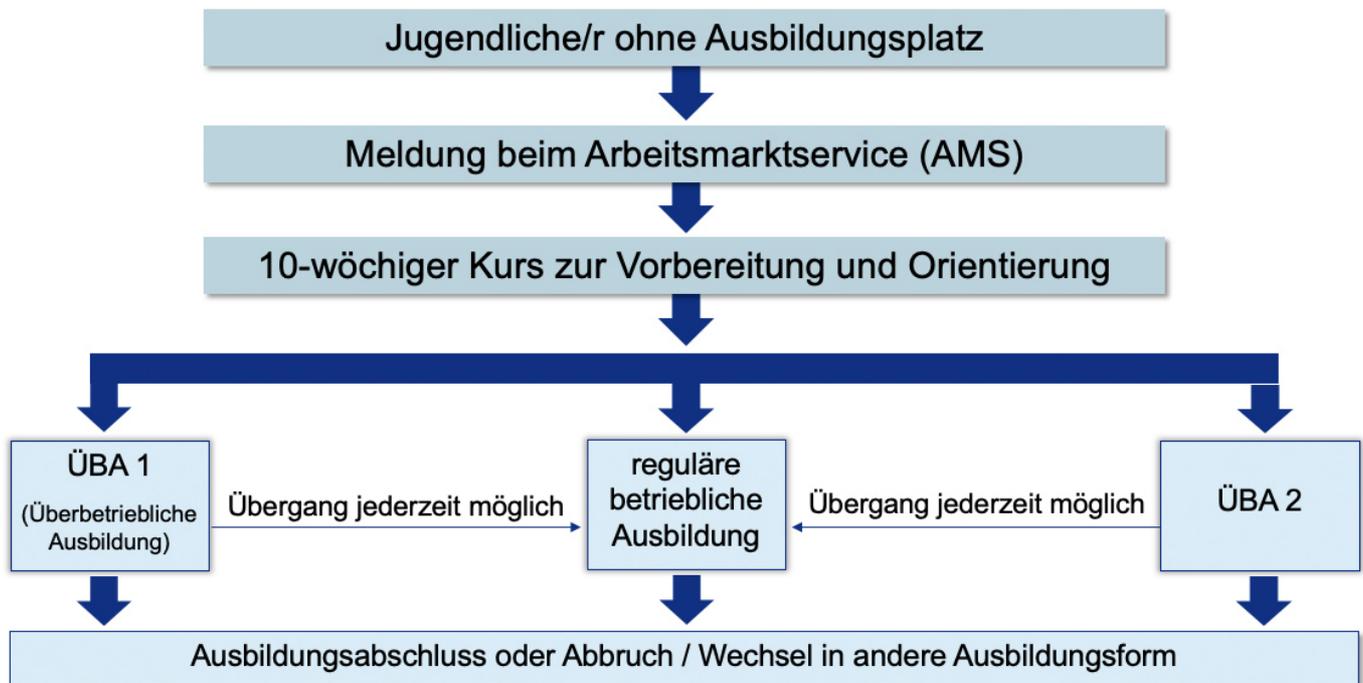


Abbildung 1: Die Ausbildungsgarantie in Österreich: Ablauf. Quelle: Wieland 2022, S. 202

Die ÜBA richtet sich an Schulabgänger:innen, die nach Verlassen der Schule keine Lehrstelle finden. Mit Meldung beim AMS startet zunächst eine Phase der intensiven Vermittlung. Wenn dies nicht zu einer regulären Lehrstelle führt, wechseln unversorgte Jugendliche in einen zehnwöchigen Vorbereitungs- und Orientierungskurs bei Bildungsträgern. Dort wird neben klassischer Berufsorientierung – Kompetenzerfassung, Ermittlung infrage kommender Ausbildungsberufe usw. – der Bedarf unterstützender sozialpädagogischer Unterstützung abgeklärt. Wenn auch während dieser zehn Wochen keine Vermittlung in reguläre Ausbildung gelingt, können die Jugendlichen alternativ eine Überbetriebliche Ausbildung beginnen.

In der ÜBA 1 wie in der ÜBA 2 erlernen die Jugendlichen einen anerkannten Lehrberuf. Welche Lehrberufe angeboten werden, wird durch regionale Bedarfsanalysen unter Beteiligung der Sozialpartner entschieden. Die Jugendlichen schließen mit einem vom AMS beauftragten Träger einen Ausbildungsvertrag und besuchen regulär die Berufsschule. Statt eines vom Betrieb gezahlten Lehrlingseinkommens zahlt das AMS eine Ausbildungsbeihilfe. Es besteht wie in einer regulären Ausbildung die Möglichkeit einer verlängerten Lehrzeit oder einer Teilqualifizierung für Menschen mit Behinderung.

In beiden Varianten bieten die Bildungsträger zusätzliche sozialpädagogische Unterstützung an. Der Unterschied zwischen ÜBA 1 und ÜBA 2 liegt in den Praxisphasen: Bei der ÜBA 1 finden diese überwiegend in Werkstätten der Bildungsträger statt. Ergänzend gibt es Praktika in Betrieben. Bei der ÜBA 2 dagegen finden die Praxisphasen in Kooperationsbetrieben statt. Diese Variante richtet sich an Jugendliche mit geringerem Unterstützungsbedarf. Im deutschen Kontext würde von Marktbenachteiligten gesprochen, die aufgrund der (regionalen) Ausbildungsmarktlage keinen Ausbildungsplatz finden können.

Nach dem ersten Jahr wird der Wechsel in eine betriebliche Regelausbildung unter Anrechnung des ersten Ausbildungsjahres angestrebt. Dies ist grundsätzlich auch zu jedem anderen Zeitpunkt während der ÜBA möglich. Sollte ein solcher Wechsel nicht gelingen, können die Jugendlichen die Ausbildung im Rahmen eines Ausbildungsvertrags mit dem Bildungsträger zu Ende führen und nehmen an den regulären Abschlussprüfungen teil. Mit Bestehen der Prüfung erlangen sie einen vollwertigen Ausbildungsabschluss.

Zwei von drei Jugendlichen, die eine ÜBA beginnen, erreichen am Ende einen Ausbildungsabschluss. Jede:r Dritte bricht ab oder besteht die Abschlussprüfung nicht. Von denen, die erfolgreich abschließen, haben wiederum etwa zwei Drittel in eine Regelausbildung gewechselt und ein Drittel die ÜBA bis zum Ausbildungsende absolviert (Forstner et al. 2021, S. 27). „Garantie bedeutet also, dass jeder junge Mensch die Chance auf einen Ausbildungsplatz bekommt – einen Abschluss garantiert sie nicht.“ (Wieland 2022, S. 201)

### Effekte, Entwicklung und Perspektiven

Die 2009 eingeführte Ausbildungsgarantie in Österreich ist mittlerweile ein etabliertes berufsbildungspolitisches Instrument. Die Überbetriebliche Ausbildung hat sich zu einer dritten Säule neben vollzeitschulischer und dualer Ausbildung entwickelt (Dorninger und Gramlinger 2019, S. 69).

Die staatlich geschaffenen, zusätzlichen Ausbildungsplätze bieten denjenigen Jugendlichen Ausbildungschancen, die auf dem regulären Ausbildungsmarkt weitgehend chancenlos sind. Aufgrund der institutionellen Ausgestaltung gibt es einen deutlichen Primat der betrieblichen Regelausbildung. Anfangs vorhandene Befürchtungen bezüglich negativer Effekte auf die Attraktivität der betrieblichen Regelausbildung haben sich nicht bestätigt. „Was die potenziellen Verdrängungseffekte betrifft, so kann angesichts eines anhaltenden Fachkräftemangels (auf allen Ausbildungsniveaus) österreichischer Betriebe davon ausgegangen werden, dass diese nicht eingetreten sind.“ (Holl et al. 2018, S. 10)

Laut Daten der Wirtschaftskammern Österreich ist der Anteil der Lehrlinge in ÜBA an allen Lehrlingen nach Einführung der Ausbildungsgarantie 2009 bis 2016 auf etwa acht Prozent gestiegen und seitdem wieder rückläufig. Dieser relative Anstieg geht vor allem auf den Rückgang der Gesamtzahl der Lehrlinge in den 2010er Jahren zusammen. Absolut betrachtet, ist die Zahl der Lehrlinge in ÜBA nach einem Höhepunkt von rund 9.500 in 2012 bis 2022 auf rund 6.200 gesunken (vgl. Abb. 2).

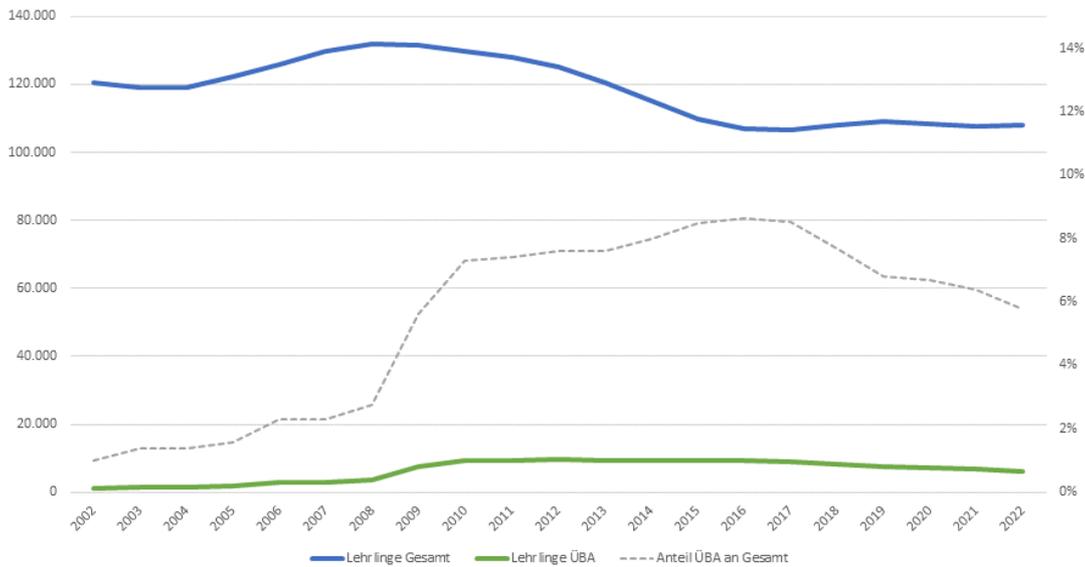


Abbildung 2: Zeitreihe Lehrlinge in Österreich zum Stichtag 31.12. (Gesamt, ÜBA absolut & Anteil ÜBA an Gesamt in %). Eigene Darstellung.

Quelle: Lehrlingsstatistik, Wirtschaftskammern Österreich. <https://www.wko.at/zahlen-daten-fakten/daten-lehrlingsstatistik>

Schon bei einer Evaluation des ersten ÜBA-Jahrgangs 2008/09 zeigten sich positive Effekte in den Folgejahren, was in späteren Untersuchungen bestätigt werden konnte: Wer in Österreich eine Überbetriebliche Ausbildung erfolgreich abschließt, findet schneller eine Beschäftigung, ist später seltener erwerbslos und erzielt ein höheres Einkommen als Personen ohne Abschluss. Zugleich zeigen sich aber auch – wie zu erwarten – im Vergleich zu ‚regulären‘ Lehrlinge jeweils niedrigere Werte (Bergmann et al. 2011; Forstner et al. 2021; Holl et al. 2018). Darüber hinaus hat die ÜBA dazu beigetragen, dass das Durchschnittsalter beim Beginn einer Ausbildung in Österreich mit knapp 17 Jahren auffällig niedriger liegt als in Deutschland, wo es bei knapp 20 Jahren liegt (Dorninger und Gramlinger 2019, 73 ff.; Dormmayr 2022, S. 34).

Insgesamt wird in Österreich ein überwiegend positives Fazit gezogen. So betonte der Bundesjugendsekretär des Österreichischen Gewerkschaftsbundes schon vor gut zehn Jahren die berufsbildungspolitische Bedeutung der ÜBA. Sie sei „ein Grund für die niedrige Jugendarbeitslosigkeit in Österreich“, aber sie dürfe „nicht als Ersatz oder Konkurrenz zur betrieblichen Ausbildung angesehen werden“ (Trinko 2012, S. 4). Ähnlich fällt die Einschätzung von wissenschaftlicher Seite aus. Die Stärke der ÜBA wird darin gesehen, dass sie „benachteiligten Jugendlichen eine maßgeschneiderte Berufsausbildung“ (Dorninger und Gramlinger 2019, S. 72; vgl. auch in international vergleichender Perspektive Miesera et al. 2022) eröffnet.

Selbstverständlich gibt es auch in Österreich trotz Ausbildungsgarantie weiterhin Dysfunktionalitäten und berufsbildungspolitische Herausforderungen am Übergang von der allgemeinbildenden Schule in den Arbeitsmarkt. Auch in Österreich gibt es sogenannte NEETs – englische Abkürzung für: Not in Employment, Education or Training (Steiner 2021). Die Ausbildungsgarantie bietet keine Lösung für alle Jugendlichen mit Schwierigkeiten im Übergang. Ein Teil von ihnen wird durch die Maßnahme nicht erreicht.

Die 2017 eingeführte Ausbildungspflicht stellt einen Versuch dar, die Zahl derjenigen weiter zu reduzieren, die im Übergang verloren gehen und keine Ausbildung absolvieren. Es lässt sich sicherlich darüber streiten, ob der Begriff *Ausbildungspflicht* klug gewählt ist. Um negative Assoziationen von Zwang zur Ausbildung gegen den eigenen Willen zu vermeiden, wird meist die Schreibweise Ausbildung gewählt, die den Bildungsbegriff hervorhebt. In diesem Sinne liegt die Grundintention darin, die Bildungsbeteiligung für alle jungen Menschen bis zum Alter von 18 Jahren zur Regel zu machen. Ein frühzeitiges Verlassen formaler Bildungsinstitutionen hängt eng mit sozialer Benachteiligung zusammen. Durch Schulabbruch und Ausbildungslosigkeit vollendet sich oft die Reproduktion sozialer Benachteiligung von einer Generation zur nächsten. Insofern verspricht im Umkehrschluss der Ansatz, möglichst vielen jungen Menschen eine Ausbildung zu ermöglichen, die Reproduktion sozialer Ungleichheit zu vermindern.

Hinzu kam ein administrativer Grund, eine allgemeine Ausbildungspflicht im Sinne der deutschen Schulpflicht einzuführen: „Ohne eine gesetzliche Festschreibung können bestimmte Maßnahmen wie z. B. die Kontaktaufnahme von Unterstützungseinrichtungen, ein Meldewesen und Ähnliches nicht eingeführt werden. Es könnten keine Informationen an Institutionen und Einrichtungen übermittelt und Interventionen gesetzt werden, ohne dass der/die Jugendliche von sich aus aktiv wird.“ (Litschel 2017, S. 26) Damit hat Österreich die rechtlichen Grundlagen geschaffen, um ein zentrales Problem zu lösen, das in Deutschland eine effektive Ansprache von Jugendlichen mit Schwierigkeiten im Übergang verhindert. Ohne systematische Datenerfassung und -austausch können Institutionen den Jugendlichen mit Problemen im Übergang nur schwer proaktiv Hilfsangebote machen. Die Institutionen erfahren ohne systematische Datenerfassung immer erst von Problemlagen, wenn die betroffene Person aktiv geworden ist.

## Übertragbarkeit auf Deutschland

Die Berufsbildungssysteme Österreichs und Deutschlands sind sich sehr ähnlich. Entsprechend wurden die Erfahrungen mit der österreichischen Ausbildungsgarantie in Deutschland interessiert beobachtet. Beispielsweise diskutierten DGB und ÖGB eine Übertragung auf Deutschland schon vor zehn Jahren als möglichen Weg zur Inklusion benachteiligter Gruppen in der dualen Ausbildung (Krautschat und Trinko 2015).

Es dauerte dann aber doch noch einige Jahre. Die deutsche Ausbildungsgarantie auf Bundesebene greift erst ab dem Ausbildungsjahr 2024/25. Wobei es in Deutschland auf Länderebene schon gewisse Erfahrungen mit berufsbildungspolitischen Maßnahmen gibt, die als Ausbildungsgarantie bezeichnet wurden, so beispielsweise in Hamburg und Bremen (Wieland 2022, S. 207–208). In der Debatte, die der Einführung der bundesweiten Ausbildungsgarantie vorausging, wurde das österreichische Modell explizit als Orientierung benannt (Euler und Seeber 2023, 43 ff.; Wieland 2020).

In dem Zusammenhang berechnete das österreichische Institut für Höhere Studien im Auftrag der Bertelsmann Stiftung die volkswirtschaftlichen Effekte, die eine Übertragung der österreichischen Ausbildungsgarantie auf den deutschen Kontext hätte. Das zentrale Ergebnis lautet: „Unsere quantitativen Modellanalysen ergeben, dass sich die Einführung einer Ausbildungsgarantie in Deutschland langfristig sehr positiv auf die Gesamtwirtschaft und auf die öffentlichen Haushalte auswirken könnte. Insbesondere würde laut unseren Schätzungen eine Ausbildungsgarantie, die pro Jahr 10.000 Absolvent:innen hervorbringt – eine realistische Größenordnung im Kontext des deutschen Ausbildungssystems – langfristig zu einem Wachstum des Bruttoinlandsproduktes um 0,26 bis 0,49 Prozent und einem Rückgang der Arbeitslosenquote um 0,09 bis 0,17 Prozentpunkte führen. Während die zusätzlichen Ausbildungskosten in den ersten Jahren zu negativen Effekten für die öffentlichen Haushalte führen, überwiegen mittel- bis langfristig die positiven fiskalischen Effekte, die durch die höhere gesamtwirtschaftliche Aktivität entstehen. Infolgedessen rentiert sich Investition in die Ausbildungsgarantie aus Sicht der öffentlichen Haushalte innerhalb eines Betrachtungshorizonts von etwa 15 bis 30 Jahren. Die Absolvent:innen der Ausbildungsgarantie, die andernfalls keinen entsprechenden Bildungsabschluss erlangen würden, sind die größten Gewinner:innen der Reform, da ihre Beschäftigungschancen und ihre Erwerbseinkommen deutlich steigen.“ (Forstner et al. 2021, 78f.)

Diese positive Einschätzung der ökonomischen Effekte korrespondiert mit Überlegungen zu den Kosten für eine Ausbildungsgarantie, die der Bildungsökonom Klaus Klemm 2012 vorgelegt hat. Bei geschätzten Kosten von rund 1,5 Mrd. € pro Jahr wurde damals sogar ein Potenzial von rund 150.000 zusätzlich ausgebildeten Fachkräften pro Jahr erwartet. Entsprechend wurden auch dort in mittel- und langfristiger Sicht deutlich positive Effekte einer Ausbildungsgarantie für Wirtschaft und öffentliche Haushalte aufgezeigt (Klemm 2012).

Ökonomische Argumente sprechen also durchaus für die Einführung einer Ausbildungsgarantie. Die Argumentation beruht im Kern auf dem derzeitigen Zusammentreffen eines ausgeprägten Fachkräftebedarfs und humankapitaltheoretischer Überlegungen. In diesem Sinne verweist das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Ausbildungsgarantie auf das deutlich höhere Arbeitslosigkeitsrisiko ohne abgeschlossene Ausbildung: „Im Jahr 2021 waren in Westdeutschland 19,2 Prozent der zivilen Erwerbspersonen ohne abgeschlossene Ausbildung arbeitslos, in Ostdeutschland sogar 30,3 Prozent, während die Gesamtarbeitslosenquote im Westen 5,4 und im Osten 7,1 Prozent betrug“ (Dietrich et al. 2023, S. 12). Wenn durch eine Ausbildungsgarantie dringend benötigte zusätzliche Fachkräfte ausgebildet werden könnten, dann ließen sich die dafür notwendigen finanziellen Aufwendungen eher als Investitionsmittel denn als Sozialtransfers betrachten. Möglich wird eine „Win-Win-Situation für alle

Beteiligten [...] Jugendliche bekommen einen Einstieg in eine vollwertige Berufsausbildung, die Wirtschaft erhält zusätzliche Fachkräfte und der Staat profitiert mittelfristig von steigenden Einnahmen.“ (Wieland 2022, S. 206–207)

Im derzeitigen Diskurs liegt der Schwerpunkt auf diesen ökonomischen Argumenten. Eine Ausbildungsgarantie lässt sich allerdings auch durch ihren erwarteten Beitrag zu mehr Bildungsgerechtigkeit begründen. Aus einer menschenrechtlichen Perspektive und orientiert an der Gleichheitsprämisse, die unserer Demokratie zugrunde liegt, besteht das primär zu lösende Problem in der bislang fehlenden Inklusion benachteiligter Gruppen in Ausbildung und nicht in der Versorgung der Betriebe mit Fachkräften (Enggruber et al. 2021). Es gab in der BRD immer wieder bildungspolitische Diskussion darüber, ob es einen individuellen Rechtsanspruch auf Ausbildung geben sollte. Dies wurde mit Blick auf das Grundgesetz bis heute mehrheitlich verneint (Herkner 2013). Ob eine Ausbildungsgarantie in diesem Sinne ihrem Namen gerecht wird und wirklich jedem interessierten Jugendlichen einen Zugang zu einer berufsqualifizierenden Ausbildung ermöglicht, kommt letztlich auf die Umsetzung an.

### Ausbildungsgarantie ist nicht gleich Ausbildungsgarantie: Auf die konkrete Umsetzung kommt es an

Eine, wenn nicht die entscheidende Frage bei der Umsetzung lautet: Wer setzt die konkreten Maßnahmen in den Regionen um? Durch die Verantwortung des AMS in Österreich gibt es bereits eine im ganzen Land vorhandene Infrastruktur der Arbeitsverwaltung. Entsprechend scheint die Verantwortung der BA in Deutschland für die Umsetzung der Ausbildungsgarantie ein sinnvoller Ansatz zu sein. Es sind aber neben der BA weitere regionale Akteure zu beteiligen, wenn Doppelstrukturen und Intransparenz im Übergang von der Schule in den Beruf für die Jugendlichen vermieden werden sollen. Das gilt nicht erst im Kontext der Einführung der Ausbildungsgarantie, sondern grundsätzlich. Seit einigen Jahren werden daher in Deutschland sogenannte Jugendberufsagenturen gegründet, die als zentraler Anlaufpunkt und Vermittlungsakteur für alle Fragen der jungen Menschen fungieren sollen. „Für junge Menschen ist es nicht relevant, aus welchem Rechtskreis heraus sie Leistungen erhalten, entscheidender ist für sie das sogenannte One-Stop-Government, also die zentrale Anlaufstelle, die notwendige Unterstützung und Beratung aus einer Hand bietet“ (Enggruber und Neises 2023, S. 8).

Wie gut die Ausbildungsgarantie in Deutschland funktionieren wird, hängt u. a. davon ab, wie reibungslos die Jugendberufsagenturen als One-Stop-Government die Vermittlung in außerbetriebliche Ausbildungsplätze organisieren können. Ein absehbares Problem dabei besteht darin, dass in den meisten Bundesländern derzeit die Rechtsgrundlage für ein Übergangsmangement fehlt, das auf einem aussagekräftigen Bildungsmonitoring beruht. Den meisten Jugendberufsagenturen fehlt schlicht eine vollständige, personenscharfe Übersicht, wer wann die Schule verlässt, wer schon einen Ausbildungsplatz hat, wer keinen Ausbildungsplatz gefunden hat usw. (Enggruber und Neises 2023, 13 ff.). Hamburg ist hier das erfreuliche Gegenbeispiel, wo seit einigen Jahren ein systematisches datengestütztes Übergangsmangement funktioniert (Schulz 2018). Der Blick nach Österreich unterstreicht die Bedeutung eines solchen Monitorings, das erlaubt, Jugendliche proaktiv anzusprechen, die sonst vielleicht verloren gehen würden. Es war eben einer der Gründe für die Einführung der Ausbildungspflicht, dafür eine Rechtsgrundlage zu schaffen.

Die Situation auf dem Ausbildungsmarkt in Deutschland 2024 unterscheidet sich grundlegend von der Situation in Österreich in den 1990er und 2000er Jahren. Aktuell gibt es keine wirtschaftliche Rezession, die zu einem Rückgang der Ausbildungsbereitschaft der Betriebe führt. Mit Blick auf die gesamtwirtschaftliche Lage sollten zurzeit die Ausbildungschancen für die Jugendlichen, die die Schule verlassen, eigentlich gut sein. Die Beschäftigung liegt auf Rekordniveau, die Betriebe beklagen akuten Fachkräfte- und Azubimangel und mit dem Renteneintritt der Babyboomer-Generation steigt der Fachkräftebedarf absehbar weiter. Trotzdem sinkt der Anteil der unversorgten ausbildungsinteressierten jungen Menschen in den letzten zehn Jahren kaum. Stattdessen steigen die sogenannten Passungsprobleme, also die Gleichzeitigkeit von unversorgten Bewerber:innen und unbesetzten Ausbildungsstellen. Außerdem steigt in den letzten Jahren der Anteil der jungen Erwachsenen ohne abgeschlossene Berufsausbildung. Mittlerweile ist fast jeder Fünfte betroffen (BIBB 2023; Specht 2024).

Im Entwurf zur gesetzlichen Regelung der ab 2024/25 geltenden bundesweiten Ausbildungsgarantie in Deutschland spiegelt sich diese paradoxe Situation darin, dass explizit betont wird: „Berufsausbildung in außerbetrieblichen Einrichtungen soll, wo erforderlich, ergänzend genutzt werden, bleibt aber ‚ultima ratio‘.“ (BMAS 2022, S. 4) Wenn es dabei nur um den Vorrang von regulärer Ausbildung ginge, wäre das unproblematisch. Mit Blick auf die Erfahrungen in Österreich ist eine Vermittlung in Regelausbildung vorzuziehen. Allerdings hat das Prinzip der *ultima ratio* in der deutschen Umsetzung dazu geführt, dass vom regionalen Ausbildungsmarkt her gedacht wird und nicht von den Bedarfen der Jugendlichen her. Zusätzliche Ausbildungsplätze sollen nur in solchen Regionen geschaffen werden, in denen die BA und die Sozialpartner eine „erhebliche Unterversorgung an Ausbildungsplätzen“ feststellen (<https://www.recht.bund.de/bgb/1/2023/191/VO.html>). In welchen Regionen kein ausreichendes Ausbildungsplatzangebot vorliegt ist allerdings umstritten. Es kommt darauf an, welche Indikatoren genutzt werden (Dietrich et al. 2023, S. 13). Wenn einfach auf den etablierten Wert der Angebots-Nachfrage-Relation in den Arbeitsagenturbezirken geschaut würde, dann gibt es derzeit ziemlich wenig Regionen, in denen die Ausbildungsgarantie überhaupt greifen kann. Es ist nämlich eben der zentrale Effekt der steigenden Passungsprobleme, dass sich die Angebots-Nachfrage-Relation verbessern kann und trotzdem junge Menschen keinen Ausbildungsplatz finden.

Es kommt also auf die regionalen Akteure an, wie und in welchem Umfang die neu geschaffenen Möglichkeiten genutzt werden. Das passt zu der Erfahrung aus Österreich, dass Regionalisierung eine wichtige Erfolgsbedingung darstellt (Liesbeswar und Steiner 2014). Es bleibt das Problem der schlechten Datenlage, die ein systematisches Monitoring nur begrenzt erlaubt. Das beeinträchtigt auch die Möglichkeiten, die Effekte der Ausbildungsgarantie in Deutschland zu evaluieren.

Trotz dieser Kritik lässt sich mit Blick auf die berufsbildungspolitischen Prozesse in Österreich durchaus dafür plädieren, der neu eingeführten Ausbildungsgarantie eine Chance zu geben. Dabei sollten einerseits keine zu hohen Erwartungen geschürt werden. In der jetzigen Form kann nur ein recht kleiner Teil der jungen Menschen ohne Ausbildung erreicht werden. Auch andere Probleme wie hohe Abbruchquoten in der Ausbildung werden durch die Maßnahme nicht tangiert. Andererseits sollte genau analysiert werden, unter welchen Bedingungen zusätzliche außerbetriebliche Ausbildungsplätze eine berufsqualifizierende Alternative zu Maßnahmen des Übergangssektors darstellen und welche Gruppen davon besonders profitieren können.

Im Rückblick lässt sich die österreichische Ausbildungsgarantie als ein Pfad beschreiben, der seit mehr als 20 Jahren besritten wird. Je länger er besritten wurde, desto weniger wahrscheinlich wurde ein Umkehren. In einer politikwissenschaftlichen Untersuchung der Ausbildungspolitik Österreichs im Zeitraum 2000–2019 wird diese politische Prozesslogik deutlich: Frühere Entscheidungen und Erfahrungen machen bestimmte Entscheidungen zu späteren Zeitpunkten wahrscheinlicher. Die Einführung der Ausbildungsgarantie und der Ausbildungspflicht erfolgten durch die SPÖ/ÖVP-Regierung (2007–2017). Aber auch die rechten ÖVP/FPÖ-Regierungen (2000–2007 sowie 2017–2019) haben die einmal begonnene Schaffung zusätzlicher Ausbildungsplätze nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Allerdings haben sie ab 2017 parallel stärker auf direkte Subventionierung von Betrieben gesetzt, eine allgemeine Budgetkürzung für ÜBA vorgenommen und den Druck auf Jugendliche in der ÜBA erhöht. Letztes u. a. durch höhere regionale Mobilitätsanforderungen und ein Absenken der Ausbildungsbeihilfen in den ersten zwei Jahren (Knecht 2024, S. 61–74).

Eine zentrale Lektion der Auseinandersetzung mit den Erfahrungen in Österreich lautet daher: Die jetzt beschlossene Ausbildungsgarantie sollte nicht als Endpunkt eines politischen Prozesses betrachtet werden, sondern als Ausgangspunkt. Wobei das Ziel nicht feststeht, sondern Teil der künftigen berufsbildungspolitischen Aushandlungsprozesse ist. Es sollte in den nächsten Jahren darum gehen, praktische Erfahrungen mit dem neuen Instrument zu sammeln und es schrittweise zu verbessern, so dass mehr Jugendliche erfolgreich eine berufliche Ausbildung abschließen können.

### Weiterführende Links zur Ausbildungsgarantie/-pflicht in Österreich

<https://ausbildungbis18.at/>

[https://www.oesterreich.gv.at/themen/bildung\\_und\\_ausbildung/lehre-und-berufsbildende-schulen/Seite.333306.html](https://www.oesterreich.gv.at/themen/bildung_und_ausbildung/lehre-und-berufsbildende-schulen/Seite.333306.html)

<https://www.bmbwf.gv.at/Themen/schule/beratung/schulinfo/abp18.html>

#### Literatur:

Bergmann, N., Lechner, F., Matt, I., Riesenfelder, A., Schelepa, S. & Willsberger, B. (2011). *Evaluierung der überbetrieblichen Lehrausbildung (ÜBA) in Österreich*. Wien.

BIBB (Bundesinstitut für Berufsbildung) (Hrsg.). (2023). *Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2023. Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung*. Bonn: Budrich.

BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales). (2022). *Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Aus- und Weiterbildungsförderung und Einführung einer Bildungszeit. Referentenentwurf (Stand: 16.12.2022)*. [https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetze/Referentenentwurfe/ref-weiterbildungsfoerdungsgesetz.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetze/Referentenentwurfe/ref-weiterbildungsfoerdungsgesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=2). Zugegriffen: 23. Februar 2023.

Dietrich, H., Fitzenberger, B., Janssen, S., Kruppe, T., Lang, J., Leber, U., Osiander, C., Seibert, H. & Stephan, G. (2023). *Reform der Weiterbildungsförderung Beschäftigter nach § 82 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch (SGB III) – Weiterbildungsgesetz. Stellungnahme des IAB vom 13.1.2023 im Rahmen der Verbändebeiträge zum BMAS-Referentenentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Aus- und Weiterbildungsförderung und Einführung einer Bildungszeit (IAB-Stellungnahme 1|2023)*. <https://doku.iab.de/stellungnahme/2023/sn0123.pdf>. Zugegriffen: 17. April 2024.

Dorninger, C. & Gramlinger, F. (2019). *Österreich* (Grollmann, P., Frommberger, D., Clement, U., Deißinger, T., Lauterbach, U., Pilz, M. & Spötl, G., Hrsg.) (Internationales Handbuch der Berufsbildung Nr. 52), Bonn.

Dornmayr, H. (2022). *Lehrlingsausbildung im Überblick 2022* (ibw-Forschungsbericht, Nr. 212). Wien: IBW.

Enggruber, R. & Neises, F. (2023). *Jugendberufsagenturen als regionale Gestalter der Ausbildungsgarantie: empirische Einblicke* (BIBB, Hrsg.), Bonn. [https://res.bibb.de/vet-repository\\_781421](https://res.bibb.de/vet-repository_781421). Zugegriffen: 4. Juli 2023.

Enggruber, R., Neises, F., Oehme, A., Palleit, L., Schröder, W. & Tillmann, F. (2021). *Übergang zwischen Schule und Beruf neu denken: Für ein inklusives Ausbildungssystem aus menschenrechtlicher Perspektive* (Der Paritätische Gesamtverband, Hrsg.), Berlin u.a.

Euler, D. & Seeber, S. (2023). *Ausbildungsgarantie. Ein Instrument zur Fachkräftesicherung und gesellschaftlichen Integration junger Menschen* (Friedrich-Ebert-Stiftung, Hrsg.), Bonn. <https://library.fes.de/pdf-files/a-p-b/19972-20230209.pdf>. Zugegriffen: 27. Februar 2023.

Forstner, S., Molnárová, Z. & Steiner, M. (2021). *Volkswirtschaftliche Effekte einer Ausbildungsgarantie* (Bertelsmann Stiftung, Hrsg.), Gütersloh.

Herkner, V. (2013). Berufspädagogische Aspekte zu einem Recht auf berufliche Ausbildung – Anspruch, Realität und Umsetzung. *bwp@ Berufs- und Wirtschaftspädagogik – online* (25). [http://www.bwpat.de/ausgabe25/herkner\\_bwpat25.pdf](http://www.bwpat.de/ausgabe25/herkner_bwpat25.pdf). Zugegriffen: 14. August 2014.

Holl, J., Kernbeiß, G. & Wagner-Pinter, M. (2018). *Die überbetriebliche Lehrausbildung. Eine Analyse in mittelfristiger Perspektive* (SYNTHESISFORSCHUNG, Hrsg.), Wien.

Klemm, K. (2012). *Was kostet eine Ausbildungsgarantie in Deutschland?* (Bertelsmann Stiftung, Hrsg.), Gütersloh.

Knecht, A. (2024). *Mit Sozialpolitik regieren*. Opladen [u.a.]: Verlag Barbara Budrich.

Krauschat, B. & Trinko, M. (2015). Ausbildungsgarantie – ein Weg zur Inklusion in der beruflichen Bildung? *BWP – Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis* 44 (2), 20–23.

Liebeswar, C. & Steiner, K. (2014). *Österreichs Strategie zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit. Eckdaten und Maßnahmen im Überblick* (AMS info Nr. 284). <https://ams-forschungsnetzwerk.at/downloadpub/AMSinfo284.pdf?>. Zugegriffen: 17. April 2024.

Litschel, V. (2017). Gesetzliche Ausbildungspflicht in Österreich als Teil der Reform des Übergangs Schule – Beruf. *BWP – Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis* 46 (3), 24–27.

Miesera, S., Kimmelman, N., Maag, S. P. & Moser, D. (2022). Integration und Inklusion in der beruflichen Bildung in Deutschland, Österreich und der Schweiz. In K. Kögler, U. Weyland & H.-H. Kremer (Hrsg.), *Jahrbuch der berufs- und wirtschaftspädagogischen Forschung 2022* (S. 53–73). Opladen [u.a.]: Barbara Budrich.

Schirmbrand, R. (2021). Meilensteine der Jugendarbeitspolitik. In R. Löffler, P. Schlögl & A. Schmölz (Hrsg.), *50 Jahre Berufsbildungsforschung in Österreich. Im Spannungsfeld zwischen Wissenschaft, Praxis und Politik* (S. 93–97). Bielefeld: wbv Media.

Schulz, R. (2018). Berufliche Bildung in Hamburg. Ausgangspunkte – Entwicklungen – Perspektiven. In T. Tramm, M. Casper & T. Schlömer (Hrsg.), *Didaktik der beruflichen Bildung. Selbstverständnis, Zukunftsperspektiven und Innovationsschwerpunkte* (S. 11–19). Bielefeld: wbv Media.

Specht, F. (2024, 2. April). Fast 2,9 Millionen junge Erwachsene ohne Berufsabschluss. *Handelsblatt*. <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/arbeitsmarkt-fast-29-millionen-junge-erwachsene-ohne-berufsabschluss/100029468.html>.

Steiner, M. (2021). NEETs in Österreich: Ausmaß, Entwicklung und Verteilung im Spiegel von Daten und Fakten. In R. Löffler, P. Schlögl & A. Schmölz (Hrsg.), *50 Jahre Berufsbildungsforschung in Österreich. Im Spannungsfeld zwischen Wissenschaft, Praxis und Politik* (S. 187–195). Bielefeld: wbv Media.

Steiner, M., Pessl, G., Leitner, A., Davoine, T., Forstner, S., Juen, I., Köpping, M., Sticker, A., Litschel, V., Löffler, R. & Petanovitsch, A. (2019). *AusBildung bis 18. Wissenschaftliche Begleitung der Implementierung und Umsetzung des Ausbildungspflichtgesetzes* (IHS – Institut für höhere Studien, Hrsg.), Wien.

Trinko, M. (2012). *Ausbildungsgarantie in Österreich* (Perspektive/Friedrich-Ebert-Stiftung). Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Wieland, C. (2020). *Die Ausbildungsgarantie in Österreich. Funktionsweise – Wirkungen – Institutionen* (Bertelsmann Stiftung, Hrsg.), Gütersloh.

Wieland, C. (2022). Ansätze für eine Ausbildungsgarantie in Deutschland. In M. Eckelt, T. J. Ketschau, J. Klassen, J. Schauer, J. K. Schmees & C. Steib (Hrsg.), *Berufsbildungspolitik: Strukturen – Krise – Perspektiven* (S. 197–214). Bielefeld: wbv Media.

## Autor



### [Dr. Marcus Eckelt](#)

Marcus Eckelt vertritt seit Oktober 2023 die Professur für Berufs- und Schulpädagogik an der TU Berlin. 2020–2023 arbeitete er als wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Helmut-Schmidt-Universität Hamburg, Professur für Berufs- und Betriebspädagogik, wo er zuletzt ein Forschungsprojekt zu Crowdwork leitete. 2019–2020 arbeitete er als Project Manager bei der Bertelsmann Stiftung im Projekt Chance Ausbildung. 2010–2019 arbeitete er als wissenschaftlicher Mitarbeiter an der TU Berlin in verschiedenen Projekten. Zu seinen Forschungsschwerpunkten zählen soziale Ungleichheit am Übergang Schule-Beruf, Funktion von Ausbildungsmärkten, Berufsbildungspolitik und Internationalisierung der Berufsbildung.

[Alle Beiträge ansehen](#)