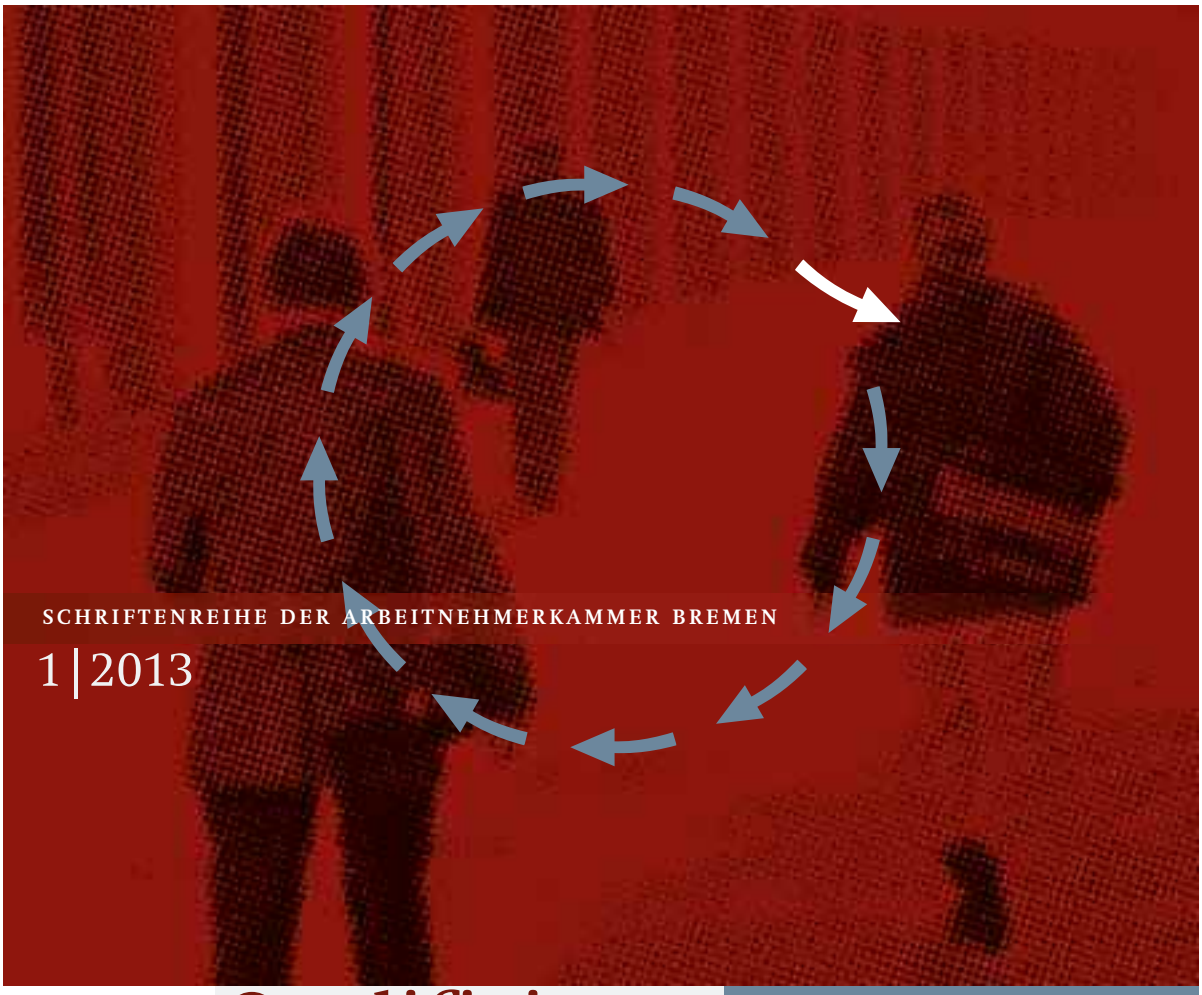


SCHRIFTENREIHE DER ARBEITNEHMERKAMMER BREMEN
1|2013

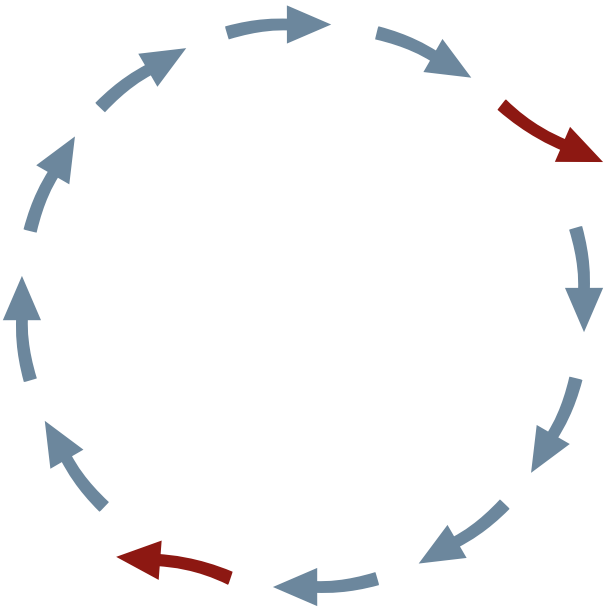
# Qualifizieren statt aktivieren!

1

## Förderung beruflicher Weiterbildung für Arbeitsuchende in Bremen

Studie

Arbeitnehmerkammer Bremen



SCHRIFTENREIHE DER ARBEITNEHMERKAMMER BREMEN
1 | 2013

# Qualifizieren statt aktivieren!

## Förderung beruflicher Weiterbildung für Arbeitsuchende in Bremen

Studie

Arbeitnehmerkammer Bremen

HERAUSGEBER

**Arbeitnehmerkammer Bremen**
Bürgerstraße 1
28195 Bremen
Telefon 0421·36301-0
Telefax 0421·36301-89
info@arbeitnehmerkammer.de
www.arbeitnehmerkammer.de

REDAKTION
Susanne Hermeling
Elke Heyduck

LEKTORAT
Martina Kedenburg

GRAFISCHE GESTALTUNG
Designbüro Möhlenkamp, Bremen
Marlis Schuldt
Jörg Möhlenkamp

ILLUSTRATION
Unter Verwendung von Fotos
von Kay Michalak

DRUCK
Girzig & Gottschalk, Bremen

Abgeschlossen im September 2013

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit verzichten wir in der vorliegenden Studie auf die zusätzliche Formulierung der weiblichen Schreibweise. Wir weisen ausdrücklich darauf hin, dass die männliche Form stets neutral für weibliche und männliche natürliche oder juristische Personen steht.

# Inhalt


4 Vorwort
6 Einleitung
11 Dank
12 Begriffsglossar

1
14 **Arbeitsmarktrisiken, Weiterbildungsteilhabe und Arbeitsmarktreformen**
15 **1** Zusammenhang von Qualifikation und Erwerbschancen
21 **2** Beteiligung an beruflicher Weiterbildung
26 **3** Wandel der arbeitsmarktpolitischen Qualifizierung
30 **4** Arbeitsmarktpolitische Qualifizierung: Ergebnisse der Wirkungsforschung
31 **5** Vermittlungs- und Beratungsdienstleistung als Bindeglied zwischen gesetzlichen Regelungen und Adressaten der Arbeitsförderung

2
34 **Strukturen in Bremen und Bremerhaven – Arbeitslosen- und Förderstatistik**
35 **1** Daten zu Sozial- und Qualifikationsstrukturen
45 **2** Erwerbstätigkeit von Arbeitsuchenden und Arbeitsmarkteffekte von Förderinstrumenten
48 **3** Mitteleinsatz, Bildungsziele und Teilnehmende in der Förderung beruflicher Weiterbildung

3
69 **Perspektiven der Akteure**
70 **1** Erwerbslose
98 **2** Jobcenter
122 **3** Das Steuerungsinstrument der Bildungszielplanung: Umsetzung im Land Bremen
130 **4** Weiterbildungseinrichtungen
148 **5** Zusammenführung der Perspektiven aller Akteure
150 **6** Testverfahren der Agentur für Arbeit aus Sicht der Teilnehmenden
153 **7** Der Einsatz psychologischer Testverfahren im Berufspsychologischen Service der Bundesagentur für Arbeit
157 **8** Die Eignungsfeststellung in einer gewerketypischen Werkstatt als Alternative zum Test beim Berufspsychologischen Service der Bundesagentur für Arbeit

4
160 **Projekterfahrungen und Entwicklungen in der Praxis**
161 **1** Nachhaltige Beschäftigungsperspektiven für Langzeitarbeitslose in der Hafenwirtschaft
166 **2** Anerkennung von im Ausland erworbenen Abschlüssen
171 **3** Anpassungsqualifizierung für Pflegekräfte aus dem Ausland

5
175 **Handlungsfelder**
176 **1** Kurskorrekturen in der arbeitsmarktpolitischen Ausrichtung des Bundes
181 **2** Handlungsfelder in der Region

188 Literaturverzeichnis

# Vorwort

Die berühmten Kinderwünsche ›Ich werde mal ...‹ machen es bildlich: In unserer Gesellschaft ist Teilhabe verknüpft mit einer anerkannten Berufsausbildung. Berufliche Identität bedeutet nicht nur, seine Existenz sichern zu können, sondern auch zu wissen, ›wer man ist‹. Selbst wenn Berufe im Laufe des Erwerbslebens wechseln: Die erste Berufsausbildung begründet die Gewissheit, dass man ›etwas gelernt hat‹ und sich auf dem Arbeitsmarkt behaupten kann. Die materiellen Folgen einer fehlenden Berufsausbildung sind in der Regel ein steter Wechsel zwischen prekärer Beschäftigung und Arbeitslosigkeit oder sogar der komplette Ausschluss vom ersten Arbeitsmarkt. Es ist nicht hinnehmbar, dass die meisten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen, die Leistungen von den Jobcentern beziehen, von diesen Folgen betroffen sind, weil ihnen eine Fachausbildung fehlt.

Trotz der in den vergangenen Jahren auch im Land Bremen rückläufigen Zahl von Arbeitslosen und Unterbeschäftigten ist der Handlungsdruck weiterhin groß. So sind immer noch rund 38.000 Menschen im Land Bremen offiziell als arbeitslos registriert, knapp 80 Prozent werden im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II – umgangssprachlich als ›Hartz IV‹ bekannt – betreut. Unter ihnen sind viele arbeitsmarktbenachteiligte Gruppen wie Langzeitarbeitslose, Ältere, Migrantinnen und Migranten, Menschen mit gesundheitlichen Problemen sowie Alleinerziehende. Ein großer Teil der SGB-II-Arbeitslosen, nämlich über 20.000, verfügt über keine anerkannte Berufsausbildung. Berufsfachliche Arbeitsmärkte und die damit verbundenen Perspektiven auf gute Einkommen, stabile Beschäftigungsperspektiven und Aufstiegschancen sind für diese Gruppe nur schwer zugänglich.

Qualifizierung ist für die Einzelnen langfristig ein Schlüssel zu nachhaltiger Beschäftigung und Existenzsicherung. Arbeitsuchende brauchen Berufsausbildungen. Arbeitsuchende Fachkräfte brauchen Möglichkeiten, ihre Fähigkeiten zu erhalten und weiterzuentwickeln.

Berufsrückkehrende brauchen Chancen, einen zweiten Beruf zu erlernen, wenn sich erste Entscheidungen als Sackgassen erweisen. Zugewanderte brauchen Wertschätzung und Anerkennung ihrer mitgebrachten Erfahrungen und Qualifikationen. Dies zu gewährleisten, ist eine gesellschaftliche Aufgabe und Aufgabe der betreffenden Institutionen.

Die vorliegende Studie rückt die Frage der Qualifizierungsförderung für Arbeitslose in den Mittelpunkt. Sie macht deutlich, dass wir eine Renaissance abschlussbezogener Weiterbildungsförderung benötigen, um die Teilhabechancen von Erwerbslosen am Arbeitsmarkt zu erhöhen. Dafür bedarf es neben dem Zugang zur Förderung auch einer Angebotsvielfalt sowie einer fachlich und pädagogisch hohen Qualität von Maßnahmen, um die heterogenen Zielgruppen der Qualifizierungsförderung entsprechend ihren individuellen Fähigkeiten und Förderbedarfen gezielt unterstützen zu können.

Vor diesem Hintergrund begrüßen wir es, dass die Politik die Arbeitsuchenden als potenzielle Fachkräfte (wieder-)entdeckt hat. Jetzt gilt es, dafür bessere Rahmenbedingungen für gute und nachhaltige Weiterbildung zu schaffen. Dafür muss die Maßgabe der schnellen Vermittlung überwunden werden, die Jobcenter müssen adäquat ausgestattet sein, das Förderinstrumentarium muss gezielt weiterentwickelt und regionale Steuerungsfragen gelöst werden. Diesen Weg im Interesse der Arbeitsuchenden einzuschlagen, ist beschäftigungspolitisch damit letztendlich auch wirtschaftlich nachhaltig.

**Peter Kruse**
*Präsident*

**Ingo Schierenbeck**
*Hauptgeschäftsführer*

# Einleitung

## Ziel der Studie

Die Studie der Arbeitnehmerkammer ist eine umfangreiche Bestandsaufnahme und qualitative Analyse der Qualifizierungsförderung im Zuständigkeitsbereich der bremischen Jobcenter, insbesondere der Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW). Auf der Basis dieser Untersuchung werden zum einen Vorschläge für die Weiterentwicklung der Arbeitsförderung auf gesetzlicher Ebene, ihrer Steuerung und ihrer finanziellen Ausstattung formuliert. Zum anderen werden aber auch Handlungsfelder für eine qualitative Weiterentwicklung der Qualifizierungsförderung für Arbeitsuchende im Land Bremen herausgearbeitet.

## Kontext der Studie

Den gesetzlichen Kontext der Studie bildet die Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II), die im Jahr 2005 eingeführt worden ist. Die Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende ist der zentrale Bestandteil der Umsetzung des seit 2002 verfolgten Leitbildes der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik. Aktivierende Arbeitsmarktpolitik ist vor allem durch drei Elemente gekennzeichnet: Erstens sollen durch niedrige Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit Anreize gesetzt werden, dass Arbeitslose schneller eine Beschäftigung aufnehmen, wobei die Qualität der Wiederbeschäftigung als nachrangig eingestuft wird. Zweitens wird das Verhältnis zwischen dem Staat auf der einen Seite und den Bürgerinnen und Bürgern auf der anderen Seite verschoben, indem Lohnersatzleistungen in stärkerem Maße an die Pflicht zur Arbeitsaufnahme oder Teilnahme an einer Arbeitsfördermaßnahme geknüpft werden und der Vorrang von Vermittlung vor Förderung und Leistungsbezug gestärkt wird. Drittens ist das Leitbild der Aktivierung auf eine Flexibilisierung des Arbeitsmarktes ausgerichtet. Hergestellt wurde diese ›Flexibilisierung‹, indem atypische Beschäftigungsverhältnisse, wie Befristungen, Leiharbeit und geringfügige Beschäftigung, erleichtert sowie Niedriglohntätigkeiten gefördert wurden.[1]

Mit den Aktivierungsreformen sind qualitative Ziele verknüpft worden, die Fragen nach der Umsetzung der Qualifizierungsförderung und der Ausgestaltung und Anwendung des Instruments Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW) aufwerfen. Ziele waren unter anderem, die Abhängigkeit von staatlichen Transferleistungen zu reduzieren, die Leistungsbeziehenden zu aktivieren und individuelle Förderung zu stärken. Das neue Instrument des Bildungsgutscheins sollte größere Wahlfreiheit und Transparenz für Arbeitsuchende herstellen. Gleichzeitig erhoffte man sich eine verbesserte Qualitätssicherung für Bil-

dungsmaßnahmen durch externe Träger- und Maßnahmenzertifizierung einerseits und durch einen erhöhten Wettbewerb zwischen Bildungsanbietern andererseits.

## Was können wir wissen – was wollen wir wissen?

Viele neue Erkenntnisse über die Arbeitsförderung entstanden in den vergangenen zehn Jahren im Rahmen der Arbeitsmarktforschung, und dabei insbesondere der gesetzlichen Evaluationsforschung. Dazu gehört Wissen über individuelle und gesamtwirtschaftliche Wirkungen, über die Effektivität und Effizienz (Kosten-Nutzen-Bilanz) und über Wirkungszusammenhänge der Arbeitsförderung. Dies gilt auch für die Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW), wobei gesamtwirtschaftliche Wirkungen kaum erforscht sind.

Auf der individuellen Ebene verbessern FbW-Maßnahmen im Schnitt die Integrationschancen, wobei dies insbesondere auf längerfristige Maßnahmen und Umschulungen zutrifft. Allerdings kommt es durch das neue Steuerungsmodell, insbesondere im SGB II, zu Selektionseffekten. Diese führen tendenziell zu einer Bestenauslese bei der Vergabe von Bildungsgutscheinen, so dass Arbeitsuchende mit geringen Vermittlungschancen von einer Förderung oft ausgeschlossen bleiben, obgleich positive Eingliederungseffekte zu erwarten gewesen wären.[2]

Über Wirkungszusammenhänge liegen bisher nur Teilerkenntnisse vor. Hier setzt die vorliegende Studie zur Qualifizierungsförderung im Land Bremen an. Im Mittelpunkt stehen Fragen nach den Beratungsprozessen und Förderentscheidungen einerseits, nach der Umsetzung von und der Teilnahme an Maßnahmen andererseits. Ein beschränkter Zugang zu Fördermaßnahmen ist in gewissem Umfang nachvollziehbar und sachgerecht, da die Anwendung eines Instruments sich immer auf die regionale Arbeitsmarktlage und Arbeitsmarktstruktur einerseits und die Zusammensetzung der Arbeitsuchenden andererseits beziehen muss. Entscheidend ist allerdings, welche Auswahlkriterien bei der Förderung gelten und ob sie mit den Förderbedarfen der Arbeitsuchenden in Einklang stehen.[3] Damit rücken Fragen nach der Praxis des Beratungs- und Vermittlungsprozesses ins Zentrum. Erkenntnisse über Entscheidungsprozesse in den Jobcentern sind darüber hinaus mit Erkenntnissen über den Umgang von Arbeitsuchenden mit dem Bildungsgutschein zu erweitern. Von Interesse ist weiterhin, inwiefern Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (MAbE), die eine Art kostengünstiges und standardisiertes Pendant zur beruflichen Weiterbildung darstellen, Förder-, Qualifizierungs- und Arbeits-

marktbedarfen gerecht werden und wie sie von Adressaten, Arbeitsverwaltung und Maßnahmeträgern eingeschätzt werden.

Eine weitere wichtige Fragestellung dieser Studie richtet sich auf die Auswirkungen der Reformen auf die regionale Trägerlandschaft und die Möglichkeiten von Trägern, zielgruppenspezifische und fachlich differenzierte Maßnahmeangebote mit hoher Qualität in ausreichender Zahl und zum notwendigen Zeitpunkt anbieten zu können. In diesem Zusammenhang kommt auch dem Steuerungsinstrument der Bildungszielplanung eine wichtige Rolle zu, indem es unter anderem für die Bildungsanbieter eine verlässliche Planungsgrundlage darstellen soll. Zudem hat die Bildungszielplanung die Funktion, regionsspezifischen Bedarfen der Adressaten einerseits und des Arbeitsmarktes andererseits gerecht zu werden.

## Aufbau des Berichts

Das erste Kapitel der Studie ist eine Auswertung aktueller Forschungsergebnisse. Im Kapitel 1.1 wird der Zusammenhang von Qualifikation und Erwerbschancen aufgearbeitet. Teilhabechancen verschiedener Personengruppen an betrieblicher oder arbeitsmarktpolitisch geförderter Weiterbildung werden erörtert. Diese Zusammenschau unterstreicht die Bedeutung des Qualifikationsniveaus für eine (stabile) Erwerbsteilhabe, Einkommenschancen und Aufstiegsmöglichkeiten und verweist zudem darauf, dass bestimmte personenbezogene Merkmale wie Geschlecht und Staatsangehörigkeit Arbeitsmarktrisiken verstärken können. Der Exkurs zur Weiterbildungsteilnahmeforschung ist eine methodische Kritik daran, Weiterbildungsteilnahme auf persönliche Charaktermerkmale zurückzuführen.

Im Kapitel 1.3 – 1.5, Rosenthal/Wagner wird der Wandel der arbeitsmarktpolitischen Qualifizierungsförderung nachgezeichnet. Zentral ist hier, dass die berufliche Weiterbildung sukzessive vom ›Herzstück‹ – im Sinne eines Instrumentes der Statussicherung und Aufstiegsmobilität – zum ›Nischenprodukt‹ der aktiven Arbeitsmarktpolitik umgestaltet worden ist. Ergebnisse neuerer Wirkungsstudien zur Qualifizierungsförderung werden vorgestellt, wonach insbesondere abschlussbezogene Maßnahmen An- und Ungelernten nachhaltige Beschäftigungs- und Aufstiegsperspektiven eröffnen. Die Vermittlungs- und Beratungsdienstleistung der Arbeitsverwaltung wird zudem als Nadelöhr zu Fördermöglichkeiten und damit Berufsperspektiven für Arbeitsuchende definiert.

Im Kapitel 2 steht eine statistische Analyse der Arbeitsförderung durch die Jobcenter im Land Bremen im Mittelpunkt. Auf der Basis von Sonderauswer-

tungen der Statistik der Bundesagentur für Arbeit wird herausgearbeitet, dass das Jobcenter Bremen im Bundesvergleich einen relativ hohen Anteil für die Förderung beruflicher Weiterbildung verausgabt und auch das Jobcenter Bremerhaven die Ausgabenanteile für FbW-Förderung in den vergangenen Jahren erhöht hat – allerdings vor dem Hintergrund eines seit 2011 drastisch reduzierten Förderbudgets, so dass es in Bremen zu einem Rückgang und in Bremerhaven zu einer Stagnation von Neueintritten in Qualifizierungsmaßnahmen gekommen ist. Die Struktur der FbW-Förderung wird dabei weiter spezifiziert nach Formen, Dauern und Schulungszielen sowie dem Erreichen spezifischer Gruppen von SGB-II-Leistungsbeziehenden.

Im dritten Kapitel werden Auswertungen qualitativer Interviews mit Maßnahmeteilnehmenden, Jobcenter-Beschäftigten und Beschäftigten bei Weiterbildungsträgern präsentiert. Bei den Interviews mit Teilnehmenden an Qualifizierungsmaßnahmen stehen Aspekte der Beratung im Jobcenter und in Bildungseinrichtungen, der Nutzung von Weiterbildung und Erfahrungen mit aktuellen und zurückliegenden Fördermaßnahmen – auch gespiegelt vor dem Hintergrund der je spezifischen Lebenssituationen – im Mittelpunkt (Hermeling, Kapitel 3.1). Die Interviews mit Jobcenter-Beschäftigten gehen auf strukturelle Rahmenbedingungen des Beratungsprozesses und der Qualifizierungsförderung ein. Dabei werden auch Fragen des Zugangs zu Qualifizierungsmaßnahmen, auch für verschiedene Adressatengruppen, erörtert (Rosenthal/Koch, Kapitel 3.2). Zur Praxis der jährlichen Bildungszielplanung der Jobcenter in Bremen und Bremerhaven werden Ergebnisse aus einer IAW-Studie vorgestellt (Matysik, Kapitel 3.3). In den Interviews mit Bildungsträgern als Teil des ›Qualifizierungsdreiecks‹ werden das Planungshandeln und die Umsetzung von Maßnahmen thematisiert sowie die damit einhergehende Planungsunsicherheit der Träger unter der marktförmigen Ausgestaltung der Weiterbildung und eines jährlich schwankenden Fördermittelbudgets. Zentral sind weiterhin die Aufgabenfelder von Lehrkräften, die pädagogischen Konzepte verschiedener Weiterbildungsformen sowie Erfahrungen mit heterogenen Teilnehmergruppen. Auch die Zusammenarbeit mit dem Jobcenter, etwa zur Initiierung von Fördertreppen, ist Gegenstand der Interviews (Hermeling, Kapitel 3.4). Die drei Akteursperspektiven werden ergänzend für den Bereich der Berufseignungsfeststellungen beziehungsweise der Testverfahren der Agentur für Arbeit aufgegriffen. Dieser wichtige Bereich, in dem der Zugang zu Weiterbildung mitentschieden wird, tauchte in den Interviews als Problem auf, das eine eingehendere Betrachtung erfordert. So wird das Testverfahren der

Agentur für Arbeit vor einer FbW-Förderung aus der Perspektive der Teilnehmenden (Schügl, Kapitel 3.6) einerseits und aus Sicht der Bundesagentur für Arbeit (Klinck, Kapitel 3.7) beleuchtet. Die Eignungsfeststellung in einer gewerketypischen Werkstatt wird als Alternative zum Testverfahren beim Berufspsychologischen Service der Bundesagentur für Arbeit aus Sicht eines Bildungsträgers vorgestellt. Es wird die Annahme vertreten, dass die Fähigkeiten von Teilnehmenden für die vielschichtigen Erfordernisse der beruflichen Praxis erst in der praxisnahen Erprobung deutlich werden (Solscheid, Kapitel 3.8).

Im vierten Kapitel werden Praxisbeispiele aus dem Spektrum der Qualifizierungsförderung aufgenommen. Ergebnisse einer Begleitstudie der Qualifizierungsoffensive in der Hafenwirtschaft werden vorgestellt, die insbesondere zeigen, inwieweit nachhaltige Beschäftigungsperspektiven für Arbeitslose und Geringqualifizierte eröffnet wurden. Das im Rahmen der Qualifizierungsoffensive entwickelte flankierende Unterstützungsangebot wird dabei als wichtiger Baustein für die Unterstützung der Teilnehmenden bewertet (Mehlis, Kapitel 4.1). Im darauf folgenden Artikel steht der Aspekt der Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse im Mittelpunkt. Es werden neue Handlungsspielräume des im Jahr 2012 vom Bundesgesetzgeber verabschiedeten Anerkennungsgesetzes beschrieben, aber auch Herausforderungen einer erfolgreichen Umsetzung des Gesetzes. Deutlich wird, wie über (Teil-)Anerkennungen mit begleitender oder ergänzender Qualifizierung für Zugewanderte neue Perspektiven auf berufsfachliche Arbeitsmärkte eröffnet werden (Dase/Bartels, Kapitel 4.2). Die Frage der Anerkennung ausländischer Abschlüsse wird im darauffolgenden Teil vertieft. Es wird das Beispiel eines einjährigen Anpassungslehrgangs für ausländische Krankenpflegekräfte, die in Ländern außerhalb der Europäischen Union (EU) ein pflegeberufliches Diplom erworben haben, vorgestellt. Es wird erläutert, dass für einen erfolgreichen Prozess neben den fach- und berufspolitischen Interessen auch die Perspektiven der Zielgruppe angemessen berücksichtigt werden müssen (Hoffmann, Kapitel 4.3).

Im letzten Kapitel werden Handlungsfelder auf Bundesebene und in der Region identifiziert.

1 Vgl. Bothfeld/Betzelt (2011).
2 Vgl. Kruppe (2009).
3 Vgl. Baethge-Kinsky (2007).

# Dank

Das Feld der vom Jobcenter geförderten Weiterbildung aus verschiedenen Blickwinkeln darzustellen, war ein anspruchsvolles Unterfangen. Dass es gelungen ist, verdanken wir zu allererst unseren Interviewpartnerinnen und -partnern in Bremen und Bremerhaven.

Ein besonders herzlicher Dank geht an die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Weiterbildungen und Umschulungen, die in Gruppeninterviews über ihre Erfahrungen berichteten und damit den zweifellos wichtigsten Beitrag zu der Studie leisteten.

Durch die Expertise und das Problembewusstsein unserer Interviewpartner in den Jobcentern haben wir Strukturen und Spielregeln des Feldes begreifen gelernt. Mit ihrer Teilnahme an der Studie haben die Jobcenter im Land Bremen gezeigt, dass sie sich als öffentliche Institutionen selbstverständlich mit der eigenen Praxis auseinandersetzen und sich der Kritik stellen, die mit der Bewältigung ihrer Aufgaben einhergeht. Wir sprechen dafür den einzelnen Führungskräften und Vermittlungsfachkräften Dank und Anerkennung aus.

Ein großer Dank geht zudem an die Bildungsträger im Land Bremen, die ihr Wissen zur Verfügung stellten, uns Zugang zu ihren Weiterbildungen und wichtige Einblicke in ihre Praxis gewährten. Besonders beeindruckt hat uns das Engagement von Kursleitungen und Lehrkräften, die sich weit über ihre formalen Pflichten hinaus für Teilnehmende einsetzen und sie darin unterstützen, ihre Berufswünsche zu realisieren.

Die Analyse der Arbeitslosen- und Förderstatistik wäre in dieser Form nicht möglich gewesen, wenn nicht Statistikexperten vom Bremer Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe und vom Statistik-Service Nordost der Bundesagentur für Arbeit hilfreich zur Seite gestanden hätten. Außerdem haben uns bei der Entstehung des Berichts Kolleginnen und Kollegen von Erwerbslosenberatungen und aus der Rechtsberatung der Arbeitnehmerkammer, aus der Arbeitsverwaltung und dem Arbeitsressort sowie von Bildungsträgern und der Universität Bremen beraten und wertvolle Rückmeldungen und Hinweise zu ersten Textentwürfen gegeben. Ein herzlicher Dank geht schließlich auch an die Expertinnen und Experten, deren Beiträge den vorliegenden Bericht um wesentliche Elemente ergänzen und bereichern!

# Begriffsglossar

**Arbeitsuchende oder Erwerbslose** werden im Bericht als nicht amtliche Begriffe verwendet. Sie umfassen, sofern nicht anders bezeichnet, die Gruppe der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, die Arbeitslosengeld II beziehen. Vom Jobcenter werden von dieser Gruppe nur diejenigen als Arbeitslose geführt, die nicht an Maßnahmen teilnehmen oder die beispielsweise aufgrund der Betreuung von Kindern unter drei Jahren nicht zur Arbeitsuche verpflichtet sind.

**Aktivierungsmaßnahmen** bezeichnen im Bericht die ›Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Wiedereingliederung‹ nach § 45 des SGB III, die bei einem Träger stattfinden und Qualifizierungsanteile enthalten.

**Eingliederungsquoten** sind ein statistischer Begriff der Agentur für Arbeit und weisen den Anteil von Teilnehmenden aus, die sechs Monate nach Beendigung einer Maßnahme in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung sind. **Verbleibquoten** weisen dagegen lediglich aus, wie hoch der Anteil der Maßnahmeabsolventen ist, der nicht mehr arbeitslos ist. **Integrationsquoten** gehören wiederum zu den Kennzahlen, mit denen die Leistungen der einzelnen Jobcenter miteinander verglichen werden. Integration meint die ›Integration von Langzeitleistungsbeziehern‹ in (nicht notwendigerweise existenzsichernde) Erwerbstätigkeit oder in Ausbildung. Eine ausführliche Definition ist online gegeben www.sgb2.info/node/1272

**ESF** Europäischer Sozialfonds ist ein Förderprogramm aus dem unter anderem Mittel für Weiterbildung von Erwerbslosen zur Verfügung stehen. Die Mittel werden vom Land Bremen verwaltet.

**FbW** ist die Abkürzung für die ›Förderung beruflicher Weiterbildung‹ und bezeichnet alle Weiterbildungen oder Umschulungen, die über vom Jobcenter ausgegebene Bildungsgutscheine finanziert werden.

**Formal Qualifizierte** sind Arbeitnehmer mit einer anerkannten mindestens zweijährigen Berufsausbildung. Diese kann im dualen Ausbildungssystem, an Berufsfachschulen, Fachschulen oder Hochschulen erworben werden.

**Geringqualifizierte** wird als Begriff gemäß der Definition der Arbeitsverwaltung verwendet und umfasst sowohl **nicht formal Qualifizierte** ohne anerkannten Berufsabschluss oder Hochschulabschluss als auch **wieder Ungelernte**. Diese haben mindestens vier Jahre lang nicht in ihrem erlernten Beruf gearbeitet, gelten somit als ›berufsentfremdet‹ und haben deshalb keine guten Wiedereingliederungschancen.

**Integration** bezeichnet im Berichtstext die kurz- oder längerfristige Eingliederung von Erwerbslosen in den ersten Arbeitsmarkt.

**Klassifikation der Berufe 2010 (KldB 2010)** der Bundesagentur für Arbeit systematisiert in Zahlenreihen alle bekannten Berufe nach Berufsbereichen, Berufsfachlichkeit und Anforderungsniveau. Beispiel: Der dreijährige Ausbildungsberuf Altenpfleger/in ist unter ›82102 Altenpflege – Fachkraft‹ aufgeführt.

**Vermittlungsfachkräfte/Vermittler** in den Jobcentern sind für die Beratung der Arbeitsuchenden zuständig. Im Jobcenter Bremen sind die ›Kunden‹ ihren zuständigen Vermittlern grundsätzlich alphabetisch zugeordnet, im Jobcenter Bremen wird nach Berufsfamilien zugeordnet. Die Fallmanager unter den Vermittlungsfachkräften beraten Arbeitsuchende, die aufgrund verschiedener Problemlagen am Arbeitsmarkt schwer vermittelbar sind.

# Arbeitsmarktrisiken, Weiterbildungsteilhabe, Arbeitsmarktreformen

1

SUSANNE HERMELING
Arbeitnehmerkammer Bremen

# 1 Zusammenhang von Qualifikation und Erwerbschancen

Im Folgenden werden Strukturen skizziert, die zu einer Verdrängung von bildungsbenachteiligten Arbeitnehmergruppen auf dem Arbeitsmarkt führen. Erwerbschancen sind zunehmend abhängig vom Qualifikationsniveau. Im Prozess allgemein steigender Qualifikationsentwicklung bleiben einzelne Gruppen zurück und tragen damit das Risiko, von berufsfachlichen Arbeitsmärkten abgeschnitten zu sein. Ausbildungschancen sind weitgehend an schulische Abschlüsse geknüpft und Erwerbschancen an Berufsausbildungen. Ist der Anschluss an berufsfachliche Arbeitsmärkte verpasst oder unterbrochen, sind Arbeitnehmer auf berufliche Weiterbildung angewiesen. Sowohl betriebliche als auch öffentlich geförderte Weiterbildungssysteme bieten jedoch keine ausreichenden Ressourcen für einen nachträglichen Bildungserwerb.

Erwerbschancen und Weiterbildungsteilhabe sind zudem beeinflusst von soziodemografischen Merkmalen (Geschlecht/Familienarbeit, Migrationshintergrund und Alter) sowie vom formalen Bildungsniveau und früheren Bildungserfahrungen.

## Der Bildungswettbewerb

Das Qualifikationsniveau in Deutschland steigt seit Jahrzehnten. Immer mehr Menschen erwerben höhere Schulabschlüsse: Bei den 30- bis 34-Jährigen ist der Anteil von Menschen mit Hochschulreife (41 Prozent) doppelt so hoch wie bei den 60- bis 64-Jährigen (20 Prozent).[1] Inzwischen erwirbt fast jeder zweite Mensch eines Altersjahrgangs – und im Land Bremen mehr als die Hälfte – die (Fach-)Hochschulreife. Neben einer beruflichen Ausbildung wird das Hochschulstudium immer attraktiver. Die Studienanfängerquoten sind in den vergangenen Jahren in die Höhe geschnellt und lagen 2011 bei 54 Prozent eines Altersjahrgangs. Im Jahr 2010 erwarben 30 Prozent eines Jahrgangs, 13 Prozent mehr als 2000, einen ersten Hochschulabschluss. In den vergangenen zehn Jahren war die Steigerung der Studierendenquoten ein wichtiges politisches Ziel, da ein Mangel an hoch qualifizierten Fachkräften prognostiziert wurde. Inzwischen haben die führenden Forschungsinstitute ihre Voraussagen differenziert. Nun werden in bestimmten Bereichen ein leichtes Überangebot akademischer Abschlüsse beziehungsweise geringere Engpässe prognostiziert, während der Bedarf an mittleren beruflichen Abschlüssen in einigen Bereichen größer wird. Ein echter Mangel besteht bekanntermaßen bereits jetzt bei den Gesundheits- und Pflegeberufen.[2]

Das berufliche Ausbildungssystem bleibt damit eine tragende Säule der arbeitsmarktbezogenen Qualifizierung. Doch auch in diesem Bereich sind die Zugangsvoraussetzungen für schulische und duale Ausbildungsberufe gestiegen. Infolgedessen ist der Anteil von Abiturienten und mittleren Schulabsolventen in Ausbildungsberufen gestiegen und der Anteil von Auszubildenden mit Hauptschulabschluss über die Jahre gesunken. Seit 2000 gehen zwei Drittel der dualen Ausbildungsplätze in Deutschland an Bewerber mit mittlerem Abschluss oder Hochschulreife, im Schulberufssystem sind es sogar vier Fünftel der Plätze.[3] Die Autoren des nationalen Bildungsberichts sprechen von einer ›faktische[n] Abschottung von annähernd der Hälfte der Ausbildungsberufe gegenüber den unteren Bildungsabschlüssen‹[4]. Das heißt konkret: Die meisten kaufmännischen und Verwaltungsberufe in Industrie und Handel, aber auch einige handwerklich/gewerbliche Berufe wie Elektroniker oder Mechatroniker sind inzwischen für Hauptschüler fast unerreichbar. Hauptschüler bilden das Gros in Ausbildungsberufen, die oft nur prekäre Arbeitsmarktperspektiven bieten. Bei den Männern sind

dies oft Berufe des Bau- und Ausbaugewerbes, bei den Frauen sind es die Berufe Verkäuferin und Friseurin. Auch unter den zweijährigen Ausbildungsberufen, die in den vergangenen zehn Jahren stark gewachsen sind[5] – wie Verkäuferin oder Fachlagerist – sind Hauptschüler überdurchschnittlich vertreten.[6] Im Land Bremen waren bei den Neuzugängen in die schulische Ausbildung laut Schulstatistik 2010 die Hauptschüler immerhin zu einem Drittel vertreten.[7] Der Anteil schulischer Ausbildung an der Berufsausbildung liegt allerdings insgesamt noch unter einem Fünftel. Hauptschulabsolventen sind verhältnismäßig stark an Berufsfachschulen vertreten, die bundesrechtlich oder landesrechtlich geregelte Ausbildungen anbieten. Dazu gehören zum Beispiel die zweijährigen Ausbildungsberufe Maschinen- und Anlagenführer, Kosmetikerin oder Altenpflegehilfe.

Viele junge Erwachsene mit höchstens Hauptschulabschluss werden auf dem Ausbildungsmarkt abgehängt und landen im Übergangssystem nicht selten in Warteschleifen. Somit sind inzwischen viele Hauptschulabsolventen 19 Jahre und älter, wenn sie eine Ausbildung beginnen. Insgesamt gehen drei Viertel der Jugendlichen ohne Hauptschulabschluss und im Westen knapp die Hälfte der Jugendlichen mit Hauptschulabschluss (in den Stadtstaaten sind es 38 Prozent) ins Übergangssystem.[8] Vielen gelingt danach der Übergang in eine Ausbildung nicht mehr.[9]

Die Chancen, höhere Bildungsabschlüsse zu erwerben, sind strukturell ungleich verteilt. Die Wahrscheinlichkeit, einen höheren Schulabschluss zu erwerben, der im beruflichen Bildungssystem und in der Hochschulbildung breite Wahlmöglichkeiten eröffnet, ist an die soziale und ethnische Herkunft gekoppelt. Kinder von Beamten beispielsweise haben mit 73 Prozent eine mehr als doppelt so hohe statistische Wahrscheinlichkeit, in die Sekundarstufe II (Klassenstufen 11-13) zu wechseln als Arbeiterkinder mit 33 Prozent. Ob junge Studienberechtigte ein Studium aufnehmen, wird maßgeblich davon bestimmt, ob auch schon die Eltern Akademiker waren.[10] Jugendliche mit Migrationshintergrund erwerben nicht nur generell niedrigere Schulabschlüsse, sie sind auch bei der Einmündung in das Ausbildungssystem benachteiligt. Ins Übergangssystem gehen beispielsweise ausländische Jugendliche ohne oder mit Hauptschulabschluss sowie mit mittlerem Abschluss signifikant häufiger über als deutsche Jugendliche.[11] Dementsprechend ist ein wesentlich höherer Anteil von Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit ohne Berufsabschluss, bei den 20- bis 34-Jährigen sind das etwa 33 Prozent gegenüber fast 12 Prozent bei den Deutschen dieser Altersgruppe.[12]

## Erwerbschancen in erster Linie abhängig von Berufsausbildung

Arbeitnehmer ohne formale Qualifikation sind alle, die keine bundes- oder landesrechtlich geregelte Berufsausbildung von mindestens zwei Jahren Dauer oder ein Hochschulstudium abgeschlossen haben. Darunter fallen auch diejenigen, die auf anderen Wegen berufliche Kompetenzen und Erfahrungswissen erworben haben oder an Qualifizierungen teilgenommen haben, die nicht zu einem anerkannten Berufsabschluss führen, oder aber eine Ausbildung oder ein Studium vor Abschluss abgebrochen haben. Zu den Geringqualifizierten gehören in der Arbeitslosenstatistik auch sogenannte ›Wiederungelernte‹, die aufgrund einer mehr als vierjährigen Beschäftigung in an- und ungelernter Tätigkeit einer berufsfachlichen Tätigkeit entfremdet sind. Das heißt ›ungelernt‹ sind zwar überproportional viele Menschen mit höchstens Hauptschulabschluss, dennoch ist die Gruppe sehr heterogen und es gibt viele unterschiedliche Biografien und Bildungsvoraussetzungen. Seit Mitte der 1990er-Jahre liegt die Ungelerntenquote in Deutschland bei den 20- bis 34-Jährigen stabil bei etwa 15 Prozent.[13] Das Land Bremen hat von allen Bundesländern den höchsten Bevölkerungsanteil von Menschen ohne Schulabschluss (7 Prozent) und ohne Berufsabschluss (24 Prozent).[14]

Die Spreizung von Bildungsabschlüssen macht die Lage für die ›Zertifikatslosen‹ in mehrfacher Hinsicht prekär. An- und Ungelernte tragen im Vergleich zu Fachkräften ein hohes Risiko arbeitslos zu sein, verdienen deutlich weniger und sind überdurchschnittlich häufig in der Leiharbeit, in Teilzeit oder geringfügig

beschäftigt. In den vergangenen zehn Jahren haben sich die Chancen am Arbeitsmarkt für die, die keinen Berufsabschluss haben, noch weiter verschlechtert. So ist die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von Erwerbspersonen ohne Berufsabschluss seit 2000 bundesweit um 23 Prozent gesunken, bei Akademikern dagegen um 25 Prozent gewachsen. Beschäftigte ohne Berufsabschluss im Alter von 25 bis 34 Jahren haben zu 27 Prozent Teilzeitstellen, die Fachkräfte im gleichen Alter nur zu 14 Prozent. Außerdem verdienen sie weniger: Etwa 40 Prozent derjenigen ohne Berufsabschluss verdienen unterhalb der von der OECD definierten Niedriglohngrenze für Deutschland von 1.800 Euro brutto.
Die Branche, die den höchsten Anteil an jüngeren Beschäftigten ohne Berufsabschluss aufweist, ist die Zeitarbeit mit 27 Prozent.[15] Die Arbeitslosenquote von nicht formal Qualifizierten liegt in Westdeutschland (2011) bei 20 Prozent, von Erwerbspersonen mit Berufsausbildung bei vier Prozent und von Hochschulabsolventen nur bei zwei Prozent. Im Jahr 1975 trugen Ungelernte gegenüber Menschen mit Berufsausbildung ›nur‹ das zweifache Risiko arbeitslos zu sein, inzwischen ist das Risiko viereinhalbmal so hoch.[16]

Ein Berufsabschluss ist für Chancen auf Erwerbstätigkeit generell ausschlaggebender als der Grad des Schulabschlusses. Das stellen Giesecke et al. (2010) in ihrer vergleichenden Untersuchung von Mikrozensus-Daten aus den Jahren 1996 und 2004 fest. Die Autoren der Studie plädieren deshalb dafür, Bildungsarmut in Deutschland als ›Ausbildungsarmut‹ zu bezeichnen. Im Vergleich zu Menschen mit mittlerem Schul- sowie Berufsabschluss tragen Hauptschulabsolventen ohne Berufsabschluss das vier- bis fünffache Risiko erwerbslos zu sein, aber auch Menschen mit mittlerem Schulabschluss oder Hochschulreife, die keinen Berufsabschluss haben, sind zwei- bis dreimal so häufig erwerbslos. Viele (Fach-)Abiturienten und Realschulabsolventen ohne Berufsabschluss tragen ein höheres Erwerbslosigkeitsrisiko als beruflich qualifizierte Hauptschulabsolventen. In dem Zeitraum zwischen 1996 und 2004 haben sich insbesondere die Erwerbschancen von Frauen ohne Berufsabschluss und mit höchstens Hauptschulabschluss weiter signifikant verschlechtert. Unter den weiblichen Fachkräften haben sich die Arbeitsmarktperspektiven derer mit Hochschulreife deutlich verbessert. Bei den männlichen Fachkräften haben dagegen, laut der Studie, die Studienberechtigten gegenüber den Realschulabsolventen kaum Vorteile.[18] Seit Jahren erwerben mehr Frauen als Männer höhere Schulabschlüsse. Außerdem gibt es eine geschlechtsspezifische Segregation bei den Ausbildungsberufen. Die schulischen Ausbildungsberufe sind häufig Frauendomänen und für sie gelten tendenziell höhere schulische Zugangsvoraussetzungen als bei den dualen Ausbildungsberufen, die häufiger von Männern gewählt werden.

Für Absolventen dualer Ausbildungen werden insbesondere für einige Berufsgruppen Übergänge in den Arbeitsmarkt schwieriger. Die (unbefristete) Übernahme in den Ausbildungsbetrieb ist längst nicht mehr selbstverständlich. Baethge-Kinsky[19] weist darauf hin, dass die Sicherheit solcher internen Arbeitsmärkte gefährdet ist. Die Übernahmequoten in Westdeutschland liegen seit 2000 um die 60 Prozent, sind zwischenzeitlich eingeknickt und entwickeln sich laut IAB-Betriebspanel im Jahr 2011 wieder positiver. In Bremen (mit 63 Prozent) sind die Übergangsquoten 2011 schlechter als in Vergleichsregionen (mit 67 Prozent).[20] Seit zehn Jahren ist die Jugendarbeitslosigkeit im Vergleich zur allgemeinen Arbeitslosenquote überdurchschnittlich. Im internationalen Vergleich ist sie, aufgrund des deutschen Ausbildungssystems eher niedrig. Die Gefahr mit

**Info**

Im Land Bremen ist der Zusammenhang zwischen Erwerbschancen und Qualifikation besonders eng. Bei den 25- bis 34-Jährigen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sind nur rund zwölf Prozent ohne formale Qualifikation. Unter den Arbeitslosen sind dagegen 60 Prozent ohne Berufsabschluss. Von allen Arbeitslosen ohne Berufsabschluss sind außerdem mehr als 90 Prozent Arbeitslosengeld-II-Empfänger. Das sind die jeweils höchsten Werte von allen Bundesländern.[17]

dem Ausbildungsabschluss arbeitslos zu werden, ist je nach Berufsgruppe sehr unterschiedlich. Es gibt einige sichere Häfen im Dienstleistungssektor, zu denen bisher noch die Berufe der Banken- und Versicherungsbranche gehören. Auch in den Gesundheits- und Pflegeberufen mit einem hohen Frauenanteil ist aufgrund des hohen Fachkräftebedarfs die Erwerbsquote auch direkt nach den Ausbildungen sehr hoch. Unter den Berufen im Bau- und Ausbaugewerbe oder dem Nahrungsmittel- und Gastronomiebereich sind überdurchschnittlich viele Ausgebildete ein Jahr nach Abschluss arbeitslos.[21]

Unter Akademikern herrscht praktisch Vollbeschäftigung, doch die Qualität der Beschäftigungsverhältnisse ist in vielen Bereichen schlechter geworden. Bei einem Vergleich von Studienberechtigten mit Hochschulabschluss und Studienberechtigten mit Berufsabschluss liegen zwar die Einkommen der Akademiker im Schnitt höher, dafür bekommen diese seltener eine unbefristete Stelle als die Gruppe beruflich Qualifizierter.[22] Zwar ist es üblich, dass ein Teil der Akademiker nach dem Studium weitere Qualifikationen absolviert, wie Referendariate oder Promotionen. Allerdings gibt es einige zunehmend instabile Arbeitsmärkte auch für Hochqualifizierte. Dazu gehört beispielsweise der universitäre Mittelbau mit einer im vergangenen Jahrzehnt stark gewachsenen Gruppe von meist lange oder dauerhaft befristet Beschäftigten. Ohnehin gibt es im öffentlichen Dienst schon lange einen Trend zu mehr befristeter Beschäftigung, der viele Akademiker trifft. Während in vielen höherqualifizierten Bereichen sich Beschäftigungsverhältnisse jedoch ›lediglich‹ qualitativ verändern oder Einkommen stagnieren, sind Geringqualifizierte von Ausschluss bedroht.

Neben dem Qualifikationsniveau als stärkstem Faktor für Arbeitsmarktchancen wirken noch weitere sozialstrukturelle Merkmale wie die nationale und ethnische Herkunft, das Alter und der Gesundheitszustand, das Geschlecht sowie Familienarbeit.

Bei den Frauen ist der Einfluss von Merkmalen unabhängig von der Qualifikation besonders gut sichtbar. Frauen sind trotz hoher Qualifikationen auf dem Arbeitsmarkt benachteiligt. Die wesentlich höheren Teilzeitquoten und die hohen Anteile geringfügiger Beschäftigung sowie geringere Einkommen zeigen, dass viele Frauen keine angemessene Bildungsrendite erzielen können.[23] Frauen sind wesentlich häufiger unterhalb ihrer Qualifikation beschäftigt als Männer und erwartungsgemäß gilt das in besonderem Maß für Frauen mit unterbrochener Erwerbstätigkeit – in der Regel aufgrund von Kinderbetreuung.[24] Berücksichtigt man die Merkmale Geschlecht, Alter und Qualifikation, haben Frauen zwischen 55 und 65 Jahren ohne Berufsabschluss die niedrigste Erwerbstätigenquote, mit 36 Prozent liegen sie 20 Prozentpunkte unter dem Durchschnitt.[25] Würde der ›Risikofaktor‹ ausländische Staatsangehörigkeit hinzukommen, würde die Erwerbstätigenquote dieser Gruppe weiter sinken. Auch viele Zuwanderer, die Auslandsqualifikationen mitbringen, können ihre Bildungsrendite nicht einlösen, wenn ihre Abschlüsse nicht anerkannt werden. Erst im Jahr 2012 ist ein Gesetz in Kraft getreten, das die Anerkennung von ausländischen Berufsabschlüssen erleichtern und so die Erwerbschancen dieser Gruppe langfristig verbessern soll.[26] Auch Langzeitarbeitslose werden auf dem Arbeitsmarkt abgedrängt. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) hat ermittelt, dass viele Betriebe Bewerbungen von Langzeitarbeitslosen grundsätzlich aussortieren, weil ihre Qualifikation als entwertet gilt.[27]

## Anforderungen an Qualifikationsprofile

Der Bedarf an mittleren und höheren Bildungsabschlüssen ist klar gestiegen. Seit Jahren wird die Akademisierung von Berufsbildern, wie beispielsweise bei den Gesundheitsfach- und Erziehungsberufen diskutiert und von Expertinnen eingefordert.[28] Neue Studiengänge sind entstanden, um den Bedarf an wissenschaftlichem Wissen in den sozialen Dienstleistungen zu decken. Die Anforderungen an Erzieherinnen im Elementarbereich beispielsweise sind so stark gestiegen, weil der vorschulische Bereich inzwischen als Bildungsbereich identifiziert wird, der die Basis für die weitere Entwicklung der Kinder legt. Erzieherin-

*Auch sogenannte Einfacharbeit in Industrie und Dienstleistung, die keine Berufsausbildung voraussetzt, unterliegt teilweise höheren Anforderungen an Kompetenzen und Qualifikation.*

nen sollen Kinder auf der Basis wissenschaftlichen Wissens über die geistige und körperliche Entwicklungsschritte fördern.

Zeichen für ein ›Re-Skilling‹ von technischen und kaufmännischen Ausbildungsberufen sind beispielsweise die neueren dualen Studiengänge in Kooperation von Hochschulen und Ausbildungsbetrieben. Diese stellen eine neue Form von höherwertiger dualer Ausbildung dar.

Auch sogenannte Einfacharbeit in Industrie und Dienstleistung, die keine Berufsausbildung voraussetzt, unterliegt teilweise höheren Anforderungen an Kompetenzen und Qualifikation.[29] Als generelle Entwicklung wird seit den 1980er-Jahren eine stärker prozessorientierte Arbeitsorganisation ausgemacht. In der Industrie etwa sei in den 1980er-Jahren ein neuer Typus des Facharbeiters entdeckt worden, der nicht mehr direkt in der Herstellung arbeitet, sondern Produktionssysteme plant, steuert und kontrolliert. Dieser ›Problemlöser‹ brauche sowohl Fach- und Produktkenntnisse als auch Wissen über betriebliche Abläufe sowie kommunikative Fähigkeiten.[30] Diese prozessorientierte Organisationsform kennzeichnet jedoch vor allem den wachsenden Dienstleistungssektor. Insbesondere bei den personenbezogenen Dienstleistungen sind fachliche Fähigkeiten an ›analytische und sozial-kommunikative Kompetenzen‹ geknüpft. Die Bewertung von Informationen, Kundenbedürfnissen und internen Abläufen sind dabei zentrale Handlungsfelder.[31] Auch im Bereich ›einfacher‹ Dienstleistungen verändern sich laut Studien Aufgaben hin zu mehr Kundenkontakten, breiteren Tätigkeitsprofilen sowie höheren Anforderungen an soziale und Prozesskompetenzen.[32] Da nach Berechnungen des BIBB/IAB[33] bundesweit schon fast vier Fünftel aller Beschäftigten in Dienstleistungsberufen arbeitet, ist davon auszugehen, dass sehr viele Arbeitnehmer mit den geschilderten Anforderungen konfrontiert sind.

Parallel zum dominanten Trend zu anspruchsvolleren Tätigkeiten, sind jedoch einzelne Bereiche oder Berufe auch Prozessen der ›Dequalifizierung‹ ausgesetzt. Sowohl in der Privatwirtschaft als auch im Bereich öffentlicher Dienstleistungen geht es dabei in der Regel um Kosteneffizienz. So gibt es seit Jahren in Teilen der Automobilindustrie Rückentwicklungen zur tayloristischen Arbeitsteilung, weil man sich davon Produktivitätszuwächse verspricht. Im Sozial- und Pflegebereich kommt es zu Dequalifizierungen durch den zunehmenden Einsatz von Arbeitskräften mit ein- oder zweijähriger Ausbildung. Die Ausbildung in sogenannten Helferberufen wird befördert, um Kosten zu sparen. Derzeit werden beispielsweise die Ausbildungsberufe Pflegeassistenz und sozialpädagogische Assistenz auf Länderebene in Bremen als Bestandteile gestufter Ausbildungen fest etabliert.

Trotz der steigenden Nachfrage nach höheren Qualifikationen sowie tatsächlich gestiegenen Anforderungen an Tätigkeitsprofile kann also nicht von einer einheitlichen Entwicklung gesprochen werden. Wenig hilfreich sind daher pauschale Behauptungen dahingehend, dass die Anforderungen in unserer ›Wissensgesellschaft‹ mit Innovationen in Technik und Forschung unabänderlich weiter steigen würden. Arbeitsfeldspezifische Studien, wie die des Soziologischen Forschungsinstituts (SOFI), zeigen, dass steigende Qualifikationsanforderungen sich nicht automatisch aus ökonomischen oder technischen Entwicklungen ergeben. Vielmehr wirken sich etwa technologiebedingte Entwicklungen unterschiedlich aus, je nachdem welche betrieblichen und politischen Gestaltungsmöglichkeiten für die einzelnen Arbeitsfelder genutzt werden. Die Göttinger Forscher plädieren daher für eine empirisch fundierte Analyse von betrieb-

lichem Personaleinsatz und Arbeitsorganisation, um veränderte Anforderungen an einzelne Berufsbilder überhaupt bestimmen zu können.[34]

## Unterwertige Beschäftigung und Verdrängung von Geringqualifizierten

Tätigkeiten, die keinen Berufsabschluss erfordern, bieten potenziell Beschäftigungschancen für nicht formal Qualifizierte. Die tendenziell gut entlohnte und unbefristete Beschäftigung für An- und Ungelernte im Industriesektor ist jedoch stark geschmolzen. Im wesentlich größeren Dienstleistungssektor ist die Einfacharbeit jedoch zumeist prekär und niedrig entlohnt. Nach den BIBB/IAB-Prognosen[35] wird der Bedarf an Arbeitskräften ohne Berufsausbildung weiter leicht sinken, jedoch nicht ganz verschwinden. Nach den Daten des IAB-Betriebspanels ist der Anteil von Einfacharbeit an allen Beschäftigungsverhältnissen von 32,4 Prozent (1993) auf 20,8 Prozent (2007) gesunken.[36] Insgesamt beträgt der Anteil an der Industriearbeit noch etwa 24 Prozent, der allerdings als stabiler Sockel identifiziert wird. Im Dienstleistungssektor ist die Zahl der Einfacharbeitsplätze von 5,7 auf 4,8 Millionen gesunken, mit einem Anteil von 21 Prozent.[37] Das heißt, die Einfacharbeit verschwindet nicht, bietet aber weniger stabile Beschäftigung. Außerdem werden auch für diesen Bereich zunehmend beruflich Qualifizierte rekrutiert. Das heißt, Arbeitnehmer ohne Berufsabschluss werden aus diesem Segment verdrängt. Schätzungsweise hat weit über die Hälfte der Beschäftigten mit sogenannten einfachen Tätigkeiten einen qualifizierten Abschluss.[38]

Es gibt verschiedene mögliche Ursachen für die Verdrängung von An- und Ungelernten. Arbeitgeber neigen zu einem ›Creaming‹, einer Bestenauslese, wenn eine Auswahl an Bewerbern mit Berufsausbildung zur Verfügung steht. Der Bildungstitel gilt als Ausweis für Leistungsfähigkeit und soll das Kostenrisiko minimieren, das Arbeitgeber bei der Einstellung neuer Kräfte eingehen. Ansprüche an Kommunikationsfähigkeit und Koordinationskompetenzen im Bereich un- und angelernter Arbeit werden als weitere Gründe dafür angegeben, dass Arbeitgeber vermehrt ausgebildete Kräfte rekrutieren.[39]

Bei zunehmend prekären Beschäftigungsverhältnissen werden beruflich Qualifizierte zudem ›kompromissbereiter‹ und nehmen oft nicht adäquate Beschäftigung in Kauf. Außerdem hat die in den vergangenen 15 Jahren veränderte Ausgestaltung der sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit den Druck zur Aufnahme einer Beschäftigung unterhalb des Qualifikationsniveaus massiv wachsen lassen. Arbeitsuchende sind verpflichtet, auch berufsfremde Tätigkeiten anzunehmen.[40] Daten des Sozioökonomischen Panels (SOEP) belegen, dass für Akademiker seit Mitte der 1980er-Jahre das Risiko unterwertiger Beschäftigung stark gestiegen ist. Insbesondere in Fächern, die wenig berufsspezifisch sind, haben viele Absolventen Stellen, für die eigentlich kein Hochschulabschluss gefordert ist. Im Jahr 2010 lagen die Quoten für nicht fachadäquate Beschäftigung bei Hochschulabsolventen bei 18 Prozent und bei Ausbildungsabsolventen bei 17 Prozent.

Von den geringfügig Beschäftigten sind sogar über die Hälfte überqualifiziert. Frauen sind doppelt so häufig wie Männer, Ausländer doppelt so häufig wie Deutsche unterwertig beschäftigt. Besonders betroffen von unterwertiger Beschäftigung sind außerdem jüngere (bis 29 Jahre) und ältere (ab 50 Jahre) Arbeitnehmer.[41]

Arbeitsmarktpolitisch sind diese Prozesse unproduktiv, denn nicht adäquate Beschäftigung führt zu Berufsentfremdung. Das heißt, qualifizierte Fachkräfte verlieren den Anschluss an Entwicklungen in ihrem Berufsfeld und sie verlieren fachliche Kompetenzen. So werden auch für den Arbeitsmarkt Wissen und Fähigkeiten vergeudet. Beschäftigte und Arbeitsuchende ohne Berufsausbildung oder mit einer veralteten Qualifikation sind unter diesen Bedingungen mehr denn je von Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten abhängig, die von Unternehmen und der öffentlichen Hand gefördert werden.

SUSANNE HERMELING
Arbeitnehmerkammer
Bremen

## 2 Beteiligung an beruflicher Weiterbildung

Nach dem Adult Education Survey 2012 hat die betriebliche Weiterbildung in Deutschland einen Anteil von 69 Prozent an allen Weiterbildungsaktivitäten und nur 13 Prozent macht die individuelle berufsbezogene Weiterbildung aus.[42] Dass sich der Anteil betrieblicher Weiterbildung seit 2010 erhöht hat, ist nicht zuletzt dem wirtschaftlichen Aufschwung geschuldet. Allerdings besteht ein großer Teil aus Kurzveranstaltungen, die nur wenige Stunden bis maximal einen Tag umfassen. Betriebliche Weiterbildungen dauern durchschnittlich 31 Stunden und individuelle berufsbezogene Weiterbildung 86 Stunden.[43] Die Weiterbildungsaktivität von Betrieben korreliert in erster Linie mit der Branche und der Betriebsgröße. So wird beispielsweise im Baugewerbe wenig und in der Banken- und Versicherungsbranche viel in Weiterbildung investiert. Größere Betriebe und Ausbildungsbetriebe sind überdurchschnittlich aktiv.[44]

### Wer hat, dem wird gegeben

Nicht nur für die individuelle Beschäftigungssicherheit ist die betriebliche Weiterbildung ein wichtiges Instrument. Die Beschäftigten erwerben nebenbei auch nicht betriebsspezifische Qualifikationen, die ihre allgemeinen Erwerbschancen erhöhen. Von den Ressourcen der betrieblichen Weiterbildung sind Erwerbslose ausgeschlossen. Doch auch unter den Erwerbstätigen sind die Chancen ungleich verteilt. Wie im öffentlichen Bildungssystem gilt auch in der betrieblichen Weiterbildung das Matthäus-Prinzip ›wer hat, dem wird gegeben‹. Im Vergleich zu Hochschul- und Fachschulabsolventen profitieren Beschäftigte ohne Berufsabschluss wenig von betrieblicher Förderung. Auch der Erwerbsumfang ist entscheidend. Dass Frauen in den Betrieben weniger beteiligt sind als Männer, hängt mit ihrer hohen Teilzeitquote zusammen. Außerdem wirken auch hier sozialstrukturelle Merkmale: Beschäftigte mit Migrationshintergrund werden deutlich weniger gefördert, was in der Fachliteratur auch dem hohen Anteil von An- und Ungelernten in dieser Gruppe zugeschrieben wird. Unterdurchschnittlich sind auch junge unter 30-jährige und ältere über 50-jährige Arbeitnehmer an betrieblicher Weiterbildung beteiligt. Seit 2010 sind die Unterschiede zwischen den Altersgruppen etwas ausgeglichener. Die Beteiligungsquoten spiegeln betriebliche Hierarchien wider. Das wird deutlich, wenn man vergleichsweise die Teilnahme an individueller, also nicht betrieblicher Weiterbildung betrachtet: Dort sind die sozialstrukturellen Unterschiede nach Geschlecht, ethnischer Herkunft und Alter wesentlich kleiner oder kaum vorhanden. Das Bildungs- und Qualifikationsniveau beeinflusst allerdings auch hier – wenn auch in geringerem Ausmaß – die Teilnahme an Weiterbildung, zugunsten der Höherqualifizierten.[45]

Die Daten des Sozioökonomischen Panels (SOEP) unterscheiden nicht zwischen betrieblicher und individueller beruflicher Weiterbildung. Sie bieten dafür differenziertere soziodemografische Daten zu den befragten Menschen im Erwerbsalter. Dass das Qualifikationsniveau der wichtigste Faktor für berufliche Weiterbildungschancen ist und Menschen mit niedrigen Schulabschlüssen und ohne Berufsabschluss weit abgeschlagen werden, wird als robustes Ergebnis bestätigt. Im Jahr 2008 lagen die Weiterbildungsquoten von (Fach-) Hochschulabsolventen bei 46 Prozent, die der Menschen mit Berufsabschluss bei 25 Prozent und die der Geringqualifizierten bei nur zehn Prozent.[46] Ebenso robuste negative Faktoren sind Erwerbslosigkeit und geringfügige Beschäftigung. Zudem zeigen die SOEP-Daten eine unterdurchschnittliche Beteiligung von

Menschen mit Migrationshintergrund sowie von Menschen, die nicht der mittleren Altersgruppe zwischen 30 und 50 Jahren angehören.[47]

Konstruiert man aus den vorliegenden Daten Idealtypen, müsste man sich am oberen Rand der Weiterbildungsbeteiligung hochqualifizierte Vollzeitbeschäftigte der oberen Dienstklasse vorstellen. Am unteren Rande stünden erwerbslose oder geringfügig Beschäftigte sowie ältere Migrantinnen ohne Berufsabschluss. Welche Möglichkeiten bestehen für die benachteiligten Gruppen, ihren enormen Rückstand an Bildungskapital auszugleichen?

## Auslese in der arbeitsmarktpolitischen Qualifizierung

Der arbeitsmarktpolitischen Förderung obliegt es, auf einen Ausgleich der ungleich verteilten Bildungsressourcen hinzuwirken. Das Programm WeGebAU (Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter älterer Arbeitnehmer in Unternehmen) war 2006 mit der Zielsetzung aufgelegt worden, Geringqualifizierten und älteren Beschäftigten durch Weiterbildung Arbeitsplatzsicherheit und Aufstiege zu ermöglichen. Nachdem das Programm von den Betrieben zunächst schleppend angenommen wurde, wurden im Krisenjahr 2009 etwa 50.000 Förderungen für geringqualifizierte und ältere Arbeitnehmer erfasst. Ab dem Jahr 2010 wurde der Kreis der Förderfähigen um die Gruppe der qualifizierten Arbeitnehmer erweitert. In diesem Jahr halbierte sich die Zahl der Förderfälle in der Gruppe der Geringqualifizierten auf etwa 17.400, während sich die Förderfälle bei den qualifizierten Beschäftigten auf fast 58.000 mehr als verdreifachten.[48] Das Beispiel zeigt, dass selbst Sonderprogramme aufgrund der strukturellen Bedingungen wieder zurück in den Förderstrom für leichter erreichbare Zielgruppen fließen können.

Die Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW) für Arbeitslose erfolgt durch Bildungsgutscheine mit definierten Bildungszielen, die von den Empfängern selbstständig am Weiterbildungsmarkt eingelöst werden. Mit Einführung der Bildungsgutscheine wurde auch die arbeitsmarktpolitische Wende verstärkt, weg von einer präventiven, langfristig ausgerichteten Qualifizierung hin zu kurzfristiger Qualifizierung als ›Vermittlungshilfe‹.[49] Nach Einführung des Gutscheinsystems im Jahr 2003 wurden nur Maßnahmen gefördert, die im Anschluss eine hohe Eingliederungsquote[50] von 70 Prozent in den ersten Arbeitsmarkt aufweisen konnten. Obwohl die Regelung 2005 gelockert wurde, sind die Eingliederungsquoten weiterhin ausschlaggebend für die Vergabe von Bildungsgutscheinen. Das führt nach Studien des IAB in der Arbeitsverwaltung zu einer Selektion nach dem Kriterium individueller Vermittlungschance. Geringqualifizierte, Ältere, Langzeitarbeitslose und gesundheitlich beeinträchtigte Menschen werden nachweislich seltener gefördert als arbeitsmarktnahe Erwerbslose.[51] Eine Umfrage unter Weiterbildungseinrichtungen des BIBB aus dem Jahr 2003 legt nahe, dass auch die Bildungsträger durch die gemessenen Eingliederungsquoten Interesse daran haben, chancenreiche Teilnehmer zu gewinnen. Die Frage, ob wegen der Eingliederungsquote gezielt ›gute‹ Bewerber ausgewählt werden, beantworteten 29 Prozent der Befragten mit gültigen Antworten mit ›ja‹ und 27 Prozent mit ›teilweise‹.[52]

In den nächsten Jahren wird sich erweisen, ob in der Arbeitsförderung die Ausleseprozesse fortgesetzt werden, denn inzwischen werden die Eingliederungsquoten flexibler gehandhabt. Es wurden außerdem besondere Qualifizierungsprogramme für arbeitsmarktfernere Gruppen aufgelegt. Seit 2010 sollen im Rahmen des Programms ›Initiative zur Flankierung des Strukturwandels‹ insbesondere Geringqualifizierte unterstützt werden. Ob sich durch diese Änderungen die Situation der Arbeitsmarktbenachteiligten grundlegend verbessern wird, bleibt offen, da die Mittel zur Arbeitsförderung insgesamt stark gekürzt worden sind.

Dabei belegt eine aktuelle Untersuchung des IAB zur ›Beruflichen Statusmobilität von Arbeitslosen nach beruflicher Weiterbildung‹ eine erstaunlich starke Wirksamkeit von Weiterbildung gerade für Un- und Angelernte. In einer Stichprobe von knapp 11.000 Teilnehmenden an ESF-Weiterbildungsmaßnahmen und 4.700 arbeitslosen Nicht-Teilnehmenden konnte aus Daten von 7.900

befragten Menschen diese Wirksamkeit belegt werden. Für zuvor an- und ungelernt Beschäftigte war die Wahrscheinlichkeit zu einem Übergang in den berufsfachlichen Arbeitsmarkt mehr als dreimal so hoch wie für Nicht-Teilnehmende mit geringer Qualifikation.[53] Ergebnisse der zweiten Befragungswelle nach Maßnahmeende belegen bei vielen eine Verbesserung von Einkommen, beruflicher Position und Arbeitsqualität.

## Aspekte der Weiterbildungsbereitschaft

Neben den genannten institutionellen Selektionseffekten bei der Vergabe und der Einlösung von Bildungsgutscheinen könnte auch eine geringere Weiterbildungsbereitschaft bei un- und angelernten Arbeitsuchenden zu Selbstselektion führen. In einer Studie für die Friedrich-Ebert-Stiftung[54] wurde der Forschungsstand zum Thema Weiterbildungsbereitschaft zusammengefasst. Die humankapitaltheoretische These von der Kosten-Nutzen-Rechnung (Menschen sind dann motiviert, sich weiterzubilden, wenn der voraussichtliche Nutzen größer ist als die zu erwartenden Kosten) wird anhand der Ergebnisse zweier repräsentativer Befragungen überprüft. Der Autor bezieht sich auf Daten zum individuellen Nutzen von Weiterbildung zum einen aus dem Berichtssystem Weiterbildung und zum anderen aus einer Befragung von 5.000 Erwerbspersonen durch das BIBB[55] (2002/3). Die BIBB-Befragung zeigt, dass bei Teilnehmenden, die Weiterbildungsmaßnahmen absolviert hatten ohne angestrebte Ziele erreichen zu können, Frustration und Weiterbildungsabstinenz eintreten könne. Dies gelte insbesondere für ›Weiterbildungsmaßnahmen nach SGB III für Arbeitslose‹. Auch sei die individuelle Nutzenerwartung von Arbeitslosen mit 37 Prozent nicht besonders hoch.[56] Interessant ist hieran, dass die Teilnahme an Weiterbildung die Bereitschaft sich weiterzubilden nicht automatisch erhöht, sondern das Gegenteil bewirken kann, wenn die Maßnahmen die Teilnehmer nicht weiterbringen.

Insgesamt haben sowohl Teilnehmende als auch Nicht-Teilnehmende ausgesprochen positive Einstellungen gegenüber Weiterbildung. Ein Großteil der Teilnehmer gibt zudem an, dass ›sich eine Weiterbildungsmaßnahme für sie gelohnt habe‹. Auch Nicht-Teilnehmende schätzen den Nutzen von Weiterbildung als hoch ein, viele der Nicht-Teilnehmer mit geringer Qualifikation und einfachen Tätigkeiten sehen jedoch für ihre eigene Situation kaum Verbesserungsmöglichkeiten durch Weiterbildung.[57] Die Ergebnisse zeigen also, dass Nicht-Teilnahme nicht in erster Linie auf negative Einstellungen gegenüber Weiterbildung zurückzuführen ist, sondern andere Faktoren ausschlaggebend sind. Arbeitnehmer ohne Berufsausbildung sehen möglicherweise für sich einen geringen Nutzen in nicht abschlussbezogener Weiterbildung. Aber auch negative Erfahrungen in der Schule oder auch in nicht zielführenden Weiterbildungsmaßnahmen können ausschlaggebend sein. Negative Erfahrungen verursachen Versagensängste, insbesondere in Bezug auf Gruppensituationen. Da der Bildungsstand – sprich der Schulabschluss – in allen Studien ein robuster Faktor für die Weiterbildungsteilnahme ist, sind diese Ergebnisse plausibel. Ebenso plausibel ist Gatzkes Hinweis auf den von der OECD nachgewiesenen Zusammenhang zwischen ›dem Weiterbildungsverhalten und den Rechen- und Lesefähigkeiten einer Nation‹.[58]

## Der unternehmerische Weiterbildungsteilnehmer?

Es ist bekannt, dass negative Schulerfahrungen oder mangelnde Grundlagen, etwa im Schreiben oder Rechnen, Ängste in Bezug auf formale Weiterbildung auslösen können. Es gibt jedoch auch Ansätze, die eine geringe ›Weiterbildungsbereitschaft‹ auf persönliche Eigenschaften zurückführen. Die Forschungseinrichtung IAB legt mit der Studie von Osiander (2012) einen Versuch vor, das komplexe Thema auf einfach messbare Parameter zu reduzieren. Die Studie wird hier beispielhaft diskutiert, um die Defizite verhaltensökonomischer Betrachtungsweisen von Weiterbildungsbereitschaft zu verdeutlichen. Die leitende Fragestellung der Untersuchung, ob und wie Weiterbildungsteilnahme von ›Eigenschaften und Handlungen der Individuen selbst abhängt‹[59], wird aus humankapitaltheoretischer Sicht behandelt. Demnach wären Individuen nur dann motiviert, in eine Weiterbildung zu investieren, wenn der voraussichtliche Nutzen größer ist als die zu erwartenden Kosten. Verhaltensökonomische Studien würden zudem zeigen, dass ›Persönlichkeitseigenschaften‹, insbesondere die ›Risikoeinstellung‹ sowie ›Offenheit für Neues‹ die Investitionsbereitschaft beeinflussen würden.[60] In standardisierten Telefoninterviews mit 700 Arbeitslosengeld-I-Empfängern wurden deshalb neben Fragen zu Arbeitsorientierung, Bildungsaspiration und anderen Variablen auch Fragen zur Risikoeinstellung gestellt. Gefragt wurde konkret nach der persönlichen ›Risikobereitschaft‹ in Bezug auf ›Karriereplanung‹, ›Freizeit und Sport‹ sowie ›Geldanlagen‹.[61]

Die grundsätzliche Weiterbildungsbereitschaft wurde getestet durch ein im Interview fiktiv vorgestelltes Angebot der Agentur für Arbeit für eine mindestens einjährige Weiterbildungsmaßnahme.[62] Unter den Gründen, die einer Teilnahme entgegenstehen würden, rangierten bei den Befragten die finanziellen Aspekte ganz oben. Über die Hälfte stimmte den Aussagen zu ›niemand kann finanzielle Vorteile garantieren‹ und ›kann es mir nicht leisten, lange auf Einkommen zu verzichten‹. Ein Drittel führte an, dass die ›Pflege von Angehörigen/Kindern‹ eine Weiterbildung schwierig machten. Immerhin 28 Prozent gaben an, ›Lernen nicht mehr gewohnt‹ zu sein. Ganz unten rangiert dagegen die Angabe ›habe genug gelernt und will nichts Neues anfangen‹.[63] Hier würde man das Fazit erwarten, dass Hinderungsgründe offenbar weniger in mangelnder Weiterbildungsbereitschaft als in der (vor

1 Vgl. Bildungsbericht (2012), S. 42.
2 Vgl. Helmrich et al. (2012), S. 9 f.
3 Vgl. Bildungsbericht (2012), S. 103.
4 Bildungsbericht (2012), S. 122.
5 Vgl. Hermeling (2012).
6 Im Jahr 2010 hatte insgesamt ein Drittel der Auszubildenden einen Hauptschulabschluss. Hohe Hauptschulanteile hatten im selben Jahr die zweijährigen Berufe (60,4 Prozent). Im Einzelnen hatten die Berufe Friseurin, Maler und Lackierer, Fachverkäuferin im Lebensmittelhandwerk sowie Fachlagerist Anteile von 64 bis 72,5 Prozent. Vgl. BIBB (2012), S. 157.
7 Vgl. Bildungsbericht (2012), Tab. E3-7web: Neuzugänge in das Schulberufssystem 2010.
8 Vgl. Bildungsbericht (2012), S. 104.
9 Vgl. Beicht/Ulrich (2008).
10 Vgl. HIS (2010), S. 81 und S. 98 f. Erhoben werden diese Daten im Mikrozensus, der jährlichen Befragung einer repräsentativen Stichprobe von einem Prozent aller bundesdeutschen Haushalte.
11 Vgl. Bildungsbericht (2012), S. 276; zu den Ausbildungschancen von Jugendlichen mit Migrationshintergrund siehe BIBB (2012), S. 185 ff.
12 Vgl. BIBB (2012), S. 279.
13 Vgl. Braun et al. (2012), S. 3.
14 Vgl. Bildungsbericht (2012), Tab. B5-3web: Bevölkerung im Alter von 25 bis unter 65 Jahren 2010 nach allgemeinbildendem Abschluss; Tab. B5-4web: Bevölkerung im Alter von 25 bis unter 65 Jahren 2010 nach beruflichem Bildungsabschluss.
15 Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2011d). S. 11.
16 Vgl. Weber (2013), S. 5.
17 Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2011d), S. 5 f.
18 Vgl. Giesecke et al. (2010), S. 434.
19 Vgl. Baethge-Kinsky (2012), S. 201 f.
20 Vgl. IAB-Betriebspanel Bremen 2011, S. 54.
21 Vgl. Bildungsbericht (2012), S. 290.
22 Vgl. Spangenberg et al. (2012), S. XIII.
23 Vgl. Hall (2011), S. 28.
24 Vgl. Hall (2011), S. 151.
25 Vgl. Bildungsbericht (2012), S. 339.
26 Vgl. Dase/Bartels, Kapitel 4.2; Hermeling (2013a).
27 Vgl. Kettner (2012), S. 57.
28 Vgl. Speth (2010); Robert Bosch Stiftung (2000).
29 Vgl. Abel et al. (2009); Baethge/Baethge-Kinsky (2006); Hierming et al. (2005).
30 Vgl. Baethge/Baethge-Kinsky (2006), S. 165.
31 Vgl. Baethge/Baethge-Kinsky (2006), S. 168.
32 Vgl. Hierming et al. (2005), S. 97.
33 Vgl. Helmrich/Zika (2010).
34 Vgl. Baethge/Baethge-Kinsky (2006), S. 162.

allem finanziellen) Unsicherheit der aktuellen Lebenssituation zu vermuten sind. Stattdessen interpretiert Osiander die Daten nach verhaltensökonomischer Logik derart, dass viele Arbeitsuchende nicht in der Lage seien, die möglichen Bildungsrenditen zu erkennen. Vermittler in den Agenturen hätten daher die Aufgabe, die aus Qualifizierungen zu erwartenden Gewinne deutlicher zu machen. Bei der Interpretation der Ergebnisse bleibt der institutionelle Kontext ›Arbeitsagentur‹ – seine Auswirkungen auf Beratungssituation und Entscheidungsfindung – völlig unberücksichtigt. Auch die Situation im Leistungsbezug bleibt außen vor, die sowohl den finanziellen Rahmen bestimmt, als auch die Wahlfreiheit der Arbeitsuchenden durch Zumutbarkeitsregelungen einschränkt.
Neben den von den Befragten genannten Hinderungsgründen führt Osiander andere Variablen auf, die die Weiterbildungsbereitschaft beeinflussen. In der Datenanalyse heißt es: Personen mit entweder Schulabschluss oder aber Berufsabschluss seien teilnahmebereiter als Personen ohne Schul- und Berufsabschluss. Nicht nachweislich teilnahmebereiter als diese seien dagegen Personen mit sowohl Schul- als auch Berufsabschluss.[64] Dieser Widerspruch wird nicht thematisiert.
Zwei Variablen beeinflussen laut Studie die Teilnahmebereitschaft hochsignifikant positiv. Das sei zum einen die Teilnahme an einer Weiterbildung der Bundesagentur für Arbeit in den vergangenen fünf Jahren, die möglicherweise positiv erlebt wurde. Zum anderen spiele die Risikobereitschaft (bei Geld, Karriere, Sport) eine wichtige Rolle: ›Im Vergleich zu unterdurchschnittlich risikoaffinen Personen artikulieren solche mit (über-)durchschnittlicher oder durchschnittlicher Risikoneigung … eine höhere Teilnahmebereitschaft.‹[65] Damit sieht Osiander die humankapitaltheoretischen Thesen bestätigt.
Einen Zusammenhang zwischen der von den Befragten geäußerten ›Risikoeinstellung‹ und ihrer jeweiligen finanziellen Lage wird nicht geprüft. Dabei liegt die Schlussfolgerung nahe, dass die große Gruppe der Befragten, die es sich nach eigenen Angaben ›nicht leisten können, lange auf Einkommen zu verzichten‹ ebenso wenig zu riskanten Geldanlagen und kreativen Karriereplanungen neigen dürften.

35 Vgl. Helmrich et al. (2012), S. 4.
36 Vgl. Abel et al. (2009), S. 15.
37 Vgl. Abel et al. (2009), S. 16 ff.
38 Vgl. Abel et al. (2009), S. 39; Weinkopf (2007), S. 27 f., Hierming et al. (2005), S. 95.
39 Vgl. Weinkopf (2007), S. 28 f., Solga (2011), S. 417.
40 Vgl. Rosenthal/Wagner, Kapitel 1.3.
41 Vgl. Rukwid (2012), S. 30 f.
42 Vgl. AES 2012 Trendbericht, S. 17 (in der Erhebung des AES = Adult Education Survey werden über 7.000 Personen nach ihrer Teilnahme an formaler und non-formaler Weiterbildung befragt).
43 Vgl. AES 2012 Trendbericht, S. 20.
44 Vgl. IAB-Betriebspanel Bremen 2011. S. 59 f.
45 Vgl. AES 2012 Trendbericht, S. 23–37; Hermeling (2013c).
46 Vgl. Offerhaus et al. (2010), S. 350.
47 Vgl. Offerhaus et al. (2010), S. 367 f.
48 Vgl. BIBB (2012), S. 341 f.
49 Vgl. Rosenthal/Wagner, Kapitel 1.3.
50 Die Eingliederungsquote weist die Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung sechs Monate nach einer Maßnahme nach.
51 Vgl. Kruppe (2009), S. 10 f.; Kruppe (2012), S. 19 f.
52 www.bibb.de/dokumente/pdf/wbmonitor_frage_12_1.pdf
53 Vgl. Deeke/Baas (2012), S. 29.
54 Vgl. Gatzke (2007).
55 Vgl. BIBB-Forschungsprojekt ›Kosten und Nutzen beruflicher Weiterbildung‹ www.bibb.de/de/wlk8442.htm
56 Vgl. Gatzke (2007), S. 19 f.
57 Vgl. Gatzke (2007), S. 19.
58 Vgl. Gatzke (2007), S. 20 f.
59 Osiander (2012), S. 6.
60 Osiander (2012), S. 9 f. verweist auf Borghans (2008); Kahneman/Tversky (1979); Schmid (2008).
61 Vgl. Osiander (2012), S. 20. Die Fragen sind, leicht abgewandelt dem Sozioökonomischen Panel entnommen.
62 Die Frage im Telefoninterview: ›Ihr Ansprechpartner bei der Arbeitsagentur fragt Sie, ob Sie Interesse an einer beruflichen Weiterbildung hätten, die ein Jahr oder länger dauert. Ich lese Ihnen dazu ein paar Aussagen vor und Sie sagen mir bitte jeweils, ob diese für Sie zutreffen oder nicht.‹ Vgl. Osiander (2012), S. 15.
63 Vgl. Osiander (2012), S. 15. Unklar bleibt in der Darstellung der Ergebnisse durch Osiander, ob sich die Prozentangaben auf alle Befragten beziehen oder nur auf die Summe der angegebenen Gründe für die Nicht-Teilnahme.
64 Vgl. Osiander (2012), S. 24 f.
65 Osiander (2012), S. 24.

PEER ROSENTHAL | FALK-CONSTANTIN WAGNER
Arbeitnehmerkammer Bremen

# 3 Wandel der arbeitsmarktpolitischen Qualifizierung

Im Folgenden wird zunächst der Wandel der arbeitsmarktpolitischen Qualifizierung seit Einführung des Arbeitsförderungsgesetzes im Jahr 1969 nachvollzogen. Ziel dieser Aufarbeitung ist es, den Funktionswandel arbeitsmarktpolitischer Qualifizierung und den dahinter stehenden Wandel in den Grundüberzeugungen und Deutungsmustern von Arbeitslosigkeit und Arbeitsförderung deutlich zu machen. Daran anschließend werden die Ergebnisse der Wirkungsforschung dargestellt, insbesondere die aktuellen Befunde nach den Hartz-Reformen. Abschließend wird die Bedeutung der Beratungs- und Vermittlungsdienstleistungen durch die Arbeitsverwaltung für den gesamten Integrationsprozess herausgearbeitet und es werden Forschungsergebnisse zur Dienstleistungserbringung auch hier wieder mit dem Fokus auf das SGB II präsentiert.

Seit der Institutionalisierung der beruflichen Weiterbildung im Arbeitsförderungsgesetz (AFG) 1969 hat sich das Leitbild der beruflichen Weiterbildung von langfristigen makroökonomischen Zielen hin zur kurzfristigen Matchingoptimierung am Arbeitsmarkt verschoben. Diese Entwicklung ist das Ergebnis von ›zahlreichen und auch für Experten kaum noch zu überblickenden Änderungen in der Weiterbildungsförderung der BA in den letzten 40 Jahren‹[1].

## Zum Leitbild des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) 1969

Ursprünglich war das AFG im Rahmen einer breiten politischen Zielstellung als konzeptionelle Einheit mit dem Berufsbildungsgesetz und dem Stabilitätsgesetz entwickelt worden. Als notwendige Ergänzung der beruflichen Erstausbildung sollte die berufliche Weiterbildung den wirtschaftlichen Strukturwandel bewältigen helfen und Beschäftigung sichern, gleichzeitig beruflichen Aufstieg ermöglichen und unterwertige Beschäftigung vermeiden. Die Zielsetzung, beruflichen Aufstieg zu fördern, sollte parallel die Integration von Frauen, Menschen mit Behinderungen und Älteren befördern.[2] Das Instrument der beruflichen Weiterbildung wurde gestärkt – umfassende Anreize zur Aufnahme beruflicher Weiterbildung in Form von Rechtsansprüchen auf berufliche Weiterbildung für Arbeitslose wie Beschäftigte, Unterhaltsgeld als Lohnersatzleistung während der Maßnahmendauer und Qualifikationsschutz bei künftiger Arbeitslosigkeit waren Markenzeichen des AFG.[3] Während das Stabilitätsgesetz zum Ziel hatte, ein hohes Beschäftigungsniveau zu sichern, zielten das Berufsbildungsgesetz und insbesondere das Arbeitsförderungsgesetz darauf ab, die Beschäftigungsstruktur zu verbessern und strukturelle Arbeitslosigkeit zu vermeiden.[4]

## Schleichender Abschied von einem Leitbild

Bereits ab den 1970er-Jahren wurde die breite Zielstellung der ›Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen (FuU)‹ genannten beruflichen Bildungsmaßnahmen sukzessive reduziert, bis 1998 mit der Umbenennung in ›Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW)‹ und Eingliederung des AFG ins SGB III makroökonomische Ziele und die Vermeidung unterwertiger Beschäftigung aufgegeben wurden. Nach der Herauslösung der ›weiter gefassten bildungspolitischen Ziele‹[5] aus dem Leistungskatalog wurden kontinuierlich finanzielle Anreize sowie Zugangsmöglichkeiten und -rechte weiter zurückgefahren. So wurde 1976 der Kreis der Menschen mit Rechtsanspruch auf eine Weiterbildung eingeschränkt, Bildungsmaßnahmen im Hochschulbereich waren nicht mehr för-

derfähig und das Unterhaltsgeld wurde abgesenkt. Mit dem Arbeitsförderungskonsolidierungsgesetz (AFK) von 1982 wurde die Förderung auf Arbeitslose und von Arbeitslosigkeit bedrohte Menschen begrenzt, das Unterhaltsgeld weiter reduziert und die Ablehnung einer Teilnahme mit einer Sperrzeit beim Leistungsbezug belegt. Eine weitere Reduzierung des Unterhaltsgeldes erfolgte 1984, bevor es 1985 wieder angehoben und 1994 erneut abgesenkt wurde. Ab 1988 konnten Sperrzeiten auch dann verhängt werden, wenn Arbeitslose ihren Ausschluss aus Maßnahmen der Arbeitsförderung herbeigeführt hatten.[6] Nur vereinzelt wurden im Rahmen ›einer permanenten Achterbahnfahrt nach Haushaltslage‹ auch Verbesserungen vorgenommen, ›wobei unterm Strich und über die Jahre die Fördervoraussetzungen erschwert und die Konditionen verschlechtert wurden‹.[7]

## Kurze Renaissance: Qualifizierung im Transformationsprozess

Nennenswerte Ausweitungen der beruflichen Weiterbildung kamen lediglich zustande, indem bestehende gesetzliche Regelungen extensiver genutzt wurden. Dies geschah insbesondere durch den massiven Maßnahmeneinsatz in Ostdeutschland nach der Wiedervereinigung. Hier standen wiederum breitere politische Zielvorstellungen im Vordergrund, die neben bildungs- und strukturpolitischen Erwägungen nun auch die sozialpolitische Abfederung der Wiedervereinigung umfassten. Dass trotz dieser Motivationslagen bei den späteren Evaluationen fast ausschließlich kurzfristige Effizienzkriterien Berücksichtigung fanden und dies zu vorhersehbar negativen Resultaten führte, beschädigte effektiv die Legitimation der FuU auch über die neuen Bundesländer hinaus.[8] Der langfristige Trend zur Zurückführung der FuU wurde dadurch noch einmal verschärft.

## Vermitteln statt qualifizieren: Aktivierungswende seit 1998

Mit der kurze Zeit später vollzogenen Einführung des SGB III wurde die berufliche Weiterbildung dann vollständig auf eine Funktion ›als kurzfristige Vermittlungshilfe‹[9] reduziert. Dies drückt sich etwa in der Abschaffung des Qualifikationsschutzes bei der Vermittlung, der Einführung einer ›Besten-Auslese‹ für die Teilnahme an FuU und der drastischen Reduzierung längerfristiger und abschlussbezogener Umschulungsmaßnahmen aus.[10]

Die mit dem Job-AQTIV-Gesetz 2002 kurzfristig wieder verfolgte breitere Zielsetzung entfaltete in der Praxis kaum Wirkung. Sie wurde stattdessen durch die wenig später folgenden, deutlich weitreichenderen Hartz-Reformen überkompensiert. Mit den Hartz-Reformen wurde die Reduktion der beruflichen Weiterbildung auf kurzfristiges Matching intensiviert und nunmehr auch organisatorisch verankert.[11] Kernaspekt im Bereich der beruflichen Weiterbildung war die Einführung sogenannter Bildungsgutscheine. Teilnehmende von Bildungsmaßnahmen werden seitdem nicht mehr direkt durch die Arbeitsverwaltung zugewiesen, sondern erhalten einen Gutschein mit Angabe zu Inhalt, Umfang und regionaler Begrenzung der vorgesehenen Maßnahme, den sie bei einem selbst gesuchten und ausgewählten Maßnahmenträger einlösen können.[12] Der Marktmechanismus soll einerseits die Partizipation und Motivation der Teilnehmenden erhöhen und gleichzeitig zur Kostensenkung durch Trägerkonkurrenz beitragen. Funktional ergänzt wird der neu geschaffene Quasi-Markt durch ein zweistufiges Zertifizierungsverfahren zur Qualitätssicherung, durch das sich zunächst Träger und dann die einzelnen angebotenen Maßnahmen anerkennen lassen müssen.[13] Anstelle einer mittelfristig verlässlichen Maßnahmenplanung steht nunmehr eine weitgehend unkoordinierte Marktsteuerung, die lediglich durch eine einjährige und unverbindlich gehaltene Bildungszielplanung gerahmt wird. Indem ›nur auf Sicht gefahren‹[14] wird, wird das Angebot an kurzfristigen Maßnahmen der Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW) und von Bewerbungstrai-

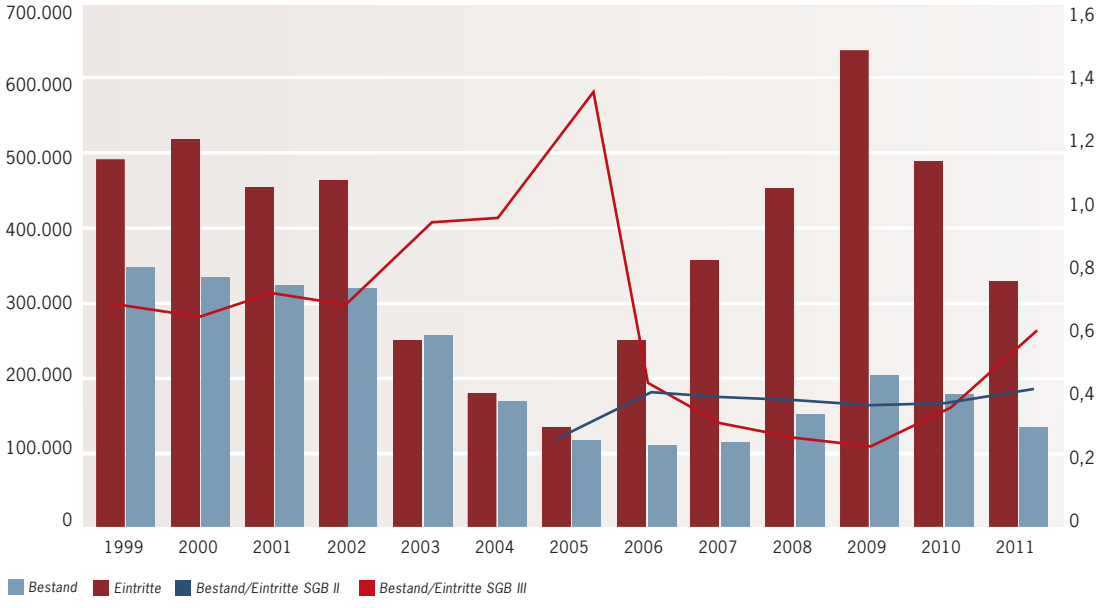
nings systematisch gegenüber längeren abschlussbezogenen Maßnahmen begünstigt.

Das bestehende Angebot wurde noch mit weiteren Schritten eingeschränkt: FbW-Maßnahmen wurden zeitweise nur noch bei einer erwarteten Eingliederungsquote von 70 Prozent zugelassen. Kostenerstattungen anhand bundeseinheitlicher Durchschnittskostensätze verhindern die noch im Job-AQTIV-Gesetz vorgesehene Zielgruppenorientierung und berücksichtigen keine Sonderbedarfe wie sozialpädagogische Betreuung mehr.[15] Seit April 2012 ist im SGB II allerdings die Möglichkeit eröffnet worden, vom Bildungsgutscheinverfahren abzuweichen. Unter spezifischen Voraussetzungen kann die Arbeitsverwaltung Auftragsmaßnahmen vergeben. Insgesamt betrachtet steht im Fokus der FbW aber nicht mehr die Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik verbindende Konzeption des AFG, sondern ein isoliert auf arbeitsmarktpolitische Ziele ausgerichteter Maßnahmengedanke.[16]

Auch empirisch lässt sich zeigen, wie der ursprüngliche Qualifizierungsauftrag des AFG dem auf Aktivierung beschränkten Paradigma des SGB II und III gewichen ist. Die veränderten Strukturen ziehen einen quantitativen Bedeutungsverlust der beruflichen Weiterbildung nach sich. Eintritte und Teilnehmerbestand sind nach 2002 regelrecht eingebrochen, die Zahl der Eintritte hat sich bis 2004 mehr als halbiert. Zwischen 2006 und 2009 ist zwar ein deutlicher Anstieg der Eintritte zu verzeichnen, bevor jedoch im Jahr 2011 wieder ein deutlicher Rückgang erfolgt (siehe Abbildung).

So sanken die Ausgaben für Weiterbildung von knapp 1,5 Prozent des Bruttosozialprodukts 1996 auf rund ein Prozent im Jahr 2006, also um ein Drittel. Die seitdem sinkende Teilnahmequote an Weiterbildungsmaßnahmen ist zwar noch immer höher als zu Beginn der 1990er-Jahre, jedoch bei verändertem Charakter der Maßnahmen.[17] Die Relation von Teilnehmerbestand und Teilnehmereintritten verweist auf eine strukturelle Verschiebung (siehe Abbildung). Das Verhältnis von Bestand zu Eintritten ist seit 2005 im SGB III stark zurückgegangen und steigt erst seit 2010 wieder leicht an. Und auch im SGB II verweist

**Eintritte und Bestand in Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW) und Verhältnis Bestand/Eintritte (Koeffizient) in den Rechtskreisen SGB III und SGB II**




Ab 2005 SGB III und SGB II. 2005/2006 ohne Daten der zkT (zugelassene kommunale Träger).
Quelle: Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen; eigene Darstellung.

der Koeffizient aus Bestand und Eintritten auf im Durchschnitt kurze Maßnahmedauern. Abschlussbezogene Maßnahmen gingen mit den Hartz-Reformen radikal zurück: Im Jahr 2000 begannen noch 96.000 Personen eine berufliche Weiterbildung mit anerkanntem Berufsabschluss, 2006 nur noch 17.000.[18]
Mit Ausnahme des als ›Meister-BAföG‹ bekannten Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetzes, das als separater Förderstrang die Tradition der Aufstiegsorientierung fortsetzt,[19] dominieren die kurzfristigen ›Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung‹ (Trainingsmaßnahmen). Bei ihnen handelt es sich zumeist um Maßnahmen bei einem Träger (MAT) wie etwa Bewerbungstrainings, die neben Informationsvermittlung auf Überprüfung der Arbeitsbereitschaft abzielen.[20] Dass mit Einführung des SGB II abschlussbezogene Maßnahmen erstmals auch Menschen außerhalb des SGB III offenstehen, kann diesem Trend quantitativ kaum etwas entgegensetzen: Empirisch handelt es sich hier nur um wenige Tausend Maßnahmeneintritte jährlich.[21] Die Entwicklung verweist darauf, dass das Spannungsverhältnis zwischen (abschlussbezogener) Qualifikationsvermittlung und schneller Arbeitsmarktintegration zugunsten des Vermittlungsvorbehalts aufgelöst worden ist. Statt auf Statussicherung und Aufstiegsmobilität zu fokussieren, orientiert der Vermittlungsvorrang Weiterbildung auf die Funktion einer schnellen Vermittlungsunterstützung. Die berufliche Weiterbildung wurde damit sukzessive vom ›Herzstück‹ – im Sinne eines Instrumentes der Statussicherung und Aufstiegsmobilität – zum ›Nischenprodukt‹ der aktiven Arbeitsmarktpolitik umgestaltet.[22]

PEER ROSENTHAL | FALK-CONSTANTIN WAGNER
Arbeitnehmerkammer Bremen

# 4 Arbeitsmarktpolitische Qualifizierung: Ergebnisse der Wirkungsforschung

Die Evaluationsforschung begleitet die Arbeitsförderung bereits seit Einführung des AFG. Wechselnde Ergebnisse lieferten regelmäßig Impulse für die Weiterentwicklung der Förderinstrumente und -praxis. Nachdem zunächst lediglich die Höhe der Wiedereingliederungsquoten betrachtet und dabei auf eine stark positive Wirkung geschlossen wurde, wurden später Kontrollgruppen ins methodische Repertoire aufgenommen. Ergebnisse zur Wirkung der Instrumente fielen fortan gemischter aus.

Ab den 1990er-Jahren stand das Sozioökonomische Panel (SOEP) für die Forschung zur Verfügung. Erstmalig wurden in breitem Umfang negative Wirkungen der FuU festgestellt, die man auf Einbindungseffekte (Lock-in-Effekte) zurückführte.[23] Unter diesen Einbindungseffekten bezeichnet man die Tatsache, dass Geförderte während der Maßnahme die Intensität der Arbeitsplatzsuche reduzieren und daher im Vergleich zu Menschen mit ähnlichen individuellen Merkmalen (Kontrollgruppe) später in Beschäftigung übergehen. Diese Argumentation trug maßgeblich zum Bedeutungsverlust der beruflichen Weiterbildung bei der Überführung ins SGB III bei. Erst im neuen Jahrtausend wurden Langzeitstudien mit Prozessdaten der Arbeitsverwaltung möglich, die langfristig positive Effekte von FbW auf Beschäftigung und Einkommen der Maßnahmenteilnehmenden feststellten.[24]

Dadurch geriet stärker die Argumentation in den Vordergrund, dass es sich bei den diagnostizierten Einbindungseffekten (Lock-in) während der Maßnahme und den dadurch zu begründenden kurzfristig geringeren Übergängen in Beschäftigung im Vergleich zu Menschen, die nicht an Maßnahmen teilnehmen, um ein erwartbares und langfristig vernachlässigbares Phänomen handelt. Jüngere Studien weisen insbesondere auf die Bedeutung von FbW für die Förderung der Aufstiegsmobilität von Niedrigqualifizierten und die Vermeidung beruflichen Abstiegs bei berufsfachlich Qualifizierten hin. So zeigen Deeke und Baas, dass die Chance auf Eintritt in den berufsfachlichen Arbeitsmarkt für zuvor an- und ungelernte Erwerbstätige bei Abschluss einer beruflichen Weiterbildung gegenüber nicht Teilnehmenden dreimal höher ausfällt.[25] Vor diesem Hintergrund diagnostiziert Bosch eine zunehmende Infragestellung der Reduzierung und der Ausrichtung auf Kurzfristmaßnahmen von FbW.[26]

In diese zunehmend skeptischere Bilanz der vergangenen Reformschritte reihen sich weitgehend auch die Befunde zum seit den Hartz-Reformen bestehenden System der FbW ein. Mit der Priorisierung kurzfristiger, auf Aktivierung ausgerichteter MATs und Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante (AGH-MAE) werden nur geringe Effekte erzielt[27] und Potenziale von umfassenden qualifizierenden Maßnahmen verschenkt.[28] Zudem steht das nunmehr stärker gewichtete betriebswirtschaftliche Effizienzgebot der sozialpolitischen Idee von beruflicher Weiterbildung entgegen, nämlich bestehende Bildungsungleichheiten abzubauen und die besonders schlechten Arbeitsmarktchancen von Niedrigqualifizierten zu verbessern.[29] Indem Weiterbildungsmaßnahmen nach der prognostizierten Wiedereingliederungschance vergeben werden, wird soziale Selektion in der Weiterbildung institutionalisiert.[30] Die Hartz-Evaluationen zeigten, dass die zeitweise bestehende 70-Prozent-Verbleibsquote als Kriterium für die Maßnahmenzulassung diesen Effekt noch verstärkt hat.[31]

Noch stärkere Kritik aus dieser Richtung erfährt das neu eingeführte Steuerungsmodell der Bildungsgutscheine. Hier kommt es neben der direkten Selektion der Teilnehmenden bei der Ausgabe der Gutscheine auch zu indirekten

Selektionseffekten: Gutscheininhaber ohne ausreichend positive Erfahrungen mit Bildungserfolg neigen stärker zu einer Nichteinlösung ihrer Gutscheine.[32] Zusätzlich sind sie über das bestehende Angebot und die Qualität einzelner Angebote nicht ausreichend informiert.[33] Die Arbeitsverwaltung darf ihnen hierbei zwar Hilfestellung geben, allgemein auf Bildungsangebote sowie auf trägerunabhängige Informationsplattformen verweisen – allerdings nicht konkrete Maßnahmen bei einem Träger empfehlen.[34] Das Informationsdefizit ist so gerade für bildungsferne Gruppen nur schwer zu überwinden und führt zu häufigerer Nichtinanspruchnahme der ausgestellten Gutscheine. Die geringere Beteiligung von Geringqualifizierten, Älteren, Alleinerziehenden, Menschen mit Behinderungen und Langzeitarbeitslosen, die bereits für die Ausgabe der Gutscheine festgestellt wurde, wird somit noch verschärft.[35]

Aufseiten der Träger erschwert die Auflösung der zuvor bestehenden regionalen Trägernetzwerke den Überblick über den Bildungsmarkt, ohne dass die entstandenen Planungsdefizite durch die nur vage gehaltene und unilateral von der Arbeitsverwaltung erstellte Bildungszielplanung kompensiert würden.[36] Dies geht zwar mit zufriedenen Einschätzungen von Vermittlungsfachkräften zur neuen Steuerungsform einher,[37] führt in der Konsequenz aber zu einer Verknappung des Angebots: Gerade im ländlichen Raum kommt es dazu, dass sich die Gutscheininhaber die wenigen Angebote gegenseitig wegnehmen.[38] Dies stellt erhöhte regionale Mobilitätsanforderungen an die Gutscheininhaber, die aber gerade von Alleinerziehenden oder gesundheitlich Beeinträchtigten nicht erfüllt werden können.[39] Im Ergebnis entsteht damit ein starker Selektionseffekt des neuen Steuerungsmodells sowohl bei der Ausgabe als auch bei der Einlösung der Bildungsgutscheine, die dem sozialpolitischen Ziel der beruflichen Weiterbildung entgegenwirken.

**PEER ROSENTHAL | FALK-CONSTANTIN WAGNER**
Arbeitnehmerkammer Bremen

# 5 Vermittlungs- und Beratungsdienstleistung als Bindeglied zwischen gesetzlichen Regelungen und Adressaten der Arbeitsförderung

Entscheidende Bedeutung kommt in der Arbeitsförderung der Ausgestaltung der Vermittlungsdienstleistung der Arbeitsverwaltung zu. Die Dienstleistungen bilden das ›Bindeglied‹ zwischen den institutionell-gesetzlichen Rahmenbedingungen und den seit den Hartz-Reformen als Kundinnen und Kunden bezeichneten Arbeitsuchenden.[40] Dieser Beratungsprozess ist deshalb wichtig, weil es sich um eine koproduzierte Dienstleistung handelt beziehungsweise handeln sollte. Sie funktioniert nur bei beiderseitiger Mitarbeit, eine einseitige Produkterstellung des Dienstleisters reicht nicht aus.[41] In diesem Beratungsprozess zwischen Vermittler und Arbeitsuchendem wird festgelegt, wie genau das Spannungsverhältnis aus echter Dienstleistung (Beratung, Vermittlung) und Kundenveränderung (Aktivierung) austariert wird.[42]

Der arbeitsmarktpolitische Diskurs während der Hartz-Reformphase war stark von dem Ziel einer verbesserten Dienstleistungserbringung geprägt. Nicht zuletzt dieser Diskurs war namensgebend für die ›Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeits-

markt‹ und die später nach ihr benannten Gesetze. Wie genau ›gute‹ Dienstleistungen am Arbeitsmarkt im Alltag aussehen sollten (theoretisch und praktisch), wird aber nicht vorgegeben und bleibt unklar.[43]

Im Kommissionsbericht hieß es: ‹Der Grundsatz ›Eigenaktivitäten auslösen – Sicherheit einlösen‹ als Leitorientierung für die Gestaltung der Dienstleistungsbeziehung beinhaltet verhaltensstützende Maßnahmen und schließt verhaltensbeeinflussende Maßnahmen zur Sicherung des Erfolges der vereinbarten und eingeleiteten Schritte nicht aus.‹[44] Damit sind die Kommission und später der Gesetzgeber einem Verständnis gefolgt, das die Dienstleistungsbeziehung nicht auf Rechtsansprüche der Arbeitsuchenden bezieht, sondern sich eine Verhaltensbeeinflussung durch negative Anreize explizit offenhält. Die für eine Dienstleistung notwendige Koproduktion soll nötigenfalls auch durchgesetzt werden können.

Im Unterschied zu anderen Dienstleistungsangeboten unterscheidet sich der Beratungsprozess in der Arbeitsmarktpolitik damit in mindestens zwei entscheidenden Punkten. Erstens können die Arbeitsuchenden den Dienstleistungsanbieter – weder institutionell noch personell – frei wählen.[45] Zweitens hat die Arbeitsverwaltung als Dienstleister neben der Bereitstellung von Förderungen auch die Möglichkeit, die Mitarbeit der Arbeitsuchenden durch gesetzliche Regelungen der Zumutbarkeit und des Sperrzeiten- beziehungsweise Sanktionsrechts zu fordern oder aber bei tatsächlicher oder fehlender Mitwirkung der Arbeitsuchenden entsprechendes Verhalten durch den Entzug von Lohnersatzleistungen zu sanktionieren. Daher ist der Prozess der Arbeitsmarktdienstleitung von einer Asymmetrie auf der Informationsebene und Entscheidungsebene gekennzeichnet.

In dem skizzierten Dienstleistungsumfeld wird darüber entschieden, wie im Einzelfall die weitere Integrationsstrategie ausgestaltet wird. Damit kommt der Interaktion zwischen Arbeitsverwaltung und Arbeitsuchenden eine entscheidende Bedeutung zu. Den Vermittlungsfachkräften – im SGB II stärker als im SGB III – obliegt damit die Verantwortung, die Letztentscheidung über Fördermöglichkeiten, Instrumentennutzung und Maßnahmenzuweisung treffen zu müssen.

Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit hat in mehreren Studien ermittelt, dass die Vermittlungsberatung in beiden Rechtskreisen noch ›deutliche Mängel‹ aufweist, individuelle Problemlagen von Arbeitsuchenden werden oft nicht hinreichend berücksichtigt.[46]

Zu kritischen Befunden kommt auch eine rechtskreisübergreifende Untersuchung, in der festgestellt wird, dass es nur in seltenen Fällen zu unterschiedlichen Interpretationen zwischen Vermittlungsfachkräften und Arbeitsuchenden bezüglich der Zielstellung der Arbeitsmarktintegration kommt. Daher werden an das individuelle Verhalten gekoppelte Sanktionen kritisch reflektiert, da sie einen solidarischen und koproduktiven Dienstleistungsprozess zu überlagern drohen. Dies ist problematisch, weil die Vermittlungsfachkräfte der Vielschichtigkeit und Differenziertheit der Arbeitsuchenden mit ihren unterschiedlichen Biografien, Lebensentwürfen und Lebenswelten nur schwerlich gerecht werden können.[47]

In der Studie ›Neue soziale Dienstleistungen im SGB II‹ wird die zeitliche Verfügbarkeit der Fachkräfte, das Spannungsverhältnis zwischen standardisierten Handlungsprogrammen und auf den Einzelfall bezogene Unterstützung und Beratung unter ›Bedingungen einseitiger, existenzieller Abhängigkeit‹ und die Auswahl der zu bearbeitenden Themen kritisch reflektiert.[48] Ein zentraler Befund ist hier, dass der den Arbeitsuchenden implizit unterstellte Aktivierungsbedarf tatsächlich nur selten vorliegen würde und diese Unterstellung vor dem Hintergrund der Machtasymmetrie zwischen Vermittlungsfachkraft und Arbeitsuchenden effektive Problemlösungen eher behindert als befördert.[49] Es wird gefordert, ›eine moderne arbeitsmarktnahe Dienstleistung auszugestalten, die auf sozialen Rechtsansprüchen beruht‹[50].

Dagegen stellen Schütz und andere fest, dass Fachkräfte die Kundenanliegen in der Regel zwar positiv aufgreifen und auch die Dokumentation der Beratung zufriedenstellend funktioniert. Allerdings ist die Beratungsqualität stark

unterschiedlich. Zudem dominieren die Fachkräfte die Beratungsgespräche und auch Entscheidungen über die Förderstrategien finden teilweise ohne nachvollziehbare Beteiligung der Betroffenen statt. Außerdem werden wichtige Probleme nicht immer in die Fallbearbeitung aufgenommen.[51]

Weitere Studien verweisen darauf, dass die Dienstleistungsinteraktion im SGB II zur Reproduktion bestehender Geschlechterungleichheiten beiträgt.[52] Auch die spezifischen Unterstützungsbedarfe von Arbeitsuchenden mit Migrationshintergrund werden in der Umsetzung des SGB II nur unsystematisch berücksichtigt.[53]

Im Rechtskreis des SGB II schlagen Qualifizierungsbedarfe bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie eine bei einzelnen Grundsicherungsträgern hohe Fluktuation unter den Fachkräften, zumindest bis zur 2009 ungelösten Trägerschaftsfrage, negativ zu Buche.[54] Zwar hat sich der Personalkörper der Grundsicherungsträger stabilisiert, im September 2012 war aber immer noch jeder neunte Jobcenter-Mitarbeiter befristet beschäftigt, im Bereich der Regionaldirektion Niedersachsen-Bremen der Bundesagentur für Arbeit lag die Befristungsquote bei 8,7 Prozent.[55]

Zusammenfassend stellt der Dienstleistungs- und Interaktionsprozess zwischen Vermittlungsfachkraft und Arbeitsuchendem das zentrale Nadelöhr dar, in dem über weitere Förder- und Berufsperspektiven entschieden wird. Die Ausgestaltung dieses Prozesses – darauf weisen zahlreiche Studien hin – ist noch ausbaufähig, insbesondere was eine stärkere Berücksichtigung der Fähigkeiten und Interessen der Arbeitsuchenden betrifft. Vor dem Hintergrund der dargestellten Entwicklung der arbeitsmarktpolitischen Qualifizierung, der Ergebnisse der Wirkungsforschung zu Qualifizierungsinstrumenten und dem vorhandenen Wissen über die ›black box‹[56] der Dienstleistungserbringung in der Arbeitsförderung steht im nächsten Kapitel zunächst eine quantitative Analyse zum Fördergeschehen im Land Bremen im Mittelpunkt. Darauf aufbauend werden qualitative Befunde auf der Basis von Interviews mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der bremischen Jobcenter, bremischer Weiterbildungsträger und Maßnahmenteilnehmerinnen und -teilnehmern präsentiert.

1 Bosch (2012), S. 111.
2 Vgl. Bosch (2012), S. 106–108.
3 Vgl. Kühl (1982).
4 Vgl. Lampert (1989).
5 Bosch (2012), S. 108.
6 Vgl. Schmid/Oschmiansky (2005).
7 Vgl. Oschmiansky/Ebach (2012), S. 93.
8 Vgl. Rosenthal (2010), S. 8 f.
9 Bosch (2012), S. 107.
10 Vgl. Bosch (2012), S. 108.
11 Vgl. Oschmiansky/Ebach (2012), S. 91.
12 Vgl. Kruppe (2012), S. 16.
13 Vgl. Doerr/Kruppe (2012), S. 6; Kruppe (2009), S. 10.
14 Bosch (2012), S. 112.
15 Vgl. Bosch (2012), S. 109, 112.
16 Vgl. Bosch (2012), S. 111.
17 Vgl. Bosch (2012), S. 116.
18 Vgl. Möller/Walwei (2009), S. 174.
19 Vgl. Bosch (2012), S. 107, 112.
20 Vgl. Rosenthal (2010), S. 7.
21 Vgl. Kruppe (2012), S. 16.
22 Vgl. Oschmiansky/Ebach (2012), S. 101.
23 Vgl. Bosch (2012), S. 113 f.
24 Vgl. Möller/Walwei (2009), S. 174 f.
25 Vgl. Deeke/Baas (2012), S. 29.
26 Vgl. Bosch (2012), S. 113 f.
27 Vgl. Koch et al. (2009), S. 159-163.
28 Vgl. Rosenthal (2010), S. 10.
29 Vgl. Fertig/Osiander (2012), S. 30.
30 Vgl. Kruppe (2009), S. 10.
31 Vgl. Kruppe (2009).
32 Vgl. Kruppe (2012), S. 19.
33 Vgl. Bosch (2012), S. 115.
34 Vgl. Kruppe (2009), S. 11 f.
35 Vgl. Kruppe (2009), S. 17 f.
36 Vgl. Bosch (2012), S. 115.
37 Vgl. Doerr/Kruppe (2012).
38 Vgl. Möller/Walwei (2009), S. 175 f.
39 Vgl. Kruppe (2009), S. 17 f.
40 Vgl. Schütz et al. (2011), S. 15.
41 Vgl. Schütz et al. (2011), S. 15.
42 Vgl. Karl (2012), Art. 29.
43 Vgl. Baethge-Kinsky et al. (2007b), S. 6.
44 Hartz (2002), S. 49.
45 Vgl. Schütz et al. (2011), S. 19 f.
46 Vgl. IAB (2011), S. 12.
47 Vgl. Ludwig-Mayerhofer et al. (2009).
48 Vgl. Baethge-Kinsky et al. (2007b).
49 Vgl. Baethge-Kinsky et al. (2007b), S. 61 f.
50 Baethge-Kinsky et al. (2007b), S. 63.
51 Vgl. Schütz et al. (2011).
52 Vgl. IAQ et al. (2009a); Karl (2012).
53 Vgl. IAQ et al. (2009b); Knuth (2010).
54 Vgl. Rosenthal (2010), S. 6.
55 Vgl. Deutscher Bundestag (2013).
56 Baethge-Kinsky et al. ( 2007a).

Im folgenden Kapitel werden Daten aus der Arbeitslosen-, Förder- und Beschäftigungsstatistik dargestellt, die sich in der Regel nur auf den Rechtskreis SGB II beziehen, also auf den Zuständigkeitsbereich der Jobcenter. Die Angaben für das Jahr 2011 bilden den quantitativen Hintergrund zu den im selben Jahr durchgeführten qualitativen Interviews. Auf die Interviewauswertungen im Kapitel 3 verweisen wir daher an verschiedenen Stellen dieses Kapitels. Daten der Arbeitslosenstatistik ändern sich über die Jahre eher geringfügig, wie zum Beispiel der Anteil von Alleinerziehenden an allen Arbeitslosen. Die Daten der Förderstatistik können von Jahr zu Jahr schwanken, wie zum Beispiel die Anzahl der geförderten Umschulungen. Daher sind im Folgenden Zahlen der Förderstatistik oft in Zeitreihen dargestellt.

# Strukturen in Bremen und Bremerhaven

## Arbeitslosen- und Förderstatistik 2

SUSANNE HERMELING | PAUL M. SCHRÖDER
Arbeitnehmerkammer Bremen | Bremer Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe

# 1 Daten zu Sozial- und Qualifikationsstrukturen

## Erwerbsfähige Leistungsberechtigte

Die Gruppe erwerbsfähiger Leistungsberechtigter (eLb) nach SGB II ist mehr als doppelt so groß wie die Gruppe der gemeldeten Arbeitslosen. Die Grundsicherungsstatistik weist für das Land Bremen im Juni 2011 rund 68.000 erwerbsfähige Leistungsberechtigte aus, von denen aber nur etwa 30.000 als arbeitslos gemeldet sind. Im Sinne der amtlichen Statistik nicht arbeitslose erwerbsfähige Leistungsberechtigte sind

- in ungeförderter Erwerbstätigkeit (etwa 12 % der eLb),
- in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (etwa 11 % der eLb),
- in Schule, Studium oder ungeförderter Ausbildung (etwa 8 % der eLb),
- in Erziehung, Haushalt, Pflege (etwa 7 % der eLb),
- in Arbeitsunfähigkeit (etwa 4 % der eLb),
- in vorruhestandsähnlichen Regelungen (etwa 6 % der eLb)
- unbekannt (etwa 6 % der eLb).[1]

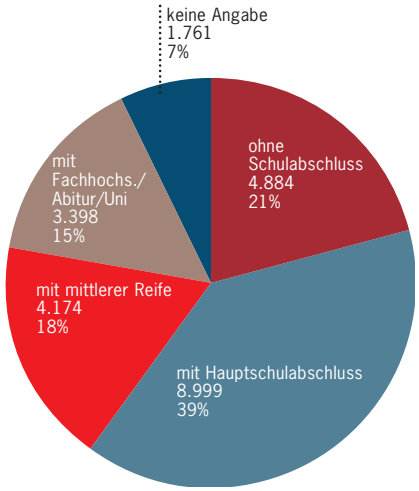
Da Grundsicherungsstatistik und Arbeitslosenstatistik getrennt geführt werden, lässt sich anhand der Arbeitslosenstatistik nur ein annähernd realistisches Gesamtbild aller soziodemografischen Merkmale und Qualifikationsprofile herstellen.[2] Was sagen die vorliegenden Daten der Arbeitslosenstatistik aus?

## Schulabschlüsse in der Arbeitslosenstatistik

Die folgende Arbeitslosenstatistik hat den Datenstand vom Juni 2011. In den Abbildungen 1 und 2 wird deutlich, dass in Bremen-Stadt und in Bremerhaven jeweils unterschiedliche Voraussetzungen für Förderstrukturen vorliegen. Etwa gleich hoch ist in beiden Städten der Anteil von Arbeitslosen ohne Schulabschluss, 21 Prozent in Bremen-Stadt und 23 Prozent in Bremerhaven. Etwa gleich hoch ist auch der Anteil von Arbeitslosen mit mittlerer Reife, 18 Prozent in Bremen-Stadt und 16 Prozent in Bremerhaven. Der Anteil von arbeitslosen Hauptschulabsolventen ist dagegen in

**Abb. 1: Schulabschlüsse von Arbeitslosen im Rechtskreis SGB II**

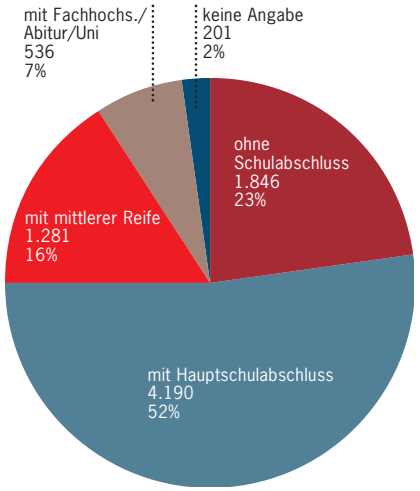
*Bremen-Stadt*




Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Sonderauswertung des Statistik-Service Nordost, Bestand Juni 2011 SGB II, eigene Auswertung

**Abb. 2: Schulabschlüsse von Arbeitslosen im Rechtskreis SGB II**

*Bremerhaven*




Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Sonderauswertung des Statistik-Service Nordost, Bestand Juni 2011 SGB II, eigene Auswertung

Bremerhaven mit 52 Prozent wesentlich höher als in Bremen-Stadt mit 39 Prozent. In Bremen-Stadt ist dafür der Anteil von Schulabsolventen mit (Fach-)Hochschulreife mit 15 Prozent wesentlich höher als in Bremerhaven mit 7 Prozent. Allerdings ist in Bremen-Stadt mit 7 Prozent der Anteil von Arbeitslosen ohne bekanntes Merkmal wesentlich höher als in Bremerhaven mit 2 Prozent.

## Qualifikationsprofil arbeitsloser Geringqualifizierter

Im Jahr 2011 sind 68 Prozent der Arbeitslosen nach SGB II in Bremen-Stadt und 72 Prozent in Bremerhaven sogenannte Geringqualifizierte. Zu den Geringqualifizierten zählen Arbeitslose ohne anerkannten Berufsabschluss oder solche, deren Berufsabschluss[3] aufgrund einer mehr als vier Jahre dauernden Tätigkeit in an- und ungelernter Beschäftigung als veraltet gilt. Allerdings weist die Bundesagentur für Arbeit darauf hin, dass die Zahl der ›Berufsentfremdeten‹ oder ›wieder Ungelernten‹ wohl unterzeichnet ist. In Bremerhaven sind beispielsweise laut Statistik in absoluten Zahlen mehr Arbeitslose berufsentfremdet als in Bremen (vgl. Abbildungen 3 und 4). Das Merkmal ›berufsentfremdet‹ wird also vermutlich nicht in allen Jobcentern einheitlich interpretiert und zugeordnet. So wäre anzunehmen, dass eine größere Anzahl der Berufsrückkehrerinnen, die nach längeren Familienpausen den Anschluss an ihren erlernten Beruf verloren haben, als ›berufsentfremdet‹ eingestuft werden. Diese Gruppe ist jedoch in der kleinen Zahl der ›Berufsentfremdeten‹ offensichtlich nicht enthalten. Auch bei solchen Arbeitsuchenden, die aufgrund einer Erkrankung ihren Beruf nicht mehr ausüben können, ohne jedoch offizielle Ansprüche auf eine berufliche Rehabilitation zu haben, ist die formale Einstufung möglicherweise nicht hinreichend geklärt. Die formale Zuordnung ist für Arbeitsuchende insofern relevant, als sie Auswirkungen auf die Anerkennung eines Förderbedarfs haben kann.[4] Nach Aussagen einiger erwerbsloser Interviewpartner im Rahmen der Studie, kann ein vorhandener Berufsabschluss Barrieren für die Förderung einer Umschulung darstellen, selbst wenn aus individuellen Gründen die Wiederaufnahme des Herkunftsberufes erschwert oder unmöglich ist.[5]

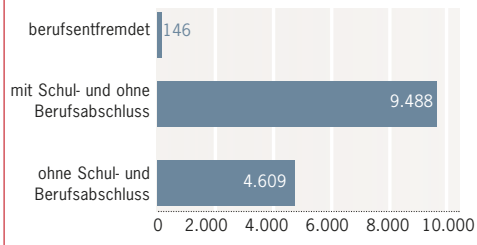
## Altersstruktur arbeitsloser Geringqualifizierter

Die Altersstruktur der arbeitslosen Geringqualifizierten in den Abbildungen 5 und 6 entspricht nicht der Altersstruktur der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (eLb). Sowohl die Gruppe der Jüngeren (unter 25 Jahre) als auch die Gruppe der Älteren (über 50 Jahre) ist in der Arbeitslosenstatistik vergleichsweise niedrig. Bei der Interpretation der Daten über arbeitslose Geringqualifizierte (s. Abbildungen 5 und 6) muss also beachtet werden, dass sich viele jüngere eLb in Schule, Ausbildung oder arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen befinden und viele Ältere vorruhestandsähnliche Regelungen in Anspruch genommen haben.

Relevant für die Planung von Förderstrukturen ist, dass die bei Weitem größte Gruppe der geringqualifizierten Arbeitslosen über 30 Jahre alt ist. Diese hat kaum noch Zugangsmöglichkeiten zum regulären Ausbildungssystem und

**Abb. 3:**
**Arbeitslose Geringqualifizierte**

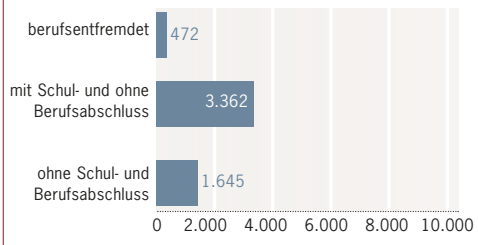
*Bremen-Stadt*




Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Sonderauswertung des Statistik-Service Nordost, Bestand Jahresdurchschnitt 2011 SGB II; eigene Auswertung

**Abb. 4:**
**Arbeitslose Geringqualifizierte**

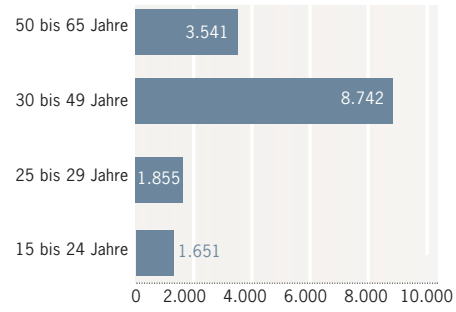
*Bremerhaven*




Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Sonderauswertung des Statistik-Service Nordost, Bestand Jahresdurchschnitt 2011 SGB II; eigene Auswertung

**Abb. 5:**
**Geringqualifizierte Arbeitslose**

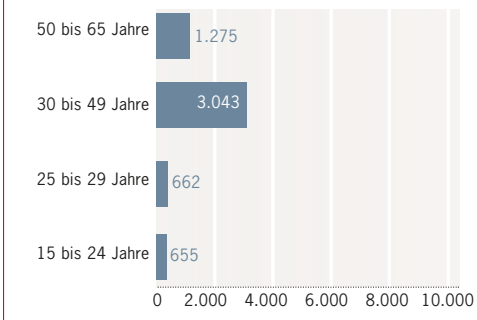
*Bremen-Stadt*




Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Sonderauswertung des Statistik-Service Nordost, Bestand Jahresdurchschnitt 2011 SGB II; eigene Berechnungen

**Abb. 6:**
**Geringqualifizierte Arbeitslose**

*Bremerhaven*




Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Sonderauswertung des Statistik-Service Nordost, Bestand Jahresdurchschnitt 2011 SGB II; eigene Berechnungen

ist somit für den Erwerb eines Berufsabschlusses auf Alternativen wie geförderte Umschulungen oder bei einschlägiger Berufserfahrung auf Vorbereitungen auf Externenprüfungen angewiesen.

## Migranten und Zugewanderte mit Auslandsqualifikationen

Etwa ein Drittel der Arbeitslosen in Bremen-Stadt (7.565) und etwa ein Fünftel (1.710) in Bremerhaven tragen nach der Datenerfassung der Bundesagentur für Arbeit ein Migrationsmerkmal. Erfasst werden dabei nur ausländische Staatsangehörige, Spätaussiedler oder während des Leistungsbezugs Eingebürgerte, die im Folgenden Migranten genannt werden. Arbeitsuchende, die bereits vor dem Leistungsbezug die deutsche Staatsangehörigkeit angenommen hatten, werden in den Daten nicht abgebildet. Der Anteil geringqualifizierter Migranten ist sowohl in Bremen-Stadt mit 84 Prozent als auch in Bremerhaven mit 85 Prozent überproportional hoch. Das Gleiche gilt für den Anteil der Arbeitslosen ohne Schulabschluss, der in beiden Städten über ein Drittel beträgt (vgl. Abb. 8 und 11).

Allerdings weist die Arbeitslosenstatistik Lücken bei der Erfassung des Qualifikationsprofils auf. So tragen in der Gruppe aller arbeitslosen Geringqualifizierten in Bremen-Stadt zehn Prozent (1.546 Personen) und in Bremerhaven drei Prozent (156 Personen) weder das Merkmal ohne Berufsabschluss noch das Merkmal berufsentfremdet (vgl. Abb. 7 und 10). Auch in Westdeutschland gibt es diese statistische Lücke (etwa 7 %), die in den vergangenen Jahren scheinbar gewachsen ist. Unklarheit über die Zuordnung des Qualifikationsmerkmals besteht offensichtlich vor allem bei Arbeitslosen mit ausländischer Nationalität. Von ihnen sind nämlich in Bremen-Stadt 13 Prozent (787 Personen) und in Bremerhaven sechs Prozent (76 Personen) keinem Merkmal zugeordnet. In der Gruppe der arbeitslosen Migranten in Bremen-Stadt sind elf Prozent (866 Personen) keinem Qualifikationsmerkmal zugeordnet (vgl. Abb. 8). Dass bei einer wachsenden Gruppe von arbeitslosen Migranten in Bremen wie in Westdeutschland dieses Merkmal unklar bleibt, kann mit dem 2011 in Kraft getretenen Anerkennungsgesetz zusammenhängen. Womöglich hat die Debatte um die Anerkennung von Auslandsqualifikationen in den Jobcentern Unsicherheit darüber erzeugt, wie ein ausländischer Berufsabschluss einzuordnen ist. Gerade für Zugewanderte mit Auslandsqualifikationen ist es jedoch von besonderer Bedeutung, dass ihr Qualifikationsprofil in der Behörde differenziert erfasst wird, weil sie auf eine Beratung über individuelle Anerkenungs- und Qualifizierungsmöglichkeiten in hohem Maße angewiesen sind. Hier wäre zu überlegen, wie in Zukunft in Deutschland nicht anerkannte Auslandsqualifikationen im Datenbestand der Arbeitsverwaltung sichtbar gemacht werden können.

## Geschlecht, Alleinerziehende und Frauen mit Nichtaktivierungsgrund ›Kind unter drei Jahren‹

Ein Blick auf das Merkmal Geschlecht zeigt, dass weniger Frauen als Männer unter den Geringqualifizierten gezählt werden. In Bremen-Stadt sind im Jahr 2011 im Rechtskreis SGB II 7.196 arbeitslose Frauen und 8.593 arbeitslose Männer als geringqualifiziert gezählt. In Bremerhaven sind 2.706 Frauen und 2.929 Männer als geringqualifiziert in der Arbeitslosenstatistik gemeldet.[6] Diese Zahlen lassen sich nicht mit einem höheren Qualifikationsniveau der arbeitsuchenden Frauen erklären. Vielmehr ist zu bedenken, dass von den erwerbsfähigen hilfeberechtigten Männern ein höherer Anteil als bei den Frauen arbeitslos gemeldet ist und damit in der Arbeitslosenstatistik erfasst wird. Eine große Gruppe von etwa 3.900 erwerbsfähigen leistungsberechtigten Frauen in Bremen-Stadt und 1.100 in Bremerhaven fällt aus der Arbeitslosenstatistik heraus, weil für sie der ›Nichtaktivierungsgrund Erziehende mit Kind unter drei Jahren‹ gilt. Diese Gruppe besteht fast nur aus Frauen, die zu einem großen Teil geringqualifiziert sind (in Bremen-Stadt 77 % und in Bremerhaven 79 %, vgl. Abb. 9 und 12). Eine weitere Besonderheit ist, dass der Anteil ausländischer Frauen in dieser Gruppe in Bremen-Stadt mit rund 35 Prozent (1.343 Frauen) überdurchschnittlich hoch ist. Von ihnen haben über 90 Prozent keinen Berufsabschluss. Die ›nicht arbeitsuchenden‹ Frauen sind formal von einer Förderung nicht ausgeschlossen, doch Ergebnisse aus den qualitativen Interviews[7] werfen die Frage auf, ob diese Gruppe in der Beratung und Förderung ihren Interessen entsprechend berücksichtigt wird. Auch im Vierten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung wird darauf hingewiesen, dass Untersuchungen über Alleinerziehende mit jüngeren Kindern ergeben haben, dass diese Gruppe oft von Fördermaßnahmen ausgeschlossen wird.[8] Außerdem ist es wahrscheinlich, dass die Frauen mit Kindern unter drei Jahren durch einen Mangel an Krippenplätzen oft gar nicht oder unter erschwerten Bedingungen an beruflicher Bildung teilnehmen können. Das gilt in besonderem Maß für die ›nicht arbeitsuchenden‹ Alleinerziehenden mit Kindern unter drei Jahren (1.208 in Bremen-Stadt und 442 in Bremerhaven), von denen nur 24 Prozent überhaupt einen Berufsabschluss haben. In ganz Deutschland sind im Jahr 2013 laut Statistik 16 Prozent aller alleinerziehenden Leistungsberechtigten im SBG II wegen Kindererziehung nicht arbeitslos gemeldet. Weitere 16 Prozent sind überwiegend in Teilzeit und geringfügig beschäftigt und beziehen ergänzende Leistungen.[9]

## Abb. 7:
## Arbeitslose im Rechtskreis SGB II

*Bremen-Stadt*

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Arbeitslose insgesamt** | **22.757** | **23.370** | **23.190** | **100%** | **100%** | **100%** |
| darunter | | | | | | |
| ■ ohne Schul- und Berufsabschluss | 4.737 | 4.652 | 4.609 | 20,8% | 19,9% | 19,9% |
| ■ mit Schul- ohne Berufsabschluss | 9.971 | 9.747 | 9.488 | 43,8% | 41,7% | 40,9% |
| ■ ohne Schul- mit Berufsabschluss | 190 | 247 | 259 | 0,8% | 1,1% | 1,1% |
| ■ mit Schul- und Berufsabschluss | 6.651 | 7.080 | 6.852 | 29,2% | 30,3% | 29,5% |
| ■ unbekannt | 1.209 | 1.644 | 1.982 | 5,3% | 7,0% | 8,5% |
| nachrichtlich | | | | | | |
| Geringqualifizierte | 15.832 | 15.855 | 15.789 | 69,6% | 67,8% | 68,1% |
| **Arbeitslose – Geringqualifizierte** | **15.832** | **15.855** | **15.789** | **100%** | **100%** | **100%** |
| darunter | | | | | | |
| ■ ohne Schul- und Berufsabschluss | 4.737 | 4.652 | 4.609 | 29,9% | 29,3% | 29,2% |
| ■ mit Schul- ohne Berufsabschluss | 9.971 | 9.747 | 9.488 | 63% | 61,5% | 60,1% |
| ■ ohne Schul- mit Berufsabschluss | 1 | 3 | 3 | 0% | 0% | 0% |
| ■ mit Schul- und Berufsabschluss | 96 | 144 | 136 | 0,6% | 0,9% | 0,9% |
| ■ unbekannt | 1.027 | 1.308 | 1.552 | 6,5% | 8,3% | 9,8% |
| nachrichtlich | | | | | | |
| Geringqualifizierte | 15.832 | 15.855 | 15.789 | 100% | 100% | 100% |
| ■ ohne abgeschlossene Berufsausbildung | 14.707 | 14.400 | 14.097 | 92,9% | 90,8% | 89,3% |
| ■ berufsentfremdet [1)] | 98 | 151 | 146 | 0,6% | 1,0% | 0,9% |
| ■ ungeklärte Geringqualifizierte | 1.027 | 1.304 | 1.546 | 6,5% | 8,2% | 9,8% |
| **Arbeitslose 50 Jahre bis unter 65 Jahren** | **4.984** | **5.145** | **5.500** | **100%** | **100%** | **100%** |
| darunter | | | | | | |
| ■ ohne Schul- und Berufsabschluss | 1.020 | 1.049 | 1.112 | 20,5% | 20,4% | 20,2% |
| ■ mit Schul- ohne Berufsabschluss | 2.147 | 2.040 | 2.047 | 43,1% | 39,6% | 37,2% |
| ■ ohne Schul- mit Berufsabschluss | 53 | 60 | 76 | 1,1% | 1,2% | 1,4% |
| ■ mit Schul- und Berufsabschluss | 1.543 | 1.664 | 1.821 | 31,0% | 32,3% | 33,1% |
| ■ unbekannt | 219 | 332 | 443 | 4,4% | 6,5% | 8,1% |
| nachrichtlich | | | | | | |
| Geringqualifizierte | 3.370 | 3.389 | 3.541 | 67,6% | 65,9% | 64,4% |
| ■ ohne abgeschlossene Berufsausbildung | 3.168 | 3.089 | 3.159 | 63,6% | 60,0% | 57,4% |
| ■ berufsentfremdet [1)] | 24 | 43 | 48 | 0,5% | 0,8% | 0,9% |
| ■ ungeklärte Geringqualifizierte | 179 | 258 | 334 | 3,6% | 5,0% | 6,1% |

1) Die Dimension erlaubt Aussagen darüber, wie viele zur Arbeitsvermittlung angemeldete Personen gering qualifiziert sind. Dabei werden sowohl jene Personen berücksichtigt, die über keine abgeschlossene Berufsausbildung verfügen als auch jene, die berufsentfremdet sind, das heißt, zwar über einen Berufsabschluss verfügen, jedoch aufgrund einer mehr als vier Jahre ausgeübten Beschäftigung in an- oder ungelernter Tätigkeit eine entsprechende Beschäftigung voraussichtlich nicht mehr ausüben können (vgl. § 77 Abs. 2 SGB III). Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Ausprägung ›berufsentfremdet‹ und damit die Angabe zu ›Geringqualifizierten‹ unterzeichnet ist.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Sonderauswertung des Statistik-Service Nordost; eigene Berechnungen

## Abb. 8:
## Arbeitslose im Rechtskreis SGB II

*Bremen-Stadt*

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Arbeitslose Ausländer/innen, Eingebürgerte oder Spätaussiedler/innen** [2] | **7.267** | **7.526** | **7.565** | **100%** | **100%** | **100%** |
| darunter | | | | | | |
| ■ ohne Schul- und Berufsabschluss | 2.683 | 2.629 | 2.609 | 36,9% | 34,9% | 34,5% |
| ■ mit Schul- ohne Berufsabschluss | 2.964 | 2.959 | 2.848 | 40,8% | 39,3% | 37,7% |
| ■ ohne Schul- mit Berufsabschluss | 70 | 82 | 90 | 1,0% | 1,1% | 1,2% |
| ■ mit Schul- und Berufsabschluss | 1.043 | 1.103 | 1.055 | 14,4% | 14,7% | 14% |
| ■ unbekannt | 506 | 754 | 963 | 7% | 10% | 12,7% |
| nachrichtlich | | | | | | |
| Geringqualifizierte | 6.132 | 6.288 | 6.336 | 84,4% | 83,6% | 83,8% |
| ■ ohne abgeschlossene Berufsausbildung | 5.647 | 5.587 | 5.457 | 77,7% | 74,2% | 72,1% |
| ■ berufsentfemdet | 11 | 15 | 13 | 0,1% | 0,2% | 0,2% |
| ■ ungeklärte Geringqualifizierte | 474 | 687 | 866 | 6,5% | 9,1% | 11,5% |
| **Arbeitslose Ausländer/innen** | **5.845** | **6.010** | **6.001** | **100%** | **100%** | **100%** |
| darunter | | | | | | |
| ■ ohne Schul- und Berufsabschluss | 2.330 | 2.255 | 2.198 | 39,9% | 37,5% | 36,6% |
| ■ mit Schul- ohne Berufsabschluss | 2.272 | 2.240 | 2.165 | 38,9% | 37,3% | 36,1% |
| ■ ohne Schul- mit Berufsabschluss | 54 | 62 | 64 | 0,9% | 1% | 1,1% |
| ■ mit Schul- und Berufsabschluss | 735 | 772 | 717 | 12,6% | 12,8% | 12% |
| ■ unbekannt | 454 | 681 | 856 | 7,8% | 11,3% | 14,3% |
| nachrichtlich | | | | | | |
| Geringqualifizierte | 5.037 | 5.133 | 5.157 | 86,2% | 85,4% | 85,9% |
| ■ ohne abgeschlossene Berufsausbildung | 4.602 | 4.495 | 4.363 | 78,7% | 74,8% | 72,7% |
| ■ berufsentfremdet | 7 | 10 | 6 | 0,1% | 0,2% | 0,1% |
| ■ ungeklärte Geringqualifizierte | 429 | 628 | 787 | 7,3% | 10,4% | 13,1% |
| **Arbeitslose Eingebürgerte oder Spätaussiedler/innen** | **1.421** | **1.517** | **1.564** | **100%** | **100%** | **100%** |
| darunter | | | | | | |
| ■ ohne Schul- und Berufsabschluss | 353 | 373 | 410 | 24,8% | 24,6% | 26,2% |
| ■ mit Schul- ohne Berufsabschluss | 693 | 719 | 683 | 48,7% | 47,4% | 43,7% |
| ■ ohne Schul- mit Berufsabschluss | 16 | 20 | 26 | 1,1% | 1,3% | 1,7% |
| ■ mit Schul- und Berufsabschluss | 308 | 331 | 338 | 21,7% | 21,8% | 21,6% |
| ■ unbekannt | 52 | 73 | 107 | 3,7% | 4,8% | 6,8% |
| nachrichtlich | | | | | | |
| Geringqualifizierte | 1.095 | 1.156 | 1.179 | 77% | 76,2% | 75,4% |
| ■ ohne abgeschlossene Berufsausbildung | 1.045 | 1.092 | 1.094 | 73,5% | 72% | 69,9% |
| ■ berufsentfremdet | 4 | 5 | 6 | 0,3% | 0,3% | 0,4% |
| ■ ungeklärte Geringqualifizierte | 46 | 59 | 79 | 3,2% | 3,9% | 5,1% |

2) Bei diesem Merkmal handelt es sich nicht um Daten im Zusammenhang mit der Migrationshintergrund-Erhebungsverordnung. Im Rahmen der Statistik der BA kann der Migrationshintergrund nicht zum Beispiel in der zweiten Generation oder nicht, wenn der Kunde erst nach Erhalt der deutschen Staatsbürgerschaft in den IT-Systemen der BA erfasst wurde, ermittelt werden. Außerdem werden seit September 2011 auch keine Informationen mehr berücksichtigt, die vor Einführung VerBIS im alten Fachverfahren CoArb erfaßt wurden. Dieses hat zur Folge, dass die Zahlen in den Ausprägungen ›früher kein deutscher Staatsangehöriger/früher Spätaussiedler laut Kundenhistorie‹ zurückgehen.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Sonderauswertung des Statistik-Service Nordost; eigene Berechnungen

## Abb. 9:
## Arbeitslose im Rechtskreis SGB II

*Bremen-Stadt*

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Arbeitslose Alleinerziehende** | **2.951** | **2.938** | **2.955** | **100%** | **100%** | **100%** |
| darunter | | | | | | |
| ■ ohne Schul- und Berufsabschluss | 601 | 615 | 597 | 20,4% | 20,9% | 20,2% |
| ■ mit Schul- ohne Berufsabschluss | 1.365 | 1.289 | 1.285 | 46,3% | 43,9% | 43,5% |
| ■ ohne Schul- mit Berufsabschluss | 21 | 28 | 34 | 0,7% | 1% | 1,2% |
| ■ mit Schul- und Berufsabschluss | 845 | 839 | 824 | 28,6% | 28,6% | 27,9% |
| ■ unbekannt | 119 | 167 | 215 | 4,0% | 5,7% | 7,3% |
| nachrichtlich | | | | | | |
| Geringqualifizierte | 2.076 | 2.049 | 2.055 | 70,3% | 69,7% | 69,5% |
| ■ ohne abgeschlossene Berufsausbildung | 1.966 | 1.904 | 1.882 | 66,6% | 64,8% | 63,7% |
| ■ berufsentfremdet | 14 | 17 | 19 | 0,5% | 0,6% | 0,6% |
| ■ ungeklärte Geringqualifizierte | 96 | 127 | 154 | 3,3% | 4,3% | 5,2% |
| **nicht arbeitsuchend gemeldete erwerbsfähige Personen mit dem Nichtaktivierungsgrund ›Erziehende mit Kind unter 3 Jahren‹ im Rechtskreis SGB II** | | | | | | |
| **nachrichtlich nicht als arbeitsuchend registriert!** | **3.832** | **3.945** | **3.855** | **100%** | **100%** | **100%** |
| nachrichtlich | | | | | | |
| Geringqualifizierte | 3.099 | 3.084 | 2.961 | 80,9% | 78,2% | 76,8% |
| ■ ohne abgeschlossene Berufsausbildung | 3.096 | 3.077 | 2.952 | 80,8% | 78% | 76,6% |
| ■ mit abgeschlossener Berufsausbildung | 3 | 7 | 9 | 0,1% | 0,2% | 0,2% |
| ■ ungeklärte Geringqualifizierte | 0 | 0 | 0 | 0% | 0% | 0% |
| darunter | | | | | | |
| **Alleinerziehende** [3)] | **1.270** | **1.230** | **1.208** | **100%** | **100%** | **100%** |
| ■ ohne abgeschlossene Berufsausbildung | 997 | 952 | 913 | 78,5% | 77,4% | 75,6% |
| ■ mit abgeschlossener Berufsausbildung | 266 | 264 | 284 | 20,9% | 21,4% | 23,5% |
| ■ unbekannt | 7 | 14 | 11 | 0,6% | 1,2% | 0,9% |

3) In der Arbeitslosen-/Arbeitsuchenden-Statistik wird das Merkmal alleinerziehend für beide Rechtskreise auf der Basis von Prozessdaten aus den Vermittlungssystemen ermittelt; diese entstehen durch eine Befragung des Arbeitslosen bzw. des Arbeitsuchenden. Insofern liegt eine andere Erhebungslogik zugrunde als in der Grundsicherungsstatistik, die auf die (leistungsrelevanten) erfassten Lebensumstände zugreift (zum Beispiel minderjähriges Kind in der Bedarfsgemeinschaft und kein Partner in der Bedarfsgemeinschaft). Deshalb sind die Zahlen aus der Arbeitslosenstatistik zu den arbeitslosen Alleinerziehenden im Rechtskreis SGB II nicht exakt deckungsgleich mit den Zahlen aus der Grundsicherungsstatistik zu den arbeitslosen erwerbsfähigen Alleinerziehenden und haben möglicherweise nicht die gleiche Aktualität.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Sonderauswertung des Statistik-Service Nordost; eigene Berechnungen

## Abb. 10:
## Arbeitslose im Rechtskreis SGB II

*Bremerhaven*

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Arbeitslose insgesamt** | **7.139** | **7.606** | **7.866** | **100%** | **100%** | **100%** |
| darunter | | | | | | |
| ■ ohne Schul- und Berufsabschluss | 1.695 | 1.663 | 1.645 | 23,7% | 21,9% | 20,9% |
| ■ mit Schul- ohne Berufsabschluss | 3.038 | 3.215 | 3.362 | 42,5% | 42,3% | 42,7% |
| ■ ohne Schul- mit Berufsabschluss | 108 | 130 | 142 | 1,5% | 1,7% | 1,8% |
| ■ mit Schul- und Berufsabschluss | 2.247 | 2.429 | 2.492 | 31,5% | 31,9% | 31,7% |
| ■ unbekannt | 52 | 170 | 225 | 0,7% | 2,2% | 2,9% |
| nachrichtlich | | | | | | |
| Geringqualifizierte | 5.100 | 5.398 | 5.635 | 71,4% | 71,0% | 71,6% |
| **Arbeitslose – Geringqualifizierte** | **5.100** | **5.398** | **5.635** | **100%** | **100%** | **100%** |
| darunter | | | | | | |
| ■ ohne Schul- und Berufsabschluss | 1.695 | 1.663 | 1.645 | 33,2% | 30,8% | 29,2% |
| ■ mit Schul- ohne Berufsabschluss | 3.038 | 3.215 | 3.362 | 59,6% | 59,6% | 59,7% |
| ■ ohne Schul- mit Berufsabschluss | 7 | 9 | 15 | 0,1% | 0,2% | 0,3% |
| ■ mit Schul- und Berufsabschluss | 327 | 400 | 454 | 6,4% | 7,4% | 8,1% |
| ■ unbekannt | 33 | 111 | 159 | 0,7% | 2,1% | 2,8% |
| nachrichtlich | | | | | | |
| Geringqualifizierte | 5.100 | 5.398 | 5.635 | 100% | 100% | 100% |
| ■ ohne abgeschlossene Berufsausbildung | 4.732 | 4.877 | 5.007 | 92,8% | 90,4% | 88,8% |
| ■ berufsentfremdet [1)] | 336 | 414 | 472 | 6,6% | 7,7% | 8,4% |
| ■ ungeklärte Geringqualifizierte | 31 | 107 | 156 | 0,6% | 2,0% | 2,8% |
| **Arbeitslose 50 Jahre bis unter 65 Jahren** | **1.560** | **1.598** | **1.856** | **100%** | **100%** | **100%** |
| darunter | | | | | | |
| ■ ohne Schul- und Berufsabschluss | 367 | 365 | 395 | 23,5% | 22,8% | 21,3% |
| ■ mit Schul- ohne Berufsabschluss | 612 | 593 | 686 | 39,2% | 37,1% | 36,9% |
| ■ ohne Schul- mit Berufsabschluss | 30 | 27 | 33 | 1,9% | 1,7% | 1,8% |
| ■ mit Schul- und Berufsabschluss | 539 | 570 | 676 | 34,5% | 35,7% | 36,4% |
| ■ unbekannt | 13 | 43 | 66 | 0,8% | 2,7% | 3,6% |
| nachrichtlich | | | | | | |
| Geringqualifizierte | 1.059 | 1.084 | 1.275 | 67,9% | 67,8% | 68,7% |
| ■ ohne abgeschlossene Berufsausbildung | 979 | 958 | 1.081 | 62,8% | 59,9% | 58,2% |
| ■ berufsentfremdet [1)] | 72 | 98 | 148 | 4,6% | 6,1% | 8,0% |
| ■ ungeklärte Geringqualifizierte | 8 | 29 | 46 | 0,5% | 1,8% | 2,5% |

1) Die Dimension erlaubt Aussagen darüber, wie viele zur Arbeitsvermittlung angemeldete Personen gering qualifiziert sind. Dabei werden sowohl jene Personen berücksichtigt, die über keine abgeschlossene Berufsausbildung verfügen als auch jene, die berufsentfremdet sind, das heißt, zwar über einen Berufsabschluss verfügen, jedoch aufgrund einer mehr als vier Jahre ausgeübten Beschäftigung in an- oder ungelernter Tätigkeit eine entsprechende Beschäftigung voraussichtlich nicht mehr ausüben können (vgl. § 77 Abs. 2 SGB III). Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Ausprägung ›berufsentfremdet‹ und damit die Angabe zu ›Geringqualifizierten‹ unterzeichnet ist.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Sonderauswertung des Statistik-Service Nordost; eigene Berechnungen

## Abb. 11:
## Arbeitslose im Rechtskreis SGB II

*Bremerhaven*

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Arbeitslose Ausländer/innen, Eingebürgerte oder Spätaussiedler/innen** [2] | **1.570** | **1.682** | **1.710** | **100%** | **100%** | **100%** |
| darunter | | | | | | |
| ■ ohne Schul- und Berufsabschluss | 616 | 593 | 615 | 39,2% | 35,2% | 35,9% |
| ■ mit Schul- ohne Berufsabschluss | 664 | 724 | 713 | 42,3% | 43% | 41,7% |
| ■ ohne Schul- mit Berufsabschluss | 28 | 27 | 32 | 1,8% | 1,6% | 1,9% |
| ■ mit Schul- und Berufsabschluss | 245 | 265 | 251 | 15,6% | 15,8% | 14,6% |
| ■ unbekannt | 17 | 73 | 100 | 1,1% | 4,3% | 5,9% |
| nachrichtlich Geringqualifizierte | 1.320 | 1.412 | 1.458 | 84,1% | 84% | 85,2% |
| ■ ohne abgeschlossene Berufsausbildung | 1.280 | 1.317 | 1.327 | 81,5% | 78,3% | 77,6% |
| ■ berufsentfemdet | 27 | 31 | 42 | 1,7% | 1,9% | 2,5% |
| ■ ungeklärte Geringqualifizierte | 12 | 64 | 88 | 0,8% | 3,8% | 5,1% |
| **Arbeitslose Ausländer/innen** | **1.167** | **1.223** | **1.244** | **100%** | **100%** | **100%** |
| darunter | | | | | | |
| ■ ohne Schul- und Berufsabschluss | 503 | 475 | 494 | 43,1% | 38,8% | 39,7% |
| ■ mit Schul- ohne Berufsabschluss | 485 | 514 | 504 | 41,6% | 42,1% | 40,5% |
| ■ ohne Schul- mit Berufsabschluss | 18 | 17 | 19 | 1,6% | 1,4% | 1,5% |
| ■ mit Schul- und Berufsabschluss | 147 | 155 | 143 | 12,6% | 12,7% | 11,5% |
| ■ unbekannt | 14 | 62 | 84 | 1,2% | 5% | 6,8% |
| nachrichtlich Geringqualifizierte | 1.012 | 1.061 | 1.092 | 86,8% | 86,8% | 87,8% |
| ■ ohne abgeschlossene Berufsausbildung | 988 | 989 | 998 | 84,6% | 80,9% | 80,2% |
| ■ berufsentfremdet | 15 | 17 | 19 | 1,3% | 1,4% | 1,6% |
| ■ ungeklärte Geringqualifizierte | 10 | 55 | 76 | 0,8% | 4,5% | 6,1% |
| **Arbeitslose Eingebürgerte oder Spätaussiedler/innen** | **403** | **459** | **466** | **100%** | **100%** | **100%** |
| darunter | | | | | | |
| ■ ohne Schul- und Berufsabschluss | 113 | 118 | 121 | 28,1% | 25,7% | 26,0% |
| ■ mit Schul- ohne Berufsabschluss | 179 | 210 | 209 | 44,5% | 45,6% | 44,7% |
| ■ ohne Schul- mit Berufsabschluss | 10 | 11 | 13 | 2,4% | 2,3% | 2,8% |
| ■ mit Schul- und Berufsabschluss | 98 | 110 | 108 | 24,3% | 23,9% | 23,1% |
| ■ unbekannt | 3 | 11 | 16 | 0,8% | 2,4% | 3,4% |
| nachrichtlich Geringqualifizierte | 308 | 351 | 366 | 76,3% | 76,5% | 78,4% |
| ■ ohne abgeschlossene Berufsausbildung | 293 | 328 | 330 | 72,5% | 71,4% | 70,7% |
| ■ berufsentfremdet | 12 | 14 | 23 | 3,1% | 3,0% | 4,9% |
| ■ ungeklärte Geringqualifizierte | 3 | 9 | 13 | 0,7% | 2,0% | 2,7% |

2) Bei diesem Merkmal handelt es sich nicht um Daten im Zusammenhang mit der Migrationshintergrund-Erhebungsverordnung. Im Rahmen der Statistik der BA kann der Migrationshintergrund nicht zum Beispiel in der zweiten Generation oder nicht, wenn der Kunde erst nach Erhalt der deutschen Staatsbürgerschaft in den IT-Systemen der BA erfasst wurde, ermittelt werden. Außerdem werden seit September 2011 auch keine Informationen mehr berücksichtigt, die vor Einführung VerBIS im alten Fachverfahren CoArb erfaßt wurden. Dieses hat zur Folge, dass die Zahlen in den Ausprägungen ›früher kein deutscher Staatsangehöriger/früher Spätaussiedler laut Kundenhistorie‹ zurückgehen.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Sonderauswertung des Statistik-Service Nordost; eigene Berechnungen

## Abb. 12:
## Arbeitslose im Rechtskreis SGB II

*Bremerhaven*

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Arbeitslose Alleinerziehende** | **1.026** | **1.009** | **1.047** | **100%** | **100%** | **100%** |
| darunter | | | | | | |
| ■ ohne Schul- und Berufsabschluss | 209 | 204 | 202 | 20,4% | 20,2% | 19,3% |
| ■ mit Schul- ohne Berufsabschluss | 487 | 466 | 493 | 47,5% | 46,2% | 47,1% |
| ■ ohne Schul- mit Berufsabschluss | 9 | 13 | 17 | 0,9% | 1,3% | 1,6% |
| ■ mit Schul- und Berufsabschluss | 314 | 315 | 316 | 30,6% | 31,2% | 30,2% |
| ■ unbekannt | 7 | 11 | 19 | 0,7% | 1,1% | 1,8% |
| nachrichtlich | | | | | | |
| Geringqualifizierte | 781 | 761 | 794 | 76,1% | 75,4% | 75,8% |
| ■ ohne abgeschlossene Berufsausbildung | 696 | 670 | 695 | 67,8% | 66,4% | 66,4% |
| ■ berufsentfremdet | 80 | 85 | 88 | 7,8% | 8,4% | 8,4% |
| ■ ungeklärte Geringqualifizierte | 5 | 6 | 11 | 0,5% | 0,6% | 1,1% |
| **nicht arbeitsuchend gemeldete erwerbsfähige Personen mit dem Nichtaktivierungsgrund ›Erziehende mit Kind unter 3 Jahren‹ im Rechtskreis SGB II** | | | | | | |
| **nicht als arbeitsuchend registriert!** | **1.166** | **1.137** | **1.055** | **100%** | **100%** | **100%** |
| nachrichtlich | | | | | | |
| Geringqualifizierte | 910 | 889 | 837 | 78,1% | 78,2% | 79,3% |
| ■ ohne abgeschlossene Berufsausbildung | 892 | 863 | 814 | 76,5% | 75,9% | 77,2% |
| ■ mit abgeschlossener Berufsausbildung | 18 | 26 | 22 | 1,6% | 2,3% | 2,1% |
| ■ ungeklärte Geringqualifizierte | 0 | 0 | 0 | 0% | 0% | 0% |
| darunter | | | | | | |
| **Alleinerziehende** [3)] | **468** | **480** | **442** | **100%** | **100%** | **100%** |
| ■ ohne abgeschlossene Berufsausbildung | 348 | 357 | 338 | 74,5% | 74,3% | 76,4% |
| ■ mit abgeschlossener Berufsausbildung | 117 | 120 | 104 | 25,0% | 25,1% | 23,5% |
| ■ unbekannt | 2 | 3 | 1 | 0,4% | 0,6% | 0,1% |

3) In der Arbeitslosen-/Arbeitsuchenden-Statistik wird das Merkmal alleinerziehend für beide Rechtskreise auf der Basis von Prozessdaten aus den Vermittlungssystemen ermittelt; diese entstehen durch eine Befragung des Arbeitslosen beziehungsweise des Arbeitsuchenden. Insofern liegt eine andere Erhebungslogik zugrunde als in der Grundsicherungsstatistik, die auf die (leistungsrelevanten) erfassten Lebensumstände zugreift (zum Beispiel minderjähriges Kind in der Bedarfsgemeinschaft und kein Partner in der Bedarfsgemeinschaft). Deshalb sind die Zahlen aus der Arbeitslosenstatistik zu den arbeitslosen Alleinerziehenden im Rechtskreis SGB II nicht exakt deckungsgleich mit den Zahlen aus der Grundsicherungsstatistik zu den arbeitslosen erwerbsfähigen Alleinerziehenden und haben möglicherweise nicht die gleiche Aktualität.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Sonderauswertung des Statistik-Service Nordost; eigene Berechnungen

**PEER ROSENTHAL**
Arbeitnehmerkammer Bremen

# 2 Erwerbstätigkeit von Arbeitsuchenden und Arbeitsmarkteffekte von Förderinstrumenten

## Zwischen instabiler Arbeitsmarktteilhabe und verfestigter Arbeitslosigkeit

In den vergangenen Jahren ist ein Beschäftigungssegment entstanden, dass durch hohe Beschäftigungsunsicherheit, dauerhaft geringe Einkommens- und Aufstiegschancen und einem ständigen Austausch zwischen Erwerbstätigkeit mit parallelem Leistungsbezug oder nur kurzzeitigem Verlassen des SGB II gekennzeichnet ist. So waren bundesweit zwischen den Jahren 2005 und 2008 40 Prozent der Menschen, die den Leistungsbezug nach SGB II verlassen haben, innerhalb der nächsten zwölf Monate wieder bedürftig.[10] Bildlich gesprochen ist ein Kreislauf zwischen Beschäftigung und dem Arbeitslosengeld-II-Bezug beziehungsweise deren Kombination entstanden.[11]

Dies zeigt sich auch im Land Bremen. Im Oktober 2012 war in der Stadt Bremen ein Drittel der Zugänge ins SGB II innerhalb der vorangegangenen drei Monate mindestens schon einmal hilfebedürftig. In Bremerhaven liegt dieser Anteil sogar bei 43 Prozent.[12] Für diesen Personenkreis gelingt keine stabile Erwerbsintegration und aufgrund nur kurzzeitiger Arbeitsmarktteilhabe und geringer Entgelte werden keine Ansprüche auf Arbeitslosengeld I erworben.[13]

Ein entscheidender Grund in der Nichtüberwindung oder nur kurzfristigen Überwindung des Leistungsbezugs liegt in atypischen Beschäftigungsformen, wie Befristungen, Leiharbeit und Niedriglohn begründet, in die eine Beschäftigungsaufnahme aus dem Arbeitslosengeld-II-Bezug erfolgt. Bundesweit dauerten mehr als die Hälfte der neu eingegangenen Beschäftigungsverhältnisse weniger als sechs Monate und die Hälfte der Arbeitsaufnahmen führten nicht zu bedarfsdeckender Beschäftigung.[14] Jeder fünfte Leistungsempfänger nahm eine Leiharbeitsbeschäftigung auf, womit dieser Anteil fast doppelt so hoch ist wie in der Gesamtwirtschaft.[15] Mit geringerer beruflicher Qualifikation sinken die Chancen auf die Aufnahme einer bedarfsdeckenden Beschäftigung.[16] Anders gesagt, zeigt sich auch hier der enge Zusammenhang von Qualifikationsniveau und Erwerbschancen: je höher das Qualifikationsniveau, desto größer die Chancen auf eine Erwerbsaufnahme, die auch mit der Überwindung der Hilfebedürftigkeit einhergeht.

Ähnlich differenzierte Untersuchungen liegen für das Land Bremen nicht vor. Ein in diesem Kontext wichtiger Befund ist allerdings, dass im Land Bremen über die Hälfte der Vermittlungen aus den Jobcentern in Leiharbeit erfolgt.[17] Die Leiharbeit mit ihren instabilen Beschäftigungsverhältnissen, von denen im Land Bremen 60 Prozent weniger als drei Monate dauern[18], nimmt eine überragende Rolle im Vermittlungsgeschäft ein. Damit wirkt insbesondere die Leiharbeit wie ein Katalysator für die oben beschriebenen Drehtüreffekte. Dies gilt insbesondere, wenn eine Leiharbeitsbeschäftigung unterhalb des individuellen Qualifikationsniveaus aufgenommen wird.

## Arbeitsmarkteffekte von Qualifizierungsmaßnahmen im Land Bremen

Die Arbeitsmarkteffekte von Qualifizierungsmaßnahmen sind sinnvollerweise anhand der sogenannten Nettoeffekte der Förderung zu messen. Als Wirkung der Maßnahme (treatment effect) gilt dann die Differenz zwischen der Erreichung der Zielstellung (zum Beispiel Arbeitsmarktintegration) von Teilnehmenden und von Nicht-Teilnehmenden. Für die Ermittlung solcher Nettoeffekte werden statistische Zwillinge gebildet,

um damit die Wirkung einer Förderung anhand der Kontrollgruppe Nicht-Geförderter darstellen zu können.[19] Auf Basis solcher mikroökonometrischer Untersuchungen ergeben sich die in Kapitel 2.2 dargestellten positiven Effekte des Instruments Förderung beruflicher Weiterbildung, insbesondere bei Maßnahmen mit Abschluss hinsichtlich der Ziele Arbeitsmarktintegration, Stabilität des aufgenommenen Beschäftigungsverhältnisses und Einkommenschancen.

Diese Vorgehensweise unterscheidet sich deutlich von der Betrachtung sogenannter Eingliederungsquoten, die in den Eingliederungsbilanzen der Bundesagentur für Arbeit veröffentlicht werden. Die Eingliederungsquoten sind nur eingeschränkt für eine Wirkungsanalyse geeignet, weil lediglich Bruttoeffekte ausgewiesen werden können. Bruttoeffekte blenden die individuellen Merkmale der Geförderten allerdings aus. Damit wird nicht erfasst, in welchem Umfang die Arbeitsmarktintegration auf die Maßnahme zurückzuführen ist oder auch ohne Förderung erreicht worden wäre. Darüber hinaus kann auch die Struktur der Geförderten in der Analyse nur unzureichend berücksichtigt werden. Findet zum Beispiel beim Maßnahmezugang eine Positivselektion – das sogenannte creaming – von Arbeitslosen mit höheren Wiedereingliederungschancen statt, erhöhen sich auch die Bruttoeffekte. Diese höheren Bruttoeffekte müssen aber nicht auf die Maßnahme zurückzuführen sein.[20] Ein weiteres Problem ergibt sich bezüglich des Messzeitpunktes: Während die Eingliederungsquoten den Status des Geförderten sechs Monate nach Maßnahmeende abbilden und danach fragen, ob er zu diesem Zeitpunkt einer ungeförderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgeht, können Untersuchungen, die nach Nettoeffekten fragen, auch längere Betrachtungszeiträume berücksichtigen. Dies ist insbesondere bei Qualifizierungsmaßnahmen bedeutsam, da Untersuchungen positive Effekte bis zu drei Jahre nach Maßnahmeende ermittelt haben.[21] Zudem können die Eingliederungsquoten auch nur Anhaltspunkte bezüglich der Zielstellung der Integration der Geförderten in eine ungeförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung liefern, Aussagen über die Stabilität des aufgenommenen Beschäftigungsverhältnisses oder über die Einkommenschancen der Geförderten lassen sich nicht treffen.

Auf der regionalen Ebene liegen aber nur wenige Untersuchungen über Nettoeffekte von Förderungen vor.[22] Dies ist unter anderem auf die Datenintensität entsprechender Forschungen zurückzuführen, die in kleinräumigen Zusammenhängen nicht immer gegeben ist. Daher wird im Folgenden trotz der beschriebenen Defizite für Bremen und Bremerhaven die Eingliederungsquote herangezogen, um Anhaltspunkte für die Arbeitsmarktintegrationseffekte zu gewinnen.[23]

So ergibt sich für die Stadt Bremen im Rechtskreis SGB II im Jahr 2011 eine Eingliederungsquote über alle Instrumente (ohne Einstiegsgeld für Selbstständige, Leistungen zur Eingliederung von Selbstständigen und Einmalleistungen) von 20,8 Prozent. Die Eingliederungsquote der Förderung beruflicher Weiterbildung liegt bei 27 Prozent. Dies ist in der Instrumentengruppe ›Chancen auf dem ersten Arbeitsmarkt verbessern‹ ein durchschnittlicher Wert. In absoluten Zahlen bedeutet dies, dass über 1.000 Geförderte im Anschluss an eine FbW sechs Monate nach Maßnahmeende in eine ungeförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung eingetreten sind. Interessant ist der Vergleich mit den Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung. Während die Maßnahmen bei einem Träger lediglich eine Eingliederungsquote von 20,7 Prozent aufweisen, ist die Eingliederungsquote bei Maßnahmen bei einem Arbeitgeber mit 35,8 Prozent deutlich höher. Maßnahmen bei einem Arbeitgeber sind betriebliche Praktika, die das gezielte und praxisnahe Erlernen berufsbezogener Kenntnisse und der Möglichkeit einer verlängerten Arbeitserprobung oder Vorstellungsphase ermöglichen. Allerdings besteht hier die Gefahr von Mitnahmeeffekten, da nicht auszuschließen ist, dass die Geförderten auch ohne Förderung eingestellt worden wären.[24] Bei einer detaillierteren Betrachtung der Eingliederungsquoten von FbW fällt auf, dass die Eingliederungsquote von Frauen (22,7 %) deutlich unter der Eingliederungsquote von Männern (30,8 %) liegt.

Für die Stadt Bremerhaven zeigen sich ähnliche Befunde. Bei einer Eingliederungsquote über alle Instrumente von 17,9 Prozent und einer Quote von 27,7 Prozent in der Instrumentengruppe ›Chancen auf dem ersten Arbeitsmarkt verbessern‹ nimmt die Eingliederungsquote von FbW mit 26,6 Prozent in dieser Gruppe auch wieder einen mittleren Wert ein. Dagegen ist die Eingliederungsquote von ›Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung‹ bei einem Träger mit 15,3 Prozent noch mal deutlich niedriger, während Maßnahmen bei einem Arbeitgeber eine Eingliederungsquote von 33 Prozent aufweisen. Auch in Bremerhaven ist die Eingliederungsquote von FbW bei Frauen mit 21,8 Prozent deutlich geringer als bei Männern (28,7 %).

Insgesamt verdeutlichen die in den Eingliederungsbilanzen ausgewiesenen Eingliederungsquoten die Potenziale einer FbW-Förderung hinsichtlich einer Arbeitsmarktintegration der geförderten SGB-II-Leistungsempfänger, auch wenn keine Kausaleffekte ableitbar sind und weitere Faktoren, wie die konjunkturelle Entwicklung und damit die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes sowie soziostrukturelle Merkmale der Geförderten unberücksichtigt bleiben müssen. Auffällig ist sowohl in Bremen als auch in Bremerhaven allerdings die Diskrepanz der Eingliederungsquoten von Frauen und Männern.[25] Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Eingliederungsquoten lediglich zeigen, ob zum Zeitpunkt sechs Monate nach Maßnahmeende eine Arbeitsmarktintegration erfolgt ist. Die differenzierte Auswertung einzelner Erwerbsverläufe vor und nach Weiterbildungen liefern darüber hinaus Befunde zu Aufstiegsmobilität und nachhaltiger Beschäftigung.[26] Insbesondere zuvor Geringqualifizierten gelingen nach Weiterbildungen Aufstiege in Facharbeitsmärkte, womit in der Regel eine höhere Entlohnung und stabile Beschäftigungsverhältnisse verbunden sind.

SUSANNE HERMELING | PAUL M. SCHRÖDER
Arbeitnehmerkammer Bremen
| Bremer Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe

# 3 Mitteleinsatz, Bildungsziele und Teilnehmende in der Förderung beruflicher Weiterbildung

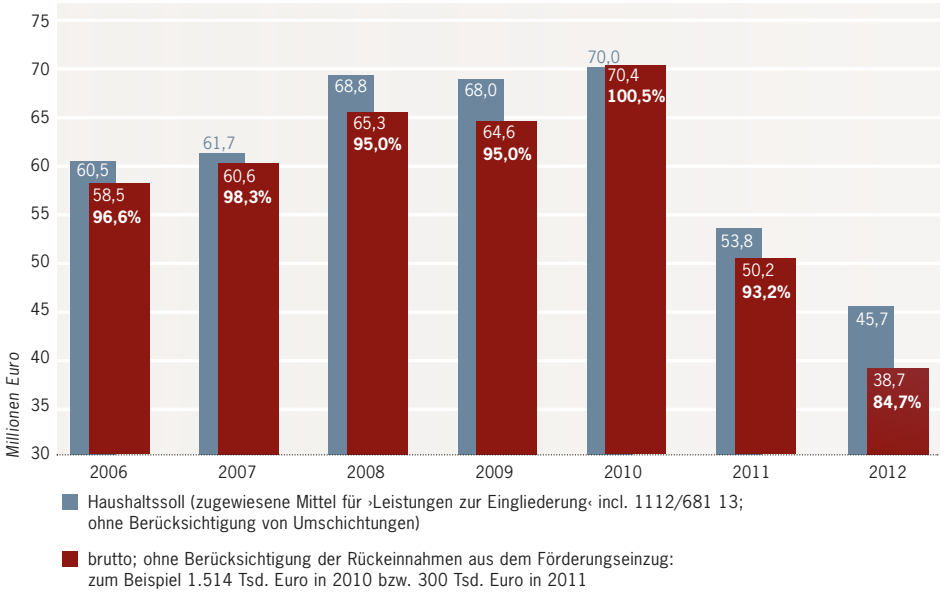
## Verfügbarkeit und Ausschöpfung von Mitteln

Im Rahmen des von der Bundesregierung beschlossenen ›Sparpakets‹ wurden die Eingliederungsmittel, aus denen die Jobcenter Arbeitsfördermaßnahmen finanzieren, von 2010 auf das Jahr 2011 um rund ein Viertel gekürzt. Für die Stadt Bremen bedeutete das einen Rückgang der zugewiesenen Mittel von 70 Millionen auf 53,8 Millionen Euro und für Bremerhaven einen Rückgang von 23,4 Millionen auf 17 Millionen. Weitere Kürzungen folgten um etwa 15 Prozent im Jahr 2012 und um etwa 10 Prozent im Jahr 2013. Das Bremer Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe e.V. errechnete, dass gleichzeitig ein immer geringerer Anteil der Mittel für Arbeitsförderung tatsächlich ausgegeben wurde (Abb. 13 und 14). Im Jahr 2012 wurden in Bremen-Stadt sieben Millionen Euro und in Bremerhaven drei Millionen Euro der zugewiesenen Mittel nicht ausgeschöpft. Nach Abzug der vom Eingliederungstitel in das Verwaltungskostenbudget umgeschichteten Mittel, die in Bremerhaven höher und in Bremen-Stadt niedriger als erwartet ausfielen, wurden im Jahr 2012 9,4 Millionen Euro vom Land Bremen an den Bund zurückgegeben. Das Problem, dass Mittel in hohem Ausmaß nicht ausgeschöpft werden, ist nicht bremenspezifisch, sondern besteht bei einer Vielzahl von Jobcentern. Doch ist aufgrund des hohen Förderbedarfs von Langzeitarbeitslosen und Arbeitslosen ohne Berufsabschluss im Land Bremen der Problemdruck auch besonders hoch. Die Ausschöpfung von Mitteln berührt haushaltspolitische und Steuerungsfragen, die im Kapitel 3.2 eingehender diskutiert werden.

Die Aufwendungen der Jobcenter für die berufliche Weiterbildung schwanken von Jahr zu Jahr (Abb. 15 und 16). Offensichtlich werden also in jedem Jahr auch unabhängig von der Haushaltslage und unabhängig vom Förderbedarf der Leistungsberechtigten unterschiedliche Förderprioritäten gesetzt. Diese sind auch von bundespolitischen Zielsetzungen, von geschäftspolitischen Zielsetzungen der Bundesagentur für Arbeit sowie der Jobcenter vor Ort beeinflusst. So liegt seit Jahren der für die berufliche Weiterbildung verwendete Anteil der Fördermittel des Jobcenters Bremen über dem Bundesdurchschnitt. Im Vergleich zu anderen Grundsicherungsträgern legt also das Jobcenter Bremen schon länger eine Priorität in diesen Bereich und trägt damit der besonderen Problemlage hoher Anteile von Arbeitslosen ohne Berufsabschluss Rechnung. Das Jobcenter Bremerhaven dagegen wendet seit Jahren einen unterdurchschnittlichen Anteil von Mitteln für FbW auf. Allerdings nimmt die Förderung der beruflichen Weiterbildung in beiden Städten seit 2011 eine unterschiedliche Entwicklung. In Bremen-Stadt sind sowohl die Ausgaben in diesem Bereich als auch die Zahl der geförderten Eintritte in berufliche Weiterbildungsmaßnahmen von 2010 auf 2011 regelrecht eingebrochen.[27] Im Jahr 2012 war die Förderung in Bremen-Stadt im Vergleich zum Vorjahr relativ stabil. Das Förderinstrument ist im Vergleich zu anderen weiter gestärkt worden und mehr als ein Drittel des verfügbaren Budgets wird in Weiterbildung investiert. In absoluten Zahlen hat sich jedoch die Förderung von 2011 auf 2012 von 15,1 Millionen auf 13,7 Millionen Euro weiter reduziert. In Bremerhaven gewinnt erst seit dem Jahr 2011 der Bereich der beruflichen Weiterbildung im Vergleich zu anderen Förderinstrumenten an Bedeutung und nimmt im Jahr 2012 über 30 Prozent des gesamten Haushalts ein. Aufgrund der Kürzung des gesamten Eingliederungstitels sind jedoch auch in Bremerhaven die absolut aufgewendeten Mittel für FbW kaum

## Abb. 13: SGB-II-Leistungen zur Eingliederung: zugewiesene Mittel und geleistete Ausgaben

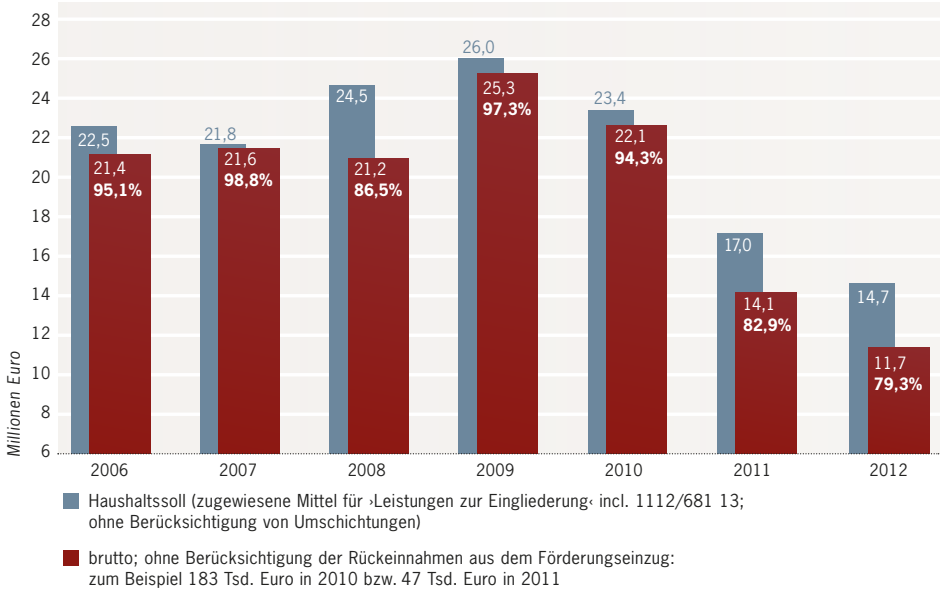
*Jobcenter Bremen: 2006 bis 2012*




Quelle: Bremer Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe

## Abb. 14: SGB-II-Leistungen zur Eingliederung: zugewiesene Mittel und geleistete Ausgaben

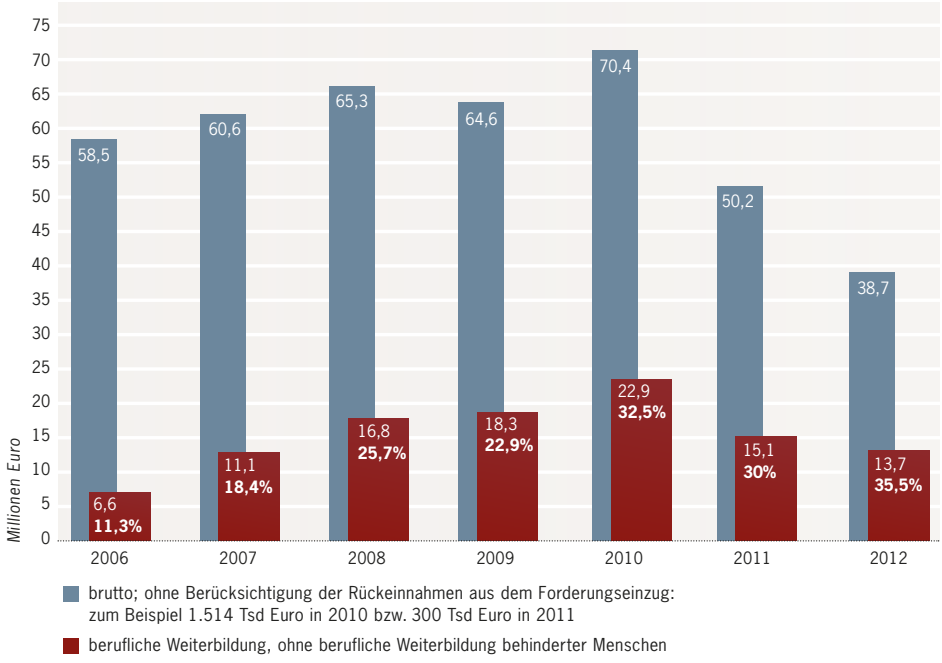
*Jobcenter Bremerhaven: 2006 bis 2012*




Quelle: Bremer Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe

## Abb. 15: SGB-II-Leistungen zur Eingliederung: geleistete Ausgaben, darunter Ausgaben für berufliche Weiterbildung

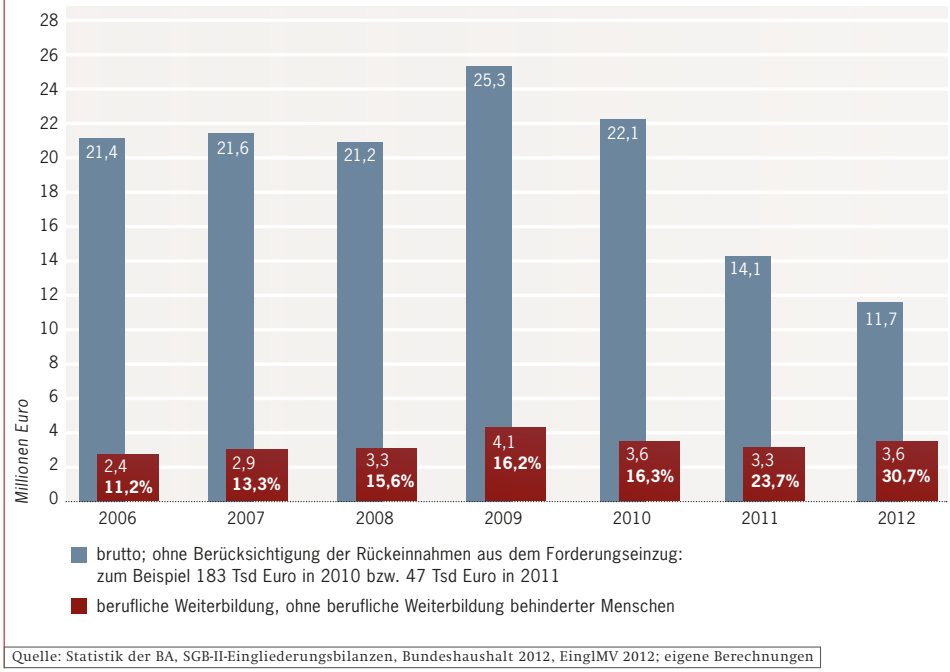
*Jobcenter Bremen: 2006 bis 2012*




Quelle: Statistik der BA, SGB-II-Eingliederungsbilanzen, Bundeshaushalt 2012, EinglMV 2012; eigene Berechnungen

## Abb. 16: SGB-II-Leistungen zur Eingliederung: geleistete Ausgaben, darunter Ausgaben für berufliche Weiterbildung

*Jobcenter Bremerhaven: 2006 bis 2012*




Quelle: Statistik der BA, SGB-II-Eingliederungsbilanzen, Bundeshaushalt 2012, EinglMV 2012; eigene Berechnungen

erhöht worden, insgesamt wurden im Jahr 2011 3,3 Millionen und 2012 3,6 Millionen Euro aufgewendet.

Wie in Abbildung 17 ersichtlich, sind die durchschnittlichen monatlichen Kosten pro FbW-Teilnehmer in Bremerhaven höher als in Bremen. Sichtbar werden hier auch die allgemein steigenden Kosten im FbW-Bereich. Die Kostensteigerungen sind vor allem auf einen erhöhten Aufwand sowie wachsende Planungsunsicherheit bei den Bildungsträgern zurückzuführen.[28]

**Abb. 17: Durchschnittliche monatliche Kosten pro FbW-Teilnehmer im Rechtskreis SGB II in Euro**

| Jobcenter | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|---|---|---|---|
| Bremen-Stadt | 766 | 824 | 818 | 864 |
| Bremerhaven | 860 | 903 | 911 | 972 |

Quelle: Statistik der Agentur für Arbeit, Eingliederungsbilanzen nach § 54 SBG II; eigene Darstellung

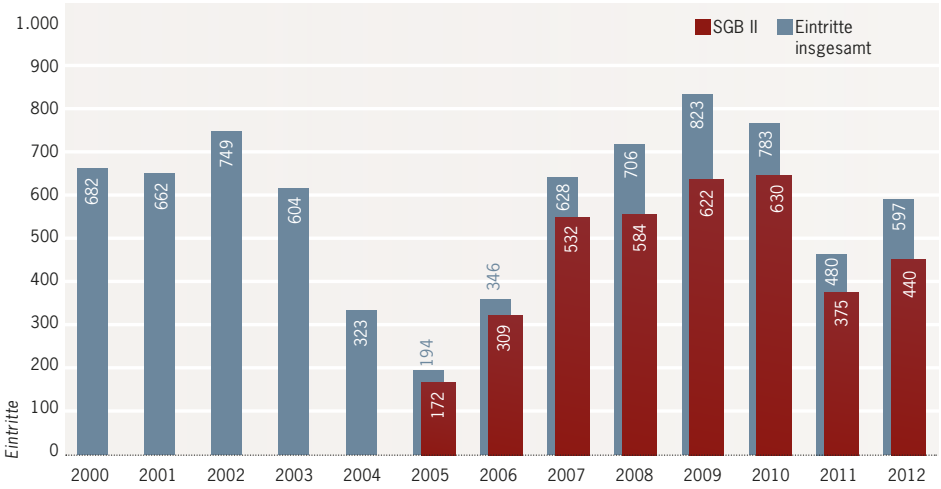
## Entwicklung von FbW mit und ohne Abschluss

Die Schwankungen im Budget zur Förderung beruflicher Weiterbildung bilden sich auch in von Jahr zu Jahr schwankenden Zahlen der Förderfälle ab (siehe Abb. 18 und 19). Generell sind seit den 1990er-Jahren Umschulungen in der Arbeitsförderung zugunsten kurzfristiger Weiterbildungen immer unbedeutender geworden.[29] Allerdings ist man im Rahmen der Fachkräftedebatte der vergangenen Jahre wieder aufmerksamer für Möglichkeiten von Arbeitsuchenden, Berufsabschlüsse nachzuholen. Auch in den Jobcentern Bremen und Bremerhaven hat man darauf reagiert und den Anteil von abschlussbezogener Weiterbildung in der gesamten Förderung beruflicher Weiterbildung erhöht. Diese Entwicklung ist vor allem in Bremerhaven zu beobachten (Abb. 19). Dort ist der Anteil von ›FbW mit Abschluss‹ seit 2010 höher als in den Vorjahren und trotz der Haushaltskürzungen ist die absolute Zahl der Förderfälle im Jahr 2011 in etwa gleich geblieben und im Jahr 2012 sogar von 82 auf 114 erhöht worden. In Bremen-Stadt, wo die abschlussbezogene Weiterbildung schon früher einen vergleichsweise hohen Anteil einnahm, bewirkten allerdings die Mittelkürzungen eine drastische Reduzierung der Förderfälle von 630 im Jahr 2010 auf 375 in 2011. Im Jahr 2012 erholten sich die Eintrittszahlen leicht auf 440. FbW mit Abschluss umfasst im Wesentlichen Umschulungen. Diese sind nur dann förderfähig, wenn ihre Dauer um ein Drittel der Regelausbildungszeit gekürzt ist. Das heißt, dass Umschulungen für regulär dreijährige Ausbildungsberufe auf zwei Jahre und Umschulungen für zweijährige Ausbildungsberufe auf 16 Monate gekürzt werden. Eine Ausnahmeregelung gibt es nur für die dreijährigen Umschulungen in der Altenpflege, die bis zum Jahr 2016 vollständig von der Arbeitsverwaltung finanziert werden. Ausgeschlossen von einer Förderung durch das Jobcenter sind Studiengänge an Hochschulen oder Akademien, die ›dem Grunde nach‹[30] über das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) finanziert werden können.

## Abb. 18:
## Förderung beruflicher Weiterbildung mit Abschluss in den Jahren 2000 bis 2012

*(Rechtskreise SGB III und SGB II)*

***Bremen-Stadt***



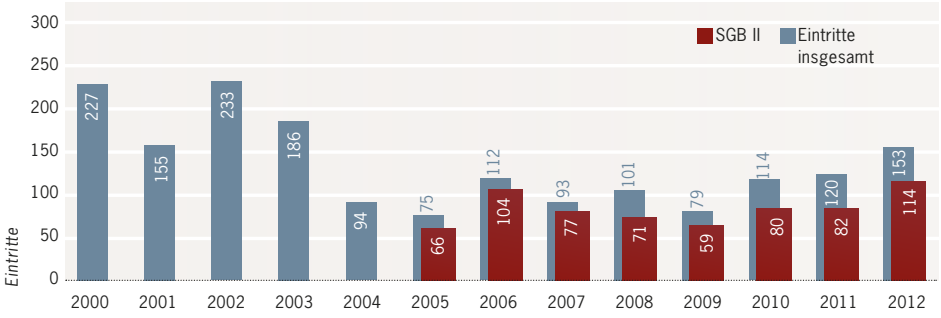

Ohne berufliche Weiterbildung behinderter Menschen mit Ausnahme der Eintritte für das Jahr 2012. Die Zahlen sind hier dennoch in der Zeitreihe dargestellt, da die Reha-Förderfälle sich in einer Größenordnung von unter 5 Prozent der jährlichen Eintritte bewegen.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Sonderauswertung des Statistik-Service Nordost; eigene Berechnungen

## Abb. 19:
## Förderung beruflicher Weiterbildung mit Abschluss in den Jahren 2000 bis 2012

*(Rechtskreise SGB III und SGB II)*

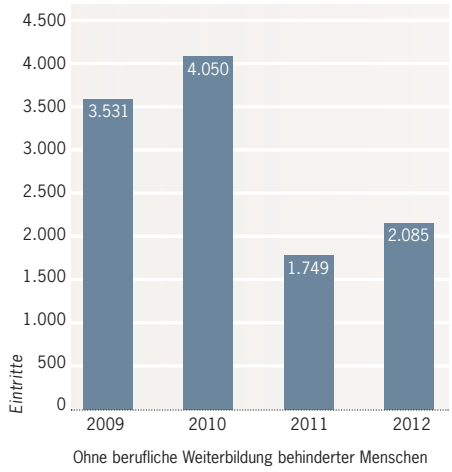
***Bremerhaven***




Ohne berufliche Weiterbildung behinderter Menschen mit Ausnahme der Eintritte für das Jahr 2012. Die Zahlen sind hier dennoch in der Zeitreihe dargestellt, da die Reha-Förderfälle sich in einer Größenordnung von unter 5 Prozent der jährlichen Eintritte bewegen.

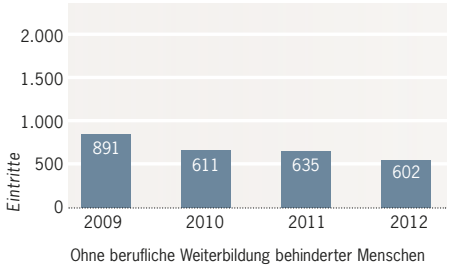
Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Sonderauswertung des Statistik-Service Nordost; eigene Berechnungen

**Abb. 20:**
**FbW mit Abschluss und sonstige FbW[31] in den Jahren 2009 bis 2012**
*(nur Rechtskreis SGB II)*
***Bremen-Stadt***




Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Sonderauswertung des Statistik-Service Nordost; eigene Berechnungen

**Abb. 21:**
**FbW mit Abschluss und sonstige FbW[31] in den Jahren 2009 bis 2012**
*(nur Rechtskreis SGB II)*
***Bremerhaven***




Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Sonderauswertung des Statistik-Service Nordost; eigene Berechnungen

In der Abbildung 22 sind die in Bremen-Stadt und Bremerhaven geförderten Umschulungen nach den 31 am häufigsten geförderten Schulungszielen aufgeführt. Die Zahlen geben einen Überblick darüber, welche Berufsgruppen in den vergangenen Jahren bevorzugt gefördert wurden. Aufgrund von neuen Regelungen für die Förderstatistik umfassen die von der Arbeitnehmerkammer im Jahr 2013 angefragten Daten nur für die Jahre 2011 und 2012 auch die Leistungen für behinderte Menschen. Das führt allerdings zu keinem großen Bruch in der Zeitreihe, da die Eintrittszahlen in Reha-Maßnahmen mit Abschluss gering sind.

Vom Jobcenter in Bremen-Stadt wurden in den Jahren 2009 bis 2012 insgesamt 255 Bildungsgutscheine für Umschulungen zu Büro- und Sekretariatskräften, wie Bürokaufleute oder Fachangestellte für Bürokommunikation, ausgegeben. Dies ist die bei Weitem höchste Zahl für eine Berufsgruppe. Bei den Verkaufsberufen ohne Spezialisierung gab es in den vier Jahren 144 Förderfälle, darunter gefasst ist der zweijährige Ausbildungsberuf Verkäufer/in und der dreijährige Ausbildungsberuf Einzelhandelskaufmann/frau. Die Berufsgruppe der Fachkräfte in der Lagerwirtschaft, darunter der zweijährige Ausbildungsberuf Fachlagerist und der dreijährige Beruf Fachkraft für Lagerlogistik, steht in Bremen-Stadt mit 137 Förderfällen an dritter und in Bremerhaven mit über 31 Förderfällen an vierter Stelle.

Ein weiterer Schwerpunkt lag sowohl in Bremen-Stadt als auch in Bremerhaven bei den sozialen Dienstleistungsberufen. In Bremen wurden 130 und in Bremerhaven 45 Gutscheine für dreijährige Umschulungen zu Altenpflegefachkräften eingelöst. In Bremen-Stadt gab es außerdem seit dem Jahr 2012, wohl für das Modellprojekt der Pflegeassistenzausbildung, sieben Förderfälle.[32] Umschulungen zu den Berufen Erzieher/in und sozialpädagogische Assistent/in wurden in Bremen mit 106 und in Bremerhaven mit 25 Gutscheinen gefördert. Die in der Abbildung 22 aufgeführten Förderfälle unter ›Haus- und Familienpflege-Fachkraft‹ in Bremerhaven umfassen nach der Systematik die landesrechtlich geregelten, in der Regel zweijährigen Ausbildungen zum/zur Sozialhelfer/in, Sozialassistent/in (KldB 83142) mit pflegerischem Schwerpunkt.[33]

Der in Bremerhaven seit Jahren etablierte erste Förderschwerpunkt sind mit etwa 60 Eintritten Umschulungen zum Koch beziehungsweise zur Köchin.

## Abb. 22: Teilnahmen in beruflicher Weiterbildung mit Abschluss nach 31 Schulungszielen im Rechtskreis SGB II

**Bremen-Stadt**

| Schulungsziel nach Klassifikation der Berufe (KldB) 2010 | Eintritte Jahressumme 2009 | 2010 | 2011[1] | 2012[1] |
|---|---|---|---|---|
| **Eintritte insgesamt** | **622** | **630** | **379** | **440** |
| darunter Eintritte als * dargestellt *) | 27 | 31 | 25 | 36 |
| 71402 Büro-, Sekretariats-kräfte (o.S.) – Fachkraft | 91 | 100 | 32 | 32 |
| 62102 Verkauf (ohne Produktspezial.) – Fachkraft | 46 | 44 | 34 | 20 |
| 51312 Lagerwirtschaft – Fachkraft | 34 | 41 | 9 | 53 |
| 82102 Altenpflege (o.S.) – Fachkraft | 42 | 48 | 15 | 25 |
| 61212 Kaufleute Groß-, Außenhandel – Fachkraft | 44 | 28 | 24 | 21 |
| 83112 Kinderbetreuung, -erziehung – Fachkraft | 31 | – | 56 | 19 |
| 82312 Friseurgewerbe – Fachkraft | 38 | 21 | 26 | 13 |
| 51622 Speditions-, Logistikkaufleute-Fachkraft | 24 | 27 | 22 | 23 |
| 72132 Versicherungskaufleute – Fachkraft | 49 | 39 | 11 | * |
| 43102 Informatik (o.S.) – Experte | 20 | 30 | 16 | 15 |
| 26212 Bauelektrik – Fachkraft | 16 | 32 | 17 | 11 |
| 29302 Köche/Köchinnen (o.S.) – Fachkraft | 25 | 22 | 8 | 10 |
| 23212 Digital-, Printmediengestaltung – Fachkraft | * | 35 | 7 | 21 |
| 72302 Steuerberatung – Fachkraft | 19 | 21 | 7 | 14 |
| 25212 Kraftfahrzeugtechnik – Fachkraft | * | 28 | 12 | 13 |
| 82522 Augenoptik – Fachkraft | 11 | 12 | 10 | 12 |
| 24412 Metallbau – Fachkraft | 25 | 4 | 7 | 5 |
| 73222 Verw. Sozial. Gesundheitswes. – Fachkraft | – | – | 12 | 26 |
| 26312 Inform-, Telekommunikationst. – Fachkraft | 7 | 15 | 9 | * |
| 61312 Immobilienverw., -vermarktung – Fachkraft | – | – | 5 | 25 |
| 94532 Bild- und Tontechnik – Fachkraft | 24 | 3 | – | – |
| 71302 Kaufm., techn. Betriebswirt (oS) – Fachkraft | 18 | 6 | – | * |
| 27212 Technische Zeichner/innen – Fachkraft | 7 | 6 | 5 | 5 |
| 63302 Gastronomie (s.s.T.) – Fachkraft | 7 | 8 | * | – |
| 26252 Elektrische Betriebstechnik – Fachkraft | – | – | 5 | 5 |
| 24232 Spanende Metallbearbeitung – Fachkraft | * | 3 | 5 | * |
| 25102 Maschinenbau-, Betriebstech. (oS) – Fachkraft | – | 8 | * | * |
| 33212 Maler-, Lackiererarbeiten – Fachkraft | – | – | – | 8 |
| 24512 Feinwerktechnik – Fachkraft | 7 | – | – | – |
| 84553 Trainer – Fitness, Gymnastik – Spezialist | – | 7 | – | – |
| 81301 Gesundheits-, Krankenpflege (oS) – Helfer | – | – | – | 7 |

1) Die Zahlen der Eintritte für die Jahre 2011 und 2012 umfassen erstmalig zusätzlich die allgemeinen Leistungen für behinderte Menschen. Die Reha-Förderfälle machen unter 5 Prozent der jährlichen Eintrittszahlen aus.
*) Aus Datenschutzgründen und Gründen der statistischen Geheimhaltung werden Zahlenwerte von 1 oder 2 und Daten mit höheren Zahlenwerten als 1 oder 2 anonymisiert, wenn daraus rechnerisch auf 1 oder 2 geschlossen werden kann. Beispiel: Traten im Jahr 2009 in Bremen-Stadt 10 Männer, aber nur 2 Frauen in eine FbW mit Abschluss ›Kraftfahrzeugtechnik‹ ein, wird auch die Eintrittszahl 12 mit * anonymisiert. Für das Jahr 2009 sind insgesamt 27 Förderfälle anonymisiert worden.
Die regionale Zuordnung der Teilnehmer erfolgt nach dem Wohnortprinzip.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Sonderauswertung Statistik-Service Nordost; eigene Darstellung

## Teilnahmen in beruflicher Weiterbildung mit Abschluss nach 31 Schulungszielen im Rechtskreis SGB II

### Bremerhaven

| Schulungsziel nach Klassifikation der Berufe (KldB) 2010 | Eintritte Jahressumme 2009 | 2010 | 2011[1] | 2012[1] |
|---|---|---|---|---|
| **Eintritte insgesamt** | **59** | **80** | **87** | **114** |
| darunter Eintritte als * dargestellt *) | 14 | 22 | 21 | 21 |
| 29302 Köche/Köchinnen (o.S.) – Fachkraft | 15 | 13 | 6 | 26 |
| 82102 Altenpflege (o.S.) – Fachkraft | 16 | 15 | 9 | 5 |
| 83142 Haus- und Familienpflege – Fachkraft | 4 | * | 13 | 14 |
| 51312 Lagerwirtschaft – Fachkraft | – | * | 5 | 26 |
| 83112 Kinderbetreuung, -erziehung – Fachkraft | – | 6 | 11 | 8 |
| 71402 Büro- Sekretariatskräfte(o.S.) – Fachkraft | 6 | 8 | 4 | * |
| 62102 Verkauf (ohne Produktspezial.) – Fachkraft | * | * | 5 | 5 |
| 82312 Friseurgewerbe – Fachkraft | 4 | * | 3 | 3 |
| 51622 Speditions-, Logistikkaufl. – Fachkraft | – | 3 | 4 | * |
| 26252 Elektrische Betriebstechnik – Fachkraft | – | 5 | * | * |
| 26302 Elektrotechnik (o.S.) – Fachkraft | – | 4 | – | – |
| 51332 Güter- und Warenumschlag – Fachkraft | – | 4 | * | - |
| 81102 Medizin. Fachangestellte (oS) – Fachkraft | – | * | * | 3 |
| 83132 Heilerzieh.pflege, Sonderpäd. – Fachkraft | | | 3 | * |
| 82512 Orthopädie-, Rehatechnik – Fachkraft | * | – | 3 | – |
| 63222 Hotelservice – Fachkraft | – | – | – | 3 |
| 63112 Tourismuskaufleute – Fachkraft | – | – | * | * |
| 25252 Zweiradtechnik – Fachkraft | – | * | – | * |
| 81142 Tiermedizin. Fachangestellte | – | * | * | – |
| 23212 Digital-, Printmediengestalt. – Fachkraft | – | * | * | – |
| 61212 Kaufleute Groß-, Außenhandel – Fachkraft | – | * | * | – |
| 62302 Verkauf Lebensmittel (o.S.) – Fachkraft | * | * | – | – |
| 81342 Rettungsdienst – Fachkraft | * | * | – | – |
| 72302 Steuerberatung – Fachkraft | – | – | – | * |
| 26112 Mechatronik – Fachkraft | – | – | – | * |
| 81302 Gesundheits- und Krankenpflege – Fachkraft | – | * | – | * |
| 28222 Bekleidungsherstellung – Fachkraft | – | – | * | – |
| 43102 Informatik (o.S.) – Experte | – | – | * | – |
| 32122 Maurerhandwerk – Fachkraft | – | – | * | – |
| 52122 Berufskraftfahrer (Güterv./LKW) – Fachkraft | – | – | * | – |
| 51512 Überwach. Straßenverkehrsbetr. – Fachkraft | – | – | * | – |

1) Die Zahlen der Eintritte für die Jahre 2011 und 2012 umfassen erstmalig zusätzlich die allgemeinen Leistungen für behinderte Menschen. Die Reha-Förderfälle machen unter 5 Prozent der jährlichen Eintrittszahlen aus.
*) Aus Datenschutzgründen und Gründen der statistischen Geheimhaltung werden Zahlenwerte von 1 oder 2 und Daten mit höheren Zahlenwerten als 1 oder 2 anonymisiert, wenn daraus rechnerisch auf 1 oder 2 geschlossen werden kann. Beispiel: Traten im Jahr 2009 in Bremen-Stadt 10 Männer, aber nur 2 Frauen in eine FbW mit Abschluss ›Kraftfahrzeugtechnik‹ ein, wird auch die Eintrittszahl 12 mit * anonymisiert. Für das Jahr 2009 sind insgesamt 27 Förderfälle anonymisiert worden.
Die regionale Zuordnung der Teilnehmer erfolgt nach dem Wohnortprinzip.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Sonderauswertung Statistik-Service Nordost; eigene Darstellung

Von welchen Kriterien genau die genannten Förderschwerpunkte abhängen, bleibt an dieser Stelle offen. Als entscheidend für die Bildungszielplanung werden von der Arbeitsverwaltung nach der Studie von Matysik[34] folgende Kriterien genannt: regionale Branchen- und Berufsfeldanalysen durch den Arbeitsmarktmonitor der Bundesagentur für Arbeit[35], die Auswertung von Vakanzzeiten[36] für gemeldete Stellen, Erfahrungen in der Arbeitsverwaltung zu ungedeckten Qualifikationsbedarfen in Unternehmen, IAB-Publikationen zum Fachkräftebedarf und Eingliederungsquoten früherer Bildungsmaßnahmen. Neben der Arbeitskräftenachfrage würden zudem die Qualifikationsbedarfe der Arbeitsuchenden berücksichtigt.

Da bei der Bildungszielplanung vor allem die Nachfrage am Arbeitsmarkt berücksichtigt wird, ist es angesichts des langfristig einschätzbaren Fachkräftemangels in der Pflege und im Kita-Bereich direkt nachvollziehbar, dass Umschulungen zu Pflegefachkräften und zu Erziehungsberufen bevorzugt gefördert werden. Weniger erschließt sich aus der Nachfrage am Arbeitsmarkt die schwerpunktmäßige Förderung der Berufsgruppen Büro- und Sekretariatskräfte sowie Warenkaufleute. Zumindest in den Stellenanalysen der Agentur für Arbeit werden seit Jahren keine akuten Fachkräfteengpässe bei den genannten Berufen ausgewiesen.[37] Die im Land Bremen gemeldeten Stellen sind eher unterdurchschnittlich lange vakant und auf eine gemeldete offene Stelle kommen überdurchschnittlich viele Arbeitslose. Auch im Bereich der Lagerwirtschaft scheint trotz der hohen Zahl von gemeldeten Stellen keine angespannte Arbeitsmarktlage zu bestehen.[38] Gleiches gilt für den Bremerhavener Förderschwerpunkt für Umschulungen zum Koch beziehungsweise zur Köchin. Auch bei den Speisenbereitern ist laut Statistik das Verhältnis von Arbeitslosen zu gemeldeten Stellen ausgeglichen und Stellen bleiben nicht lange unbesetzt. Möglicherweise gibt es größere Gruppen von Arbeitsuchenden in den genannten Bereichen, die keinen oder keinen einschlägigen Berufsabschluss haben und somit eine Qualifikation brauchen, um in den Bereichen Büro und Sekretariat, Verkauf, Lagerwirtschaft oder Speisenzubereitung Fuß fassen zu können. Sehr viele Arbeitsuchende sind nämlich Zielberufen in den Bereichen Verkauf, Büro oder Lager zugeordnet, während nur relativ wenige Arbeitsuchende auch die entsprechenden Herkunftsberufe aufweisen.

Bei einigen technischen Berufsgruppen bestehen laut Statistik seit Jahren akute Engpässe. Konkret ist das der Fall bei Berufen der Bereiche Energietechnik (KldB 262), Fahrzeug-, Luft- und Raumfahrt (KldB 252), Metallbearbeitung (KldB 242) sowie Klempnerei, Sanitär-, Heizungs- und Klimatechnik (KldB 342). Diese Berufsgruppen werden jedoch in Form von Umschulungen vergleichsweise zurückhaltend gefördert. So findet man beispielsweise in Bremerhaven keine Förderfälle für Mechatroniker-Umschulungen vor dem Jahr 2012.[39] Dass die Jobcenter grundsätzlich einen Förderbedarf in den genannten Bereichen sehen, zeigt ihre Beteiligung am Landesprogramm der Bremer Fachkräfteinitiative, wo Qualifizierungsvorhaben branchen- und berufsfeldbezogen geplant werden. Folgende Branchencluster haben im Landesprogramm Priorität: ›Service-Techniken für die Luft- und Raumfahrt, Maritimes Cluster und Logistik, Wind- und Energiewirtschaft, Lebensmittelwirtschaft/Fischwirtschaft mit Schwerpunkt Bremerhaven, Erziehungs- und Gesundheitspflegeberufe, Das Handwerk wird grün‹.[40] In der Fachkräfteinitiative werden allerdings nur wenige Umschulungen realisiert.

Die relativ geringen Förderzahlen bei den Umschulungen zu technischen Berufen könnten mehrere Ursachen haben. Ein Grund könnte im vorhandenen Bildungsangebot liegen. Für kaufmännische Umschulungen gibt es beispielsweise eine ganze Reihe von Bildungsanbietern im Land Bremen. Darunter sind überregionale Bildungsträger, die Umschulungen mit hohen E-Learninganteilen so konzipieren, dass kleinere Kursgruppen aus verschiedenen Regionen zusammengelegt werden können, falls in einem Jahr nur wenige Bildungsgutscheine ausgegeben werden.[41] Umschulungen zu technischen Berufen benötigen dagegen eine aufwendigere Ausstattung mit Werkstätten und technischen Ausbildern vor Ort. In diesem Bereich können die von Jahr zu Jahr

schwankende Ausgabe von Bildungsgutscheinen und der Ausfall von Maßnahmen nur schwer ausgeglichen werden, was zu einem verringerten Bildungsangebot führt. Zudem ist es zeit- und beratungsaufwendiger, Arbeitsuchende zu finden, für die ein technischer Beruf infrage kommt, als Arbeitsuchende für die Bereiche Büro, Verkauf oder Speisenbereitung. In den letzteren Bereichen sind größere Gruppen von Arbeitsuchenden den entsprechenden Zielberufen bereits zugeordnet. Denkbar wäre es beispielsweise, dass unter den zugewanderten Arbeitsuchenden mit technischen Auslandsqualifikationen einige in Deutschland seit längerer Zeit in der Gastronomie oder in anderen fachfremden Bereichen gearbeitet haben, aber möglicherweise Interesse daran haben, in ihre angestammten Berufe zurückzukehren. Diese Gruppe müsste mit entsprechendem Zeit- und Beratungsaufwand erst einmal identifiziert werden.

Die sonstigen Weiterbildungen (Abb. 22), die in der Statistik nicht als ›FbW mit Abschluss‹ gezählt werden, umfassen eine große Bandbreite von Maßnahmen, die wenige Tage oder mehrere Monate dauern können. Mit Bildungsgutscheinen gefördert werden einerseits Kurse, die keine spezifische Ausbildung voraussetzen, wie zum Beispiel Gabelstaplerscheinschulungen oder kaufmännische Übungsfirmen. Andererseits werden Kurse angeboten, die eine berufliche Ausbildung voraussetzen. Prinzipiell gehören zu letzteren auch gesetzlich geregelte Aufstiegsfortbildungen, allerdings werden zeit- und kostenaufwendige Meisterschulungen oder gleichwertige Fortbildungen selten gefördert.

Im Einzelfall werden auch Vorbereitungen auf Externenprüfungen gefördert, die oft ein halbes oder dreiviertel Jahr dauern. Die Teilnahme an Externenprüfungen setzt fünf Jahre einschlägige Berufserfahrung voraus, die den Inhalten eines Ausbildungsberufs entsprechen. So kann beispielsweise eine Arbeitnehmerin, die ohne entsprechende Ausbildung schon Jahre in einer Bäckerei gearbeitet hat, auf eine Externenprüfung zur Bäckereifachverkäuferin vorbereitet werden. Da die Voraussetzungen für die Teilnahme an Externenprüfungen individuell verschieden sind, ist es in der Praxis aufwendig, Teilnehmende zu finden, die die erforderlichen einschlägigen Berufserfahrungen haben, sowie Gruppenmaßnahmen zu konzipieren und umzusetzen.[42] Entsprechend selten wird diese Form der Nachqualifizierung genutzt, obwohl Bedarf besteht. Für die Jahre 2013 und 2014 hat daher das Land Bremen zusammen mit der Arbeitsverwaltung eine Initiative zur Nachqualifizierung von etwa 120 Arbeitsuchenden ohne Berufsabschluss beschlossen. In einer Analyse der Arbeitslosenstatistik wurden 25- bis 40-jährige Arbeitsuchende mit einschlägiger Berufserfahrung identifiziert, die in kleinen Gruppen auf die Externenprüfung vorbereitet werden.[43]

Eine andere Form sind teilqualifizierende Weiterbildungen mit Zertifikat, die theoretisch als Ausbildungsbausteine miteinander ergänzt werden und zum Abschluss führen können oder aber auf Ausbildungen angerechnet werden können. In der Praxis werden solche Förderketten jedoch selten realisiert beziehungsweise führen die Module nur selten zu einem anerkannten Berufsabschluss oder zu einer Verkürzung von Ausbildungen durch Anrechnung der erworbenen Qualifikation.[44]

Der nachträgliche Erwerb des Hauptschulabschlusses kann – auch bei über 25-jährigen Arbeitnehmern – gefördert werden, sofern die Maßnahme in berufliche Weiterbildung eingebettet ist. Die entsprechenden ›HASA‹-Angebote haben daher theoretische und praktische Anteile in einem beruflichen Schwerpunktbereich, zum Beispiel in pflegerischen oder gewerblichen Berufen.

## Entwicklung der Eintritte in Aktivierungsmaßnahmen

Ein arbeitsmarktpolitisches Instrument, das unter anderem zur Qualifizierung genutzt wird, sind standardisierte ›Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung‹.[45] Die Maßnahmen bei Trägern (MAT) werden in der Regel mit bestimmten Platzzahlen eingekauft und Arbeitsuchende werden entsprechend zugewiesen.[46] Zu den Aktivierungsmaßnahmen gehören unter anderem berufsfachliche Kenntnisvermittlungen mit maximal acht Wochen Dauer, wie EDV- oder Sprachkurse, und Eignungsfeststellungen bei einem Träger.

Eignungsfeststellungen für bestimmte Berufe werden beispielsweise vor Umschulungen durchgeführt. Vor dem Jahr 2009 waren ›Eignungsfeststellungen/Trainingsmaßnahmen‹ ein separates Förderinstrument, für das im Jahr 2009 noch zahlreiche Eintritte zu verzeichnen waren (Bremen-Stadt noch 3.190, Bremerhaven noch 780). Wie in Abbildung 23 zu sehen ist, spielen ›Eignungsfeststellungen und Kenntnisvermittlung‹ (MAT2-02) als Untergruppe dagegen im Instrument der Aktivierungsmaßnahmen eine vergleichsweise kleine Rolle.[47]

Die Maßnahmen bei Trägern mit den bei Weitem höchsten Eintrittszahlen in Bremen-Stadt sind dagegen ›Bewerbercenter‹ (MAT1-02) und ›individuelle Maßnahmen‹ (MAT1-99). Diese können nur ein Bewerbungscoaching mit einer geringen Stundenzahl umfassen bis hin zu mehrmonatigen Maßnahmen. Viele Zuweisungen gibt es auch in ›Maßnahmekombinationen‹ (MAT6-05) in Voll- oder Teilzeit, oft mit einer Mischung aus Profiling, Bewerbungstraining, Praktikum und einer Art Vermittlungscoaching. Diese Maßnahmen dürfen maximal zwölf Wochen lang sein. Integrierte betriebliche Praktika sind auf maximal sechs Wochen begrenzt, um Mitnahmeeffekte seitens der Arbeitgeber zu vermindern.

›Bewerbercenter‹ werden nach statistischen Angaben vom Jobcenter Bremerhaven nicht gefördert, während die ›individuellen Maßnahmen‹ und ›Maßnahmekombinationen‹ viele Eintritte verzeichnen. Auch ›Maßnahmen bei einem Arbeitgeber‹ (MAG) werden in beiden Städten seit Jahren stark gefördert. Dies sind im Grunde auf sechs Wochen begrenzte betriebliche Praktika. Die Entscheidung der Jobcenter, Maßnahmen bei Arbeitgebern stärker zu fördern, steht in Einklang mit den guten Eingliederungsquoten, die diesem Instrument bestätigt wird. Eine geringe oder sogar negative Wirksamkeit hinsichtlich der Arbeitsmarktintegration wird dagegen vor allem den Bewerbungstrainings bescheinigt.[48] Es ist daher wahrscheinlich, dass die Zuweisungen in Bewerbungstrainings vielfach lediglich dazu genutzt werden, die Verfügbarkeit von Arbeitsuchenden zu überprüfen.

## Entwicklung der Dauer von Qualifizierungsmaßnahmen

Betrachtet man die durchschnittlich vorgesehene Teilnahmedauer an FbW-Maßnahmen in Abbildung 24, fällt auf, dass in Bremen-Stadt die durchschnittlich geplante Dauer von Weiterbildungen seit 2009 2,5 bis 4,5 Monate länger ist als in Westdeutschland. Das bestätigt, dass längeren Umschulungen in Bremen-Stadt im Vergleich westdeutscher Kommunen ein hoher Stellenwert zukommt. Dies ist sicherlich dem in Bremen-Stadt überdurchschnittlichen Anteil an Arbeitslosen ohne Berufsausbildung geschuldet. In Bremerhaven war die FbW-Dauer zwar ebenfalls schon 2009 einen Monat überdurchschnittlich und ist weiter gestiegen, doch angesichts des sehr hohen Anteils von gering qualifizierten Arbeitslosen besteht weiterhin Bedarf an einem höheren Anteil von Umschulungen.

Die vorgesehene Dauer von Aktivierungsmaßnahmen ist in Bremen-Stadt zwischen den Jahren 2009 und 2011 angestiegen und nähert sich nun dem westdeutschen Durchschnitt von fünf Monaten an. In Bremerhaven waren die Aktivierungsmaßnahmen in den Jahren 2009 und 2010 überdurchschnittlich lang. Das liegt wohl an dem relativ hohen Anteilen an ›individuellen Maßnahmen‹ mit längerer Dauer in diesem Förderzeitraum (Abb. 23).

Die größeren oder geringeren Unterschiede zwischen der vorgesehenen und der tatsächlich absolvierten Teilnahmedauer an Maßnahmen, die in Abbildung 24 dargestellt sind, deuten auf jeweils höhere oder niedrigere Abbruchquoten der Maßnahmen hin. In Bremen-Stadt liegen die Abbruchquoten bei der beruflichen Weiterbildung in den Jahren 2009 und 2010 genau im westdeutschen Durchschnitt bei 18 beziehungsweise 16 Prozent.[49] Im Jahr 2011 ist der Anteil von Abbrüchen mit 13 Prozent sogar drei Prozentpunkte unterdurchschnittlich. Auffällig ist, dass die Abbruchquoten in Bremerhaven wesentlich höher liegen, nämlich bei 28 bis 30 Prozent. Als Abbruchgründe stehen in der Statistik an erster Stelle ›längere Fehlzeiten‹ oder ›sonstige Gründe‹, dabei bleiben jedoch konkrete Ursachen (wie Krankheit oder fehlende Kinderbetreuung) offen. Unter 20 Prozent der Abbrüche sind laut Statis-

## Abb. 23: Teilnahmen in Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung im Rechtskreis SGB II

| | Eintritte Jahressumme | | | |
|---|---|---|---|---|
| | **2009*** | **2010** | **2011** | **2012** |
| **Stadt Bremen SGB II** | | | | |
| TM Eignungsfeststellung/Trainingsmaßnahme (Restabwicklung) | 3.190 | | | |
| **Maßnahmen zur Aktivierung und Eingliederung insgesamt** | **3.322** | **8.116** | **7.309** | **5.878** |
| **MAT1 Heranführung an Ausbildungs- und Arbeitsmarkt** | **1.448** | **5.092** | **4.533** | **3.050** |
| MAT1-02 Bewerbercenter (2009 neu eingeführt) | 592 | 1.508 | 1.512 | 1.207 |
| MAT1-99 individ. Maßnahme 1 – SGB II ohne Zuweisungskorridor | 676 | 3.155 | 2.743 | 1.583 |
| **MAT2 Feststellung, Verringerung, Beseitigung von Vermittlungshemmnissen** | **386** | **634** | **367** | **483** |
| MAT2-02 Eignungsfeststell., Kenntnisvermittl. [modular] | 112 | 326 | 118 | 134 |
| MAT2-99 individ. Maßnahme 2 – SGB II ohne Zuweisungskorridor | 264 | 290 | 237 | 286 |
| **MAT3 Vermittlung in sv-pflichtige Beschäftigung** | **71** | **56** | **33** | **76** |
| MAT3-01 Vermittlung in betriebliche Ausbildung | 50 | 11 | 33 | 23 |
| **MAT4 Heranführung an selbstständige Tätigkeit** | **79** | **169** | **96** | **61** |
| MAT4-01 Module für Existenzgründer | 79 | 169 | 96 | 61 |
| **MAT6 Kombinationsleistung** | **290** | **700** | **907** | **959** |
| MAT6-04 GANZIL – Neukundenaktivierung SGB II | 95 | 177 | 43 | 52 |
| MAT6-05 Maßnahmekombination SGB II | – | – | – | 206 |
| MAT6-09 Aktivierg. u. Vermittlg. intensive Betreug. u. Anwesenheitspflicht | – | – | – | 155 |
| MAT6-98 individ. Maßnahme 6 – SGB II mit Zuweisungskorridor | 14 | 427 | 771 | 546 |
| **MAG Maßnahme bei einem Arbeitgeber** | **1.048** | **1.465** | **1.373** | **1.249** |
| **Bremerhaven SGB II** | | | | |
| TM Eignungsfeststellung/Trainingsmaßnahme (Restabwicklung) | 780 | 23 | | |
| **Maßnahmen zur Aktivierung und Eingliederung – insgesamt** | **2.061** | **1.744** | **1.216** | **1.581** |
| **MAT1 Heranführung an Ausbildungs- und Arbeitsmarkt** | **291** | **661** | **384** | **905** |
| MAT1-99 individ. Maßnahme 1 – SGB II ohne Zuweisungskorridor | 291 | 550 | 329 | 725 |
| **MAT2 Feststellung, Verringerung, Beseitigung von Vermittlungshemmnissen** | **326** | **294** | **101** | **80** |
| MAT2-02 Eignungsfeststell., Kenntnisvermittl. [modular] | 272 | 157 | 52 | 58 |
| MAT2-99 individ. Maßnahme 2 – SGB II ohne Zuweisungskorridor | 47 | 127 | 18 | – |
| **MAT3 Vermittlung in sv-pflichtige Beschäftigung** | – | – | – | **27** |
| AVGS3-01 AVGS Vermittl. in sv-pflichtige Beschäftigung | – | – | – | 27 |
| **MAT4 Heranführung an selbstständige Tätigkeit** | **15** | – | – | – |
| **MAT6 Kombinationsleistung** | **869** | **65** | **35** | **30** |
| MAT6-05 Maßnahmekombination SGB II | 827 | 10 | – | – |
| MAT6-99 individ. Maßnahme 6 – SGB II ohne Zuweisungskorridor | 42 | 55 | 35 | 30 |
| **MAG Maßnahme bei einem Arbeitgeber** | **560** | **724** | **696** | **539** |

* 2009 erfolgten noch in erheblichem Umfang vergleichbare Förderungen von Eignungsfeststellungen/Trainingsmaßnahmen außerhalb der 2009 neu geregelten ›Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung‹

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Sonderauswertung Statistik-Service Nordost; eigene Darstellung

**Abb. 24:**
**Entwicklung der Dauer von FbW und Aktivierungsmaßnahmen**

| | durchschnittlich vorgesehene Teilnahmedauer in Monaten | | | tatsächlich absolvierte Teilnahmedauer in Monaten | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **SGB II** | **2009** | **2010** | **2011** | **2009** | **2010** | **2011** |
| **Westdeutschland (ohne zugelassene kommunale Träger)** | | | | | | |
| Förderung berufliche Weiterbildung (FbW) | 11,3 | 12,0 | 13,1 | 5,0 | 5,0 | 5,6 |
| Maßnahmen zur Aktivierung und Eingliederung | 4,8 | 5,2 | 5,0 | 0,9 | 1,9 | 2,0 |
| **Bremen-Stadt** | | | | | | |
| Förderung berufliche Weiterbildung (FbW) | 15,3 | 14,5 | 17,6 | 6,9 | 6,5 | 8,0 |
| Maßnahmen zur Aktivierung und Eingliederung | 3,3 | 4,1 | 4,7 | 0,6 | 0,9 | 1,2 |
| **Bremerhaven** | | | | | | |
| Förderung berufliche Weiterbildung (FbW) | 12,4 | 13,9 | 14,8 | 5,0 | 6,4 | 6,1 |
| Maßnahmen zur Aktivierung und Eingliederung | 6,6 | 6,2 | 3,6 | 1,3 | 2,8 | 1,0 |

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Sonderauswertung Statistik-Service Nordost; eigene Darstellung

tik auf ›Arbeitsaufnahme‹ zurückzuführen und kaum fünf Prozent auf ›mangelnde Leistung‹.[50]

Augenfällig ist weiterhin, dass bei den Aktivierungsmaßnahmen die Unterschiede zwischen vorgesehener und tatsächlicher Teilnahmedauer (Abb. 24) wesentlich höher sind als bei der beruflichen Weiterbildung. Das bestätigt, dass Aktivierungsmaßnahmen sehr häufig abgebrochen werden und von einer hohen Teilnehmerfluktuation in dieser Maßnahmenform auszugehen ist.[51]

## Gruppenspezifische Teilhabe an Weiterbildung

Gruppenspezifische Selektionen beim Zugang zu beruflicher Weiterbildung[52] sind für Deutschland statistisch nachgewiesen. Die Befunde von Kruppe[53] zeigen, dass am Arbeitsmarkt benachteiligte Gruppen in der Förderung unterrepräsentiert sind. Ein wichtiger Grund dafür ist, dass Vermittler Anreize erhalten, Bildungsgutscheine vor allem an Arbeitsuchende mit hohen Vermittlungschancen auszugeben.

Die Auswertung der Förderfälle in Bremen und Bremerhaven (Abb. 26 und 27) bestätigen die beschriebenen Selektionseffekte auch für den Förderzeitraum 2009 bis 2012. Die große Gruppe der Geringqualifizierten ist gemessen an ihrem hohen Anteil an Arbeitslosen (68 % in Bremen und 72 % in Bremerhaven) bei allen FbW-Maßnahmen unterrepräsentiert, wobei die Selektionseffekte in Bremen-Stadt stärker ausgeprägt sind als in Bremerhaven. Eher überdurchschnittlich ist der Anteil von Geringqualifizierten dagegen in Weiterbildungen mit Abschluss (Abb. 26), was deutlich macht, dass eine fehlende Berufsausbildung beziehungsweise eine ›Berufsentfremdung‹ als Fördergrund für Umschulungen ins Gewicht fällt.[54] Allerdings sind die Eintritte in FbW mit Abschluss zahlenmäßig wesentlich geringer als in sonstige Weiterbildung. Vergleicht man die bremischen Daten mit den westdeutschen (Abb. 25 und 26), so fällt auf, dass Geringqualifizierte insbesondere in Bremerhaven bessere Förderchancen haben. Eine Differenzierung nach Maßnahmezielen (Abb. 25) zeigt, dass Geringqualifizierte eher in Umschulungen für duale Ausbildungsberufe einmünden, die unter ›Gesellen-/Facharbeiter-/Gehilfenprüfung‹[55] fallen, als in schulische Ausbildungsberufe, die unter ›staatl. Prüfung‹ einzuordnen sind. Das hängt vermutlich damit zusammen, dass in diesem Segment tendenziell höhere Schulabschlüsse vorausgesetzt werden. Neben der Förderung über Bildungsgutscheine wird für unter 25-Jährige das Instrument der ›außerbetrieblichen Berufsausbildung‹ fast ausnahmslos für Arbeitsuchende ohne Berufsabschluss genutzt. So waren in Bremen-Stadt im Jahr 2011 von 125 Eintritten in außerbetriebliche Berufsausbildung 124 Eintritte von Geringqualifizierten. In Bremerhaven waren sämtliche 32 Eintritte in außerbetriebliche Berufsausbildung von Geringqualifizierten.[56]

## Abb. 25: Anteile Geringqualifizierter an Eintritten in Weiterbildungen nach Maßnahmezielen im Rechtskreis SGB II

| SGB II | insgesamt (Eintritte Jahressumme) 2009 | 2010 | 2011 | darunter Geringqualifizierte 2009 | 2010 | 2011 | Anteil von Eintritten in Prozent 2009 | 2010 | 2011 | Durchschnitt 2009–2011 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Westdeutschland (ohne zugelassene kommunale Träger)** | | | | | | | | | | |
| **FbW insgesamt** | **119.920** | **114.643** | **80.035** | **65.770** | **61.198** | **44.096** | **55%** | **53%** | **55%** | **64%** |
| Gesellen-/Facharbeiter-/ Gehilfenprüfung | 11.824 | 12.288 | 8.164 | 8.194 | 8.508 | 5.712 | 69% | 69% | 70% | |
| staatl. Prüfung | 6.750 | 7.153 | 5.246 | 3.962 | 4.347 | 3.200 | 59% | 61% | 61% | |
| trägerinterne Prüfung | 37.076 | 38.014 | 28.168 | 18.069 | 18.087 | 14.203 | 49% | 48% | 50% | |
| sonst. Prüfung | 26.179 | 27.448 | 21.311 | 13.755 | 13.921 | 11.363 | 53% | 51% | 53% | |
| Teilnahmenachweis ohne Prüfung | 38.091 | 29.740 | 17.146 | 21.790 | 16.335 | 9.618 | 57% | 55% | 56% | |
| **Bremen-Stadt** | | | | | | | | | | |
| **FbW insgesamt** | **3.531** | **4.050** | **1.749** | **2.092** | **2.319** | **1.075** | **59%** | **57%** | **61%** | **68%** |
| Gesellen-/Facharbeiter-/ Gehilfenprüfung | 578 | 600 | 341 | 430 | 399 | 253 | 74% | 67% | 74% | |
| staatl. Prüfung | 188 | 181 | 145 | 120 | 120 | 96 | 64% | 66% | 66% | |
| trägerinterne Prüfung | 1.012 | 1.514 | 778 | 449 | 767 | 417 | 44% | 51% | 54% | |
| sonst. Prüfung | 824 | 961 | 343 | 505 | 598 | 218 | 61% | 62% | 64% | |
| Teilnahmenachweis ohne Prüfung | 929 | 794 | 142 | 588 | 435 | 91 | 63% | 55% | 64% | |
| **Bremerhaven** | | | | | | | | | | |
| **FbW insgesamt** | **891** | **611** | **635** | **585** | **419** | **416** | **66%** | **69%** | **66%** | **72%** |
| Gesellen-/Facharbeiter-/ Gehilfenprüfung | 40 | 59 | 47 | 28 | 47 | 31 | 70% | 80% | 66% | |
| staatl. Prüfung | 61 | 43 | 47 | 46 | 29 | 28 | 75% | 67% | 60% | |
| trägerinterne Prüfung | 41 | 54 | 104 | 31 | 33 | 66 | 76% | 61% | 63% | |
| sonst. Prüfung | 296 | 152 | 203 | 171 | 90 | 125 | 58% | 59% | 62% | |
| Teilnahmenachweis ohne Prüfung | 453 | 303 | 234 | 309 | 220 | 166 | 68% | 73% | 71% | |

Ohne allgemeine Leistungen für behinderte Menschen.
Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Sonderauswertung Statistik-Service Nordost; eigene Darstellung

Bei der Förderung von Langzeitarbeitslosen sind die Jobcenter in Bremen und Bremerhaven genauso zurückhaltend wie die westdeutschen Grundsicherungsträger im Durchschnitt (Abb. 26).[57] Allein im Jahr 2012 wurden Langzeitarbeitslose in Bremen-Stadt im westdeutschen Vergleich mit einem Anteil von 34 Prozent stärker als in den Vorjahren an FbW-Maßnahmen beteiligt.

## Abb. 26: Teilnehmende an beruflicher Weiterbildung nach Gruppen im Rechtskreis SGB II

| Eintritte und Anteile | insgesamt Eintritte (Jahressumme) 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|---|---|---|---|
| **Westdeutschland (ohne ZkT)** | | | | |
| FbW insgesamt | 123.448 | 117.660 | 82.389 | 78.363 |
| Anteil an FbW insgesamt | | | | |
| ■ FbW mit Abschluss | 13.287 | 13.639 | 9.360 | 9.071 |
| Anteil an FbW mit Abschluss | | | | |
| ■ sonstige Weiterbildung | 110.161 | 104.021 | 73.029 | 69.292 |
| Anteil an sonstiger Weiterbildung | | | | |
| **Bremen-Stadt** | | | | |
| FbW insgesamt | 3.603 | 4.121 | 1.781 | 2.120 |
| Anteil an FbW insgesamt | | | | |
| ■ FbW mit Abschluss | 640 | 643 | 379 | 440 |
| Anteil an FbW mit Abschluss | | | | |
| ■ sonstige Weiterbildung | 2.963 | 3.478 | 1.402 | 1.680 |
| Anteil an sonstiger Weiterbildung | | | | |
| **Bremerhaven** | | | | |
| FbW insgesamt | 936 | 625 | 648 | 610 |
| Anteil an FbW insgesamt | | | | |
| ■ FbW mit Abschluss | 61 | 82 | 87 | 114 |
| Anteil an FbW mit Abschluss | | | | |
| ■ sonstige Weiterbildung | 875 | 543 | 561 | 496 |
| Anteil an sonstiger Weiterbildung | | | | |

**Überdurchschnittliche Beteiligung**
Inklusive allgemeiner Leistungen für behinderte Menschen, daraus erklären sich leichte Abweichungen zu den Abbildungen 18–22, 25. Eintritte von Teilnehmern in Förderung der beruflichen Weiterbildung, inkl. ›Berufliche Weiterbildung behinderter Menschen‹ nach der Kostenträgerschaft im Rechtskreis SGB II – ohne Daten der zugelassenen kommunalen Träger.
Die regionale Zuordnung der Teilnehmer erfolgt nach dem Wohnortprinzip.
*Durchschnittlicher Anteil an Arbeitslosen-Bestand im dargestellten Zeitraum.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Sonderauswertung des Statistik-Service Nordost; eigene Berechnung

Etwa die Hälfte der Arbeitslosen (im Rechtskreis SGB II) im Land Bremen werden in der Statistik als langzeitarbeitslos geführt. Das sind im Jahr 2012 etwas über 15.000 Menschen. Darunter werden jedoch lediglich die gefasst, die in den vorangegangenen zwölf Monaten ohne längere Unterbrechung arbeitslos gemeldet waren. Arbeitsuchende, die zum Beispiel länger als sechs Wochen krankgemeldet waren oder an Maßnahmen teilgenommen haben, werden nicht als Langzeitarbeitslose geführt. Schaut man sich statt der Gruppe der offiziell Arbeitslosen die wesentlich größere Gruppe der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten an, so sieht man, dass im Dezember 2012 von 51.440 Leistungsbeziehern in Bremen-Stadt ein Anteil von 51 Prozent (26.220 Menschen) mehr als vier Jahre ohne eine längere Unterbrechung von 31 Tagen Leistungen bezieht. In Bremerhaven ist es von 13.787 erwerbsfähigen Leistungsberechtigten sogar ein Anteil von 54,3 Prozent (7.493 Menschen). Tatsächlich ist also die Gruppe derjenigen, die schon längere Zeit von Arbeitslosigkeit betroffen ist, größer als in der Statistik unter dem Begriff ›Langzeitarbeitslose‹ sichtbar wird.[58]

Das Merkmal der Langzeitarbeitslosigkeit tragen viele ältere Arbeitsuchende,[59] was sich offensichtlich auch als Förderhemmnis auswirkt. Die über 50-Jährigen sind gemessen an ihrem Anteil an Arbeitslosen (23 %) in der Förderung beruflicher Weiterbildung deutlich unterrepräsentiert (Abb. 27). In Bremerhaven ist die Benachteiligung besonders stark ausgeprägt. Insbesondere in FbW mit Abschluss ist der Anteil von über 50-Jährigen verschwindend gering. Wenn man bedenkt, dass im Land Bremen mindestens 80 Prozent der über 50-jährigen Arbeitslosen unter 58 Jahre alt sind und somit die meisten zehn oder mehr

| | darunter langzeitarbeitslos vor Eintritt | | | | Eintritte Geringqualifizierte | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **2009** | **2010** | **2011** | **2012** | **2009** | **2010** | **2011** | **2012** |
| | **Anteil an Arbeitslosen* 46%** | | | | **Anteil an Arbeitslosen* 64%** | | | |
| | 28.490 | 32.988 | 22.445 | 21.388 | 66.849 | 61.996 | 44.788 | 44.531 |
| | 23% | 28% | 27% | 27% | 54% | 53% | 54% | 57% |
| | 2.759 | 3.413 | 2.102 | 1.978 | x | 9.147 | 6.179 | 6.179 |
| | 21% | 25% | 22% | 22% | | 67% | 66% | **68%** |
| | 25.731 | 29.575 | 20.343 | 19.410 | x | 52.849 | 38.609 | 38.352 |
| | 23% | 28% | 28% | 28% | | 51% | 53% | 55% |
| | **Anteil an Arbeitslosen* 51%** | | | | **Anteil an Arbeitslosen* 68%** | | | |
| | 1.028 | 1.266 | 505 | 724 | x | 2.333 | x | 1.287 |
| | 29% | 31% | 28% | 34% | | 57% | | 61% |
| | 158 | 169 | 101 | 133 | x | 434 | x | 321 |
| | 25% | 26% | 27% | 30% | | 67% | | **73%** |
| | 870 | 1.097 | 404 | 591 | 1.655 | 1.899 | x | 966 |
| | 29% | 32% | 29% | 35% | | 55% | | 58% |
| | **Anteil an Arbeitslosen* 48%** | | | | **Anteil an Arbeitslosen* 72%** | | | |
| | 233 | 166 | 189 | 174 | 610 | 427 | 419 | 414 |
| | 25% | 27% | 29% | 29% | 65% | 68% | 65% | 68% |
| | 19 | 18 | 19 | 26 | 45 | 63 | x | 89 |
| | 31% | 22% | 22% | 23% | 74% | **77%** | | **78%** |
| | 214 | 148 | 170 | 148 | 565 | 364 | x | 325 |
| | 24% | 27% | 30% | 30% | 65% | 67% | | 66% |

Erwerbsjahre vor sich haben, so ist die geringe Förderung nicht damit zu erklären, dass die meisten älteren Arbeitslosen ohnehin einer baldigen Verrentung entgegensehen. Wahrscheinlicher ist, dass die Eingliederungschancen von Älteren generell als schlecht eingeschätzt werden und Vermittlungsfachkräfte daher kaum Umschulungen für diese Gruppe fördern.[60]

Migranten sind bei allen FbW-Eintritten und insbesondere bei der Weiterbildung mit Abschluss unterrepräsentiert (Abb. 27). In Bremerhaven ist der Anteil der Migranten mit 22 Prozent an allen Arbeitslosen geringer als in Bremen mit 32 Prozent. Bei den anteiligen Eintritten in Weiterbildung wird jedoch deutlich, dass Migranten in der Stadt Bremen etwas bessere Chancen auf eine Förderung haben. Insbesondere bei der Weiterbildung mit Abschluss sind die Migranten in Bremen-Stadt mit 30 Prozent nahezu entsprechend ihrem Arbeitslosenanteil vertreten. Das liegt wahrscheinlich daran, dass die Stadt Bremen mit ihrem Bildungsangebot besser auf Teilnehmende eingestellt ist, deren Erstsprache nicht Deutsch ist.

## Abb. 27: Teilnehmende an beruflicher Weiterbildung nach Gruppen im Rechtskreis SGB II

| Eintritte und Anteile | Eintritte Ausländer, Eingebürgerte oder Spätaussiedler (Migranten) 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|---|---|---|---|
| **Westdeutschland (ohne ZkT)** | **Anteil an Arbeitslosen* 29%** | | | |
| FbW insgesamt | 31.255 | 28.922 | 20.190 | 20.271 |
| Anteil an FbW insgesamt | 25% | 25% | 25% | 26% |
| ■ FbW mit Abschluss | 3.008 | 3.171 | 2.131 | 2.177 |
| Anteil an FbW mit Abschluss | 23% | 23% | 23% | 24% |
| ■ sonstige Weiterbildung | 28.247 | 25.751 | 18.059 | 18.094 |
| Anteil an sonstiger Weiterbildung | 26% | 25% | 25% | 26% |
| **Bremen-Stadt** | **Anteil an Arbeitslosen* 32%** | | | |
| FbW insgesamt | 1.026 | 1.150 | 558 | 627 |
| Anteil an FbW insgesamt | 28% | 28% | 31% | 30% |
| ■ FbW mit Abschluss | 137 | 150 | 113 | 131 |
| Anteil an FbW mit Abschluss | 21% | 23% | 30% | 30% |
| ■ sonstige Weiterbildung | 889 | 1.000 | 445 | 496 |
| Anteil an sonstiger Weiterbildung | 30% | 29% | 32% | 30% |
| **Bremerhaven** | **Anteil an Arbeitslosen* 22%** | | | |
| FbW insgesamt | 173 | 103 | 109 | 117 |
| Anteil an FbW insgesamt | 18% | 16% | 17% | 19% |
| ■ FbW mit Abschluss | 12 | 12 | 9 | 14 |
| Anteil an FbW mit Abschluss | 20% | 15% | 10% | 12% |
| ■ sonstige Weiterbildung | 161 | 91 | 100 | 103 |
| Anteil an sonstiger Weiterbildung | 18% | 17% | 18% | 21% |

**Überdurchschnittliche Beteiligung**
Inklusive allgemeiner Leistungen für behinderte Menschen, daraus erklären sich leichte Abweichungen zu den Abbildungen 18–22, 25. Eintritte von Teilnehmern in Förderung der beruflichen Weiterbildung, inkl. ›Berufliche Weiterbildung behinderter Menschen‹ nach der Kostenträgerschaft im Rechtskreis SGB II – ohne Daten der zugelassenen kommunalen Träger. Die regionale Zuordnung der Teilnehmer erfolgt nach dem Wohnortprinzip.
*Durchschnittlicher Anteil an Arbeitslosen-Bestand im dargestellten Zeitraum.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Sonderauswertung des Statistik-Service Nordost; eigene Berechnung

Die Alleinerziehenden sind gemessen an ihrem Anteil an Arbeitslosen leicht überdurchschnittlich an FbW beteiligt (Abb. 27). Insbesondere Weiterbildungen mit Abschluss werden bei Alleinerziehenden vergleichsweise stark gefördert. Allerdings sind in diesem Bereich die absoluten Zahlen der Förderfälle eher gering. So haben beispielsweise in Bremerhaven im Jahr 2012 nur 36 Alleinerziehende Bildungsgutscheine für eine Umschulung bekommen. Der Eindruck, dass die Alleinerziehenden generell überdurchschnittlich gefördert werden, muss relativiert werden, wenn man berücksichtigt, dass der Anteil der Alleinerziehenden in der Arbeitslosenstatistik unterzeichnet ist. Wie weiter oben ausgeführt, erscheinen rund 1.700 Alleinerziehende mit dem ›Nichtaktivierungsgrund Kind unter drei Jahren‹ (Abb. 9 und 12) im Land Bremen nicht in der Arbeitslosenstatistik. Würde man diese hinzuzählen, wäre auch der Anteil der Alleinerziehenden an allen Arbeitslosen höher als 13 Prozent.

Zum Vergleich der Teilnahme an Weiterbildung sind in Abbildung 28 die Teilnahmen an Aktivierungsmaßnahmen dargestellt. Auffällig ist hier, dass der Anteil der über 50jährigen Arbeitsuchenden bei den Aktivierungsmaßnahmen wesentlich höher ist als ihr Anteil in der Weiterbildung.

| | Eintritte Ältere (bei Eintritt 50 Jahre und älter) | | | | Eintritte Alleinerziehende | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **2009** | **2010** | **2011** | **2012** | **2009** | **2010** | **2011** | **2012** |
| | **Anteil an Arbeitslosen* 24%** | | | | **Anteil an Arbeitslosen* 13%** | | | |
| | 12.277 | 12.722 | 8.903 | 9.299 | 18.117 | 18.009 | 13.237 | 13.314 |
| | 10% | 11% | 11% | 12% | 15% | 15% | 16% | 17% |
| | 185 | 222 | 174 | 171 | 2.606 | 2.654 | 1.883 | 2.060 |
| | 1% | 2% | 2% | 2% | **20%** | **19%** | **20%** | **23%** |
| | 12.092 | 12.500 | 8.729 | 9.128 | 15.511 | 15.355 | 11.354 | 11.254 |
| | 11% | 12% | 12% | 13% | 14% | 15% | 16% | 16%% |
| | **Anteil an Arbeitslosen* 23%** | | | | **Anteil an Arbeitslosen* 13%** | | | |
| | 367 | 497 | 152 | 241 | 587 | 673 | 264 | 313 |
| | 10% | 12% | 9% | 11% | 16% | 16% | 15% | 15% |
| | 8 | 10 | 10 | 8 | 152 | 135 | 84 | 91 |
| | 1% | 2% | 3% | 2% | **24%** | **21%** | **22%** | **21%** |
| | 359 | 487 | 142 | 233 | 435 | 538 | 180 | 222 |
| | 12% | 14% | 10% | 14% | 15% | 15% | 13% | 13% |
| | **Anteil an Arbeitslosen* 23%** | | | | **Anteil an Arbeitslosen* 13%** | | | |
| | 44 | 36 | 54 | 50 | 94 | 60 | 78 | 118 |
| | 5% | 6% | 8% | 8% | 10% | 10% | 12% | 19% |
| | - | - | - | - | 20 | 18 | 26 | 36 |
| | | | | | **33%** | **22%** | **30%** | **32%** |
| | 44 | 36 | - | 50 | 74 | 42 | 52 | 82 |
| | 5% | 7% | | 10% | 8% | 8% | 9% | 17% |

**Abb. 28: Teilnehmende in Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (MAbE) im Rechtskreis SGB II**

| | Eintritte (Jahressumme) | | | | Bestand (Jahresdurchschnitt) | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **2009*** | **2010** | **2011** | **2012** | **2009*** | **2010** | **2011** | **2012** |
| **Bremen-Stadt** | | | | | | | | |
| Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung | 3.322 | 8.116 | 7.309 | 5.878 | 248 | 665 | 777 | 554 |
| darunter | | | | | | | | |
| Geringqualifizierte (abs.) | 1.950 | 4.468 | 4.395 | 3.615 | 158 | 412 | 508 | . |
| Geringqualifizierte (in v.H.) | 58,7% | 55,1% | 60,1% | 61,5% | 63,6% | 62,0% | 65,4% | . |
| Ausländer, Eingebürgerte, Spätaussiedler (abs.) | 969 | 2.052 | 2.067 | 1.632 | 78 | 169 | 212 | 154 |
| Ausländer, Eingebürgerte, Spätaussiedler (in v.H.) | 29,2% | 25,3% | 28,3% | 27,8% | 31,3% | 25,4% | 27,2% | 27,8% |
| 50 Jahre und älter (abs.) | 404 | 1.174 | 1.154 | 924 | 32 | 101 | 156 | 110 |
| 50 Jahre und älter (in v.H.) | 12,2% | 14,5% | 15,8% | 15,7% | 13,0% | 15,2% | 20,1% | 19,9% |
| Alleinerziehende (abs.) | 310 | 742 | 661 | 579 | 24 | 66 | 92 | 68 |
| Alleinerziehende (in v.H.) | 9,3% | 9,1% | 9,0% | 9,9% | 9,7% | 9,9% | 11,8% | 12,2% |
| **Stadt Bremerhaven** | | | | | | | | |
| Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung | 2.061 | 1.744 | 1.216 | 1.581 | 366 | 365 | 112 | 207 |
| darunter | | | | | | | | |
| Geringqualifizierte (abs.) | 1.409 | 1.220 | 828 | 1.184 | 263 | 264 | 86 | 167 |
| Geringqualifizierte (in v.H.) | 68,4% | 70,0% | 68,1% | 74,9% | 72,0% | 72,3% | 76,6% | . |
| Ausländer, Eingebürgerte, Spätaussiedler (abs.) | 380 | 280 | 169 | 239 | 68 | 71 | 18 | 29 |
| Ausländer, Eingebürgerte, Spätaussiedler (in v.H.) | 18,4% | 16,1% | 13,9% | 15,1% | 18,5% | 19,4% | 16,0% | 13,9% |
| 50 Jahre und älter (abs.) | 213 | 137 | 150 | 200 | 45 | 32 | 6 | 13 |
| 50 Jahre und älter (in v.H.) | 10,3% | 7,9% | 12,3% | 12,7% | 12,4% | 8,8% | 5,3% | 6,3% |
| Alleinerziehende (abs.) | 260 | 166 | 158 | 228 | 54 | 53 | 31 | 44 |
| Alleinerziehende (in v.H.) | 12,6% | 9,5% | 13,0% | 14,4% | 14,7% | 14,5% | 27,6% | 21,3% |

* 2009 erfolgten noch in erheblichem Umfang vergleichbare Förderungen (Restabwicklungen, darunter auch Eintritte) außerhalb der 2009 neu geregelten ›Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung‹.
Inklusive allgemeiner Leistungen für behinderte Menschen.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Förderstatistik, Sonderauswertung Statistik-Service Nordost; eigene Darstellung

Die Förderstatistiken der Bundesagentur für Arbeit zeigen außerdem überdurchschnittliche Anteile von Älteren und Geringqualifizierten an den Arbeitsgelegenheiten, das gilt sowohl für Ein-Euro-Jobs als auch für sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auf dem zweiten Arbeitsmarkt. Insbesondere in Bremerhaven ist in den Jahren vor 2012 das Instrument ›Ein-Euro-Job‹ um ein vielfaches häufiger gefördert worden als Weiterbildungsmaßnahmen. Im Jahr 2010 gab es in Bremerhaven Förderungen für 1.490 Geringqualifizierte in Ein-Euro-Jobs und nur 419 für Weiterbildung. Bei den über 50-Jährigen gab es in Bremerhaven im Jahr 2010 nur 36 Eintritte in Weiterbildung, aber 493 Eintritte in Ein-Euro-Jobs. In der Stadt Bremen war das Verhältnis der Förderinstrumente ausgeglichener. Doch auch hier gab es im Jahr 2010 Förderungen für 4.335 Geringqualifizierte in Ein-Euro-Jobs und nur 2.319 für Weiterbildung. Bei den über 50-Jährigen waren im Jahr 2010 nur 497 Eintritte in Weiterbildung und 1.217 Eintritte in Ein-Euro-Jobs zu verzeichnen.[61]

Arbeitsgelegenheiten können zwar eingebettet in Fördertreppen sinnvoll sein, doch fraglich erscheint es, wenn die Eintrittszahlen in Arbeitsgelegenheiten gegenüber anderen Maßnahmen so hoch werden, dass sie damit zu einem Hauptförderinstrument für bestimmte Gruppen von Arbeitsuchenden werden.

1 Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2011a), S. 17.

2 Nach der Verordnung zur Erhebung der Daten nach § 51b Abs. 2 Satz 4 SGB II müssen für die Gruppe der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten und nicht nur für die Arbeitslosen ebenfalls die Merkmale höchster allgemeinbildender Schulabschluss sowie höchster Berufs- beziehungsweise Studienabschluss erfasst werden. Diese Daten lagen jedoch zum Zeitpunkt der Anfrage im Jahr 2012 beim Statistik-Service Nordost nicht vor.

3 Die Bundesagentur für Arbeit definiert nach dem SGB III § 180 Abs. 2 Nr. 2 Berufsabschluss wie folgt: ›Die Vermittlung eines Abschlusses im Sinne des § 180 Abs. 2 Nr. 2 wird mit einem Berufsabschluss nach dem Berufsbildungsgesetz, der Handwerksordnung oder nach bundes- oder landesrechtlichen Vorschriften anerkannten Berufsabschluss, für den eine Dauer von mindestens 2 Jahren festgelegt ist, erreicht.‹ Quelle: http://www.arbeitsagentur.de/nn_26840/zentraler-Content/A05-Berufl-Qualifizierung/A052-Arbeitnehmer/Allgemein/Begriffsdefinitionen-Weiterbildung.html

4 § 81 Abs. 2 SGB III: ›Anerkannt wird die Notwendigkeit der Weiterbildung bei Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern wegen fehlenden Berufsabschlusses, wenn sie 1. über einen Berufsabschluss verfügen, jedoch auf Grund einer mehr als vier Jahre ausgeübten Beschäftigung in an- oder ungelernter Tätigkeit eine dem Berufsabschluss entsprechende Beschäftigung voraussichtlich nicht mehr ausüben können, oder 2. nicht über einen Berufsabschluss verfügen, für den nach bundes- oder landesrechtlichen Vorschriften eine Ausbildungsdauer von mindestens zwei Jahren festgelegt ist; Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne einen solchen Berufsabschluss, die noch nicht drei Jahre beruflich tätig gewesen sind, können nur gefördert werden, wenn eine Berufsausbildung oder eine berufsvorbereitende Bildungsmaßnahme aus in ihrer Person liegenden Gründen nicht möglich oder nicht zumutbar ist. Zeiten der Arbeitslosigkeit, der Kindererziehung und der Pflege eines Angehörigen der Pflegestufe I bis III stehen Zeiten einer Beschäftigung nach Satz 1 Nummer 1 gleich.‹

5 Vgl. Hermeling, Kapitel 3.1.

6 Vgl. Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Sonderauswertung des Statistik-Service Nordost.

7 Vgl. Hermeling, Kapitel 3.1. und Rosenthal/Koch 3.2.

8 Vgl. BMAS (2013a), S. 124.

9 Vgl. BMAS (2013b), S. 36.

10 Vgl. Graf/Rudolph (2009).

11 Vgl. Dingeldey (2010), S. 18.

12 Vgl. Prill (2013).

13 Vgl. Rosenthal (2012).

14 Vgl. Koller/Rudolph (2011).

15 Vgl. ebenda.

16 Vgl. Achatz/Trappmann (2009).

17 Vgl. Prill (2013).

18 Vgl. Arbeitnehmerkammer (2011).

19 Vgl. Fricke/Koch/Kupka (2013), S. 214.

20 Vgl. Koch/Kupka (2012), S. 14.

21 Vgl. Deeke et al. (2011).

22 Ausnahmen bilden hier zum Beispiel Untersuchungen zu Instrumenten öffentlich geförderter Beschäftigung in München und Hamburg. Vgl. Apel et al. (2011); Koch/Fertig (2012).

23 Die Eingliederungsquoten finden sich in den Eingliederungsbilanzen nach § 54 SGB II. Die Eingliederungsbilanzen werden jährlich von der Bundesagentur für Arbeit veröffentlicht. Sie sind im Internet abrufbar unter http://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Themen/Eingliederungsbilanzen/zu-den-Daten/zu-den-Daten-Nav.html. Im Folgenden wird sich hauptsächlich auf das Berichtsjahr 2011 bezogen.

24 Vgl. Kopf/Wolff (2009).

25 In den qualitativen Interviews mit Erwerbslosen schilderten vor allem Frauen mit Kindern Erfahrungen mit strukturellen Diskriminierungen am Arbeitsmarkt, vgl. Hermeling, Kapitel 3.1.

26 Vgl. Deeke/Baas (2012).

27 Zu den konkreten Auswirkungen in der Bildungsinfrastruktur vgl. Hermeling, Kapitel 3.4.

28 Vgl. Hermeling, Kapitel 3.4.

29 Vgl. Rosenthal/Wagner, Kap. 1.3–5.

30 Vgl. § 7 Absatz 5 SGB II http://www.gesetze-im-internet.de/sgb_2/__7.html Die Formulierung ›dem Grunde nach‹ bedeutet, dass es im konkreten Einzelfall unerheblich ist, ob Studierenden Leistungen nach BAföG bewilligt werden oder nicht. Leistungen zur Grundsicherung werden bei einem Studium nur als aufstockende Leistungen bei einem Mehrbedarf, etwa für Kinder, gezahlt.

31 In der Förderstatistik der Bundesagentur für Arbeit wird unterschieden zwischen ›beruflicher Weiterbildung mit Abschluss‹ einerseits, worunter ›Gruppenmaßnahmen‹ (Umschulungen) oder ›betriebliche Einzelmaßnahmen‹ gezählt werden, und ›Sonstiger Weiterbildung‹ andererseits, worunter folgende Formen gefasst sind: ›Feststellungsmaßnahme, Nachholen Abschlussprüfung, Weiterbildung mit zertifizierter Teilqualifikation, berufsbezogene – übergreifende Weiterbildung, berufspraktische Weiterbildung, berufliche Aufstiegsweiterbildung, sonstige Übungseinrichtung, Übungsfirma, Übungswerkstatt.‹ In: Bundesagentur für Arbeit Statistik, Zuordnung-XSocial-Maßnahmeschluessel-Foerdersystematik-Berichterstattung-201204.xls, Stand April 2012.

32 Die dreijährige Ausbildung im Beruf Gesundheits- und Krankenpfleger/in darf nicht verkürzt werden und ist daher für die Arbeitsverwaltung nicht förderfähig, sofern nicht das dritte Ausbildungsjahr aus anderer Quelle finanziert wird. Die Umschulung zur Gesundheits- und Krankenpflegehelfer/in – Pflegeassistenz ist dagegen nur zwei Jahre lang und kann daher gefördert werden. Die dreijährige Ausbildung zur Altenpflegefachkraft ist als einzige dreijährige Umschulung in voller Länge förderfähig.

33 Die zahlreich angebotenen Kurse zur ›Fachkraft Betreuung‹ werden zwar in der Kursdatenbank der Agentur für Arbeit unter ›Berufsausbildung/Umschulung‹ geführt, stellen aber keine anerkannten Berufsausbildungen dar und dürften somit an dieser Stelle der Förderstatistik nicht gezählt werden.

34 Vgl. Matysik, Kapitel 3.3.

35 Online unter http://www.arbeitsagentur.de/nn_691610/Navigation/zentral/Servicebereich/Ueber-Uns/Aufgaben/Arbeitsmarktmonitor/Daten/Daten-Nav.html

36 Durchschnittliche Laufzeiten von unbesetzten Stellen: Bleiben gemeldete Stellen lange vakant, deutet dies auf Schwierigkeiten bei der Personalrekrutierung hin, für die Fachkräfteengpässe ursächlich sein können. Aber auch unattraktive Arbeitsbedingungen oder Einkommen führen zu Problemen bei der Besetzung von Stellen.

37 Vgl. Schröder (2011), S. 61; Analyse der gemeldeten Stellen nach Berufen (Engpassanalyse) Bremen, online http://statistik.arbeitsagentur.de/Statischer-Content/Statistische-Analysen/Analytikreports/Regionale-Analytikreports/Bremen/Generische-Publikationen/Analyse-gemeldete-Arbeitsstellen-Engpass/201108-Report-Engpassanalyse.pdf

38 Vgl. BMAS (2011), S. 26.

39 Die Kursdatenbank gibt im darauf folgenden Jahr 2013 mehrere Umschulungen zu Fachkräften in den Bereichen Mechatronik, Systemelektronik, Elektrische Betriebstechnik und Kraftfahrzeugmechatronik in der Stadt Bremerhaven an. Ob das breite Angebot eine vermehrte Förderung durch das Jobcenter Bremerhaven nach sich zieht, wird im Jahr 2014 in der Statistik sichtbar werden.

40 Vgl. Die Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales (2010).

41 Vgl. Hermeling, Kapitel 3.4.

42 Vgl. DLR (2011), S. 100 ff.

43 Vgl. Der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen (2012).

44 Die Agentur für Arbeit hat im Jahr 2010 ein Projekt zur ›Optimierung von Qualifizierungsangeboten für Geringqualifizierte‹ aufgelegt, in dem bundeseinheitlich zertifizierte Teilqualifikationen entwickelt und umgesetzt wurden, wie beispielsweise mehrere Bausteine des Ausbildungsberufs Berufskraftfahrer. Siehe online unter http://www.f-bb.de/projekte/ausbildung-und-bildungsplanung/ausbildung-und-bildungsplanung-detail/proinfo/optimierung-der-qualifizierungsangebote-fuer-gering-qualifizierte-arbeitslose.html

45 Nach § 16 SGB II in Verbindung mit § 45 Abs. 2 SGB III. Die Maßnahmen können bei einem Träger (MAT) oder bei einem Arbeitgeber (MAG) stattfinden.

46 Vgl. Hermeling, Kapitel 3.4.

47 In der Wahrnehmung von im Land Bremen interviewten Bildungseinrichtungen sind Eignungsfeststellungen bei Trägern im Vorfeld von Umschulungen in größerem Umfang durch Tests beim Berufspsychologischen Service der Agentur für Arbeit ersetzt worden. Vgl. die Beiträge Hermeling, Kapitel 3.4. und Solscheid, Kapitel 3.8.

48 Vgl. BMAS/IAB (2011), S. 13 f.

49 Daten berechnet nach einer Sonderauswertung des Statistik-Service Nordost der Austritte von Teilnehmern aus FbW-Maßnahmen, darunter Abbrüche.

50 Daten berechnet nach einer Sonderauswertung des Statistik-Service Nordost.

51 Dies bestätigen auch Aussagen der Interviews mit Bildungsanbietern, vgl. Hermeling, Kapitel 3.4.

52 Vgl. Rosenthal/Wagner, Kapitel 1.3–5.

53 Vgl. Kruppe (2008).

54 Auch dieses Ergebnis deckt sich mit den Befunden von Kruppe (2008) für die Jahre 2000 bis 2006.

55 Zu den dualen Ausbildungsberufen gehören beispielsweise handwerkliche oder kaufmännische Berufe, zu den schulischen Ausbildungsberufen gehören Gesundheits- und Erziehungsberufe.

56 Daten berechnet nach einer Sonderauswertung des Statistik-Service Nordost.

57 In den Interviews mit Bildungsträgern und auch mit Jobcentern wurde mehrmals die Einschätzung geäußert, dass Langzeitarbeitslose in der Förderung beruflicher Weiterbildung benachteiligt seien, vgl. Hermeling, Kapitel 3.4 und Rosenthal/Koch, Kapitel 3.2.

58 Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2013b).

59 Die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit im Land Bremen liegt mit über 600 Tagen weit über dem westdeutschen Durchschnitt mit 567 Tagen. Unterscheidet man die Gruppe der Langzeitarbeitslosen nach sozialen Merkmalen, so ist insbesondere die Gruppe der über 50-Jährigen betroffen, sie liegt in der Statistik bei der Dauer der Arbeitslosigkeit etwa 250 bis 300 Tage über dem Durchschnitt. Berechnet nach Daten einer Sonderauswertung des Statistik-Service Nordost.

60 Die Probleme von älteren Arbeitslosen beim Zugang zu Umschulungen wurden in den Interviews mit Erwerbslosen und Bildungseinrichtungen häufig thematisiert und dabei schon eine Förderung von über 40-Jährigen als unwahrscheinlich eingeschätzt. Vgl. Hermeling, Kapitel 3.1 und 3.4.

61 Daten aus einer Sonderauswertung des Statistik-Service Nordost.

Im folgenden Kapitel werden Ergebnisse präsentiert, die im Rahmen von qualitativen Interviews mit Teilnehmenden an Weiterbildungsmaßnahmen, Beschäftigten in den Jobcentern und bei den Bildungsträgern in Bremen und Bremerhaven geführt worden sind. Solch ein qualitativ-exploratives Vorgehen bietet die Möglichkeit, einen detaillierten Einblick in die Qualifizierungsförderung zu gewinnen und ergänzt damit die quantitativen empirischen Analysen und Auswertungen der Statistik der Bundesagentur für Arbeit aus dem vorangegangenen Kapitel. Im Ergebnis steht ein relativ detailliertes Bild zur Qualifizierungsförderung, ihre Wahrnehmung und Bewertung durch die drei Akteure. Abschließend werden die Perspektiven zusammenfassend miteinander verschränkt.

# Perspektiven der Akteure

# 3

**SUSANNE HERMELING**
Arbeitnehmerkammer Bremen

# 1 Erwerbslose

Auf den folgenden Seiten werden zunächst zentrale Prämissen und Praxen der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik beschrieben, die die Art und den Einsatz von Förderinstrumenten, wie der beruflichen Weiterbildung, bestimmen. Im Hauptteil folgt die Auswertung der im Land Bremen geführten Interviews mit Teilnehmenden an durch Bildungsgutscheine geförderte Weiterbildung. Ihre Erfahrungen mit der Beratung und Förderung in den Jobcentern und bei den Bildungsträgern steht dabei im Mittelpunkt.

## Neue Vorzeichen unter Hartz IV

Arbeitslosigkeit in Deutschland hat nach der Hartz-IV-Reform eine neue Qualität bekommen, die sich sowohl auf die materiellen Rahmenbedingungen als auch auf die soziale Konstruktion von Arbeitslosigkeit bezieht. Was kennzeichnet die neue Situation?

Nach Schätzungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) gab es nach der Zusammenlegung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe deutlich mehr Verlierer als Gewinner.[1] Für ehemalige Bezieher von Sozialhilfe oder sehr niedriger Arbeitslosenhilfe verbesserte sich teilweise die Situation, doch viele ehemalige Arbeitslosenhilfeempfänger erlebten drastische Reduzierungen ihres Einkommens. Zudem ist der Begriff von Erwerbsfähigkeit breiter ausgelegt worden. Als erwerbsfähig gilt seitdem nach § 8 des SGB II, wer ›unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes mindestens drei Stunden täglich‹ arbeiten kann. Viele ehemalige Sozialhilfeempfänger mit gesundheitlichen Einschränkungen sind damit erwerbsfähige Leistungsberechtigte im Rechtskreis SGB II. Durch die veränderte Definition von Erwerbsfähigkeit wurden viele Leistungsbezieher mit gesundheitlichen Einschränkungen zu einer Zielgruppe für Fördermaßnahmen. Weiterhin gelten in einer Bedarfsgemeinschaft, in der ein Mitglied Leistungen bezieht, alle weiteren Menschen im Erwerbsalter als erwerbsfähige Leistungsberechtigte. Dies änderte beispielsweise den Status vieler vormals nicht erwerbstätiger Partnerinnen von arbeitslosen Männern. Auch diese sind nun eine potenzielle Zielgruppe für Fördermaßnahmen.

Mit der Abschaffung der einkommensorientierten Arbeitslosenhilfe und der Überführung ehemaliger Arbeitslosenhilfebezieher in die neue Grundsicherung wird das Prinzip des Statuserhalts geschwächt. Der Statusverlust vieler Arbeitsloser wurde bewusst in Kauf genommen. Dabei ist unter anderem die Annahme leitend, dass die knapp bemessene Grundsicherung Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit setzt. Wenn die Beendigung von Arbeitslosigkeit in erster Linie vom Willen der Einzelnen abhängt, heißt das auch, dass Arbeitslosigkeit nicht mehr als vor allem strukturelles Phänomen, sondern eher als Problem Einzelner gilt. Wer also als erwerbsfähig gilt und keine Arbeit hat, ist mit der generellen Vermutung konfrontiert, dass es ihm entweder an Willen, Energie oder Fähigkeiten mangelt, sich den Arbeitsmarkt zu erschließen. Diese Annahme begründet die arbeitsmarktpolitische Strategie der Aktivierung, die auch unter das Motto ›Fordern und Fördern‹ gefasst wird. Dazu zählen auch die im SGB II § 10 formulierten strikten Zumutbarkeitsregelungen, die die Arbeitslosengeld-II-Empfänger prinzipiell zur Aufnahme nahezu jeder verfügbaren Arbeit verpflichten. Damit verbunden sind weitgehende Anforderungen an Flexibilität und Mobilität sowie die Bereitschaft zum Abstieg durch unterwertige Beschäftigung verbunden.

## Widersprüchliche Anforderungen in der Umsetzung der Aktivierungsstrategie

Die Fachkräfte in den Jobcentern haben die Aufgabe, die Aktivierungspolitik in der ›individuellen Fallbearbeitung‹ in einem Zusammenspiel zwischen gesetzlichen Vorgaben, allgemeinen Geschäftsanweisungen und eigenen Ermessensspielräumen umzusetzen. Untersuchungen der Praxis haben ergeben, dass die Fachkräfte ganz unterschiedliche Strategien des ›Forderns und Förderns‹ anwenden. Möglicherweise hängen diese mit unterschiedlichen Interpretationen der Ursachen von Arbeitslosigkeit zusammen. Laut einer Befragung von Fachkräften durch das IAB waren jeweils lediglich 20 Prozent der Beschäftigten in Arbeitsagenturen und Jobcentern der Ansicht, dass Arbeitslosigkeit ›individuell bedingt sei‹, 17 Prozent der Beschäftigten in den Jobcentern gehen von ›gesellschaftlichen‹ Ursachen aus und 62 Prozent sind der Meinung, es sei eine Mischung aus beidem.[2]

Auch die qualitative Studie der Uni Siegen zur ›Praxis der neuen Arbeitsmarktpolitik‹ ergab, dass die Vermittler ihre ›Kunden‹ in den wenigsten Fällen für ›unwillig‹ halten. Probleme werden eher darin gesehen, dass viele ›Kunden‹ an ›den beruflichen und statusrelevanten Aspekten des bisherigen Erwerbsverlaufs (festhalten, S.H.), also in dem Wunsch, an den bisher erworbenen Qualifikationen anzuknüpfen, nicht zu sehr hinter den erreichten Status zurückzufallen, die im Lebensverlauf entwickelten biographischen Pläne realisieren zu können‹[3]. Die Arbeit der Fachkräfte ziele daher vor allem darauf ab, die Erwerbslosen zu der Einsicht zu bringen, sich flexibel an die Arbeitsmärkte anzupassen, zu beruflicher (Abwärts-)Mobilität bereit zu sein.[4] Die von den Fachkräften zu leistende Überzeugungsarbeit erfordert Beratungskompetenzen, die in der Regel nicht durch formales Wissen fundiert sind. Die Siegener Wissenschaftler sprechen daher von einer in der Beratungspraxis vorherrschenden ›naturwüchsigen Pädagogik‹, die ›in den meisten Fällen auf in der Alltagspraxis entwickelte und habitualisierte Handlungsmuster zurückgehen – und nicht auf formalisierte oder gar professionalisierte Ausbildungen‹.[5]

Die Fachkräfte sind aufgerufen, eine ›ganzheitliche‹ individuelle Fallbearbeitung zu leisten. Insbesondere im SGB II beschränkt sich die Arbeit der Fachkräfte nicht auf eine reine Vermittlungsdienstleistung. So begreifen sich 38 Prozent der im SGB II tätigen Vermittler und Fallmanager, die vom IAB befragt wurden, ihrem Rollenverständnis nach auch als Sozialarbeiter. Und in 70 Prozent der Erstgespräche mit Arbeitslosengeld-II-Empfängern werden bereits Fragen zum persönlichen Hintergrund gestellt.[6] Die Fachkräfte der Jobcenter werden dieser Rolle gemäß auch als ›persönliche Ansprechpartner‹ bezeichnet. Die Siegener Forscher betonen, dass die Vermittler im Prozess des ›deutenden Fallverstehens‹ als ›ganze Person‹ beteiligt sind. Der individuelle Beratungsauftrag, ›auf der einen Seite den Klienten in seiner Krise fallspezifisch zu unterstützen und in seiner Autonomie möglichst im Modus der Hilfe zur Selbsthilfe wieder zu bestärken‹, stehe allerdings im Widerspruch zu dem Kontrollauftrag der Behörde, ›auf der anderen Seite den Klienten in seinen Bemühungen der Arbeitssuche zu kontrollieren und bei Gesetzesverstößen zu sanktionieren‹.[7] Auch in einer qualitativen Befragung des Hamburger Instituts für Sozialforschung berichteten Vermittlungsfachkräfte über den Druck von Vorgaben, die eine individuelle Beratung und Förderung erschweren würden. So müssten die Fachkräfte Vermittlungszahlen und Kontaktdichte nachweisen, die in die Kennzahlen der verschiedenen Standorte einfließen. Außerdem würden die Vermittler, oft kurzfristig, aufgefordert, ›Kunden‹ in Aktivierungsmaßnahmen zuzuweisen, in denen feste Plätze zentral eingekauft wurden.[8]

In der Tat ist es so, dass den Möglichkeiten der individuellen Förderung durch gesetzliche und organisatorische Anforderungen trotz des vorhandenen Ermessensspielraums der Vermittler enge Grenzen gesetzt sind. Hier ergeben sich also auch für Vermittlungsfachkräfte potenzielle Dilemmata zwischen individuellem Förderanspruch und vorgegebenen Rahmenbedingungen und Standards.[9]

## Aktivierung aus der Perspektive von Erwerbslosen

Eine quantitative Befragung von Arbeitslosengeld-II-Empfängern durch das Forschungsinstitut der Bundesagentur für Arbeit spiegelt wechselhafte Erfahrungen mit der Arbeit der Fachkräfte bei den Grundsicherungsträgern wider. Die meisten Befragten mittleren Alters (78 Prozent) fanden die Mitarbeiter ›freundlich und hilfsbereit‹. In die tatsächliche Vermittlungsdienstleistung bestand dagegen laut der Umfrage eher geringes Vertrauen. Nur 40 Prozent der Befragten zwischen 25 und 50 Jahren stimmten der Aussage zu ›man unterstützt mich, wieder Arbeit zu bekommen‹. Wobei die unter 25-Jährigen hier positiver und die über 50-Jährigen negativer urteilten. Dieses Ergebnis deutet insbesondere bei den Älteren auf Erfahrungen mit länger anhaltender Arbeitslosigkeit hin, die nur phasenweise von kurzfristiger Beschäftigung unterbrochen wird. Außerdem bestehen offenbar Defizite hinsichtlich der Mitgestaltungsrechte der Arbeitsuchenden. Nur die Hälfte der Befragten in der mittleren Altersgruppe bestätigte, dass ihre eigenen Vorstellungen berücksichtigt werden oder sie den Mitarbeitern vertrauen. Hier gab es nur von den über 50-Jährigen positivere Werte.[10]

Qualitative Untersuchungen von Erwerbslosigkeitsverläufen und der Fallbearbeitung im SGB II legen den Schluss nahe, dass die Aktivierungsstrategie vielfach nicht aufgeht. Zumindest nicht im Sinne einer nachhaltigen Integration in den ersten Arbeitsmarkt, aber auch nicht im Sinne einer Förderung von Selbstbestimmung. Der niedrige Hartz-IV-Satz führt, wie ein IAB-Bericht zeigt, je nach Bedarfslage nicht selten zu ›Unterversorgung und verdeckter Armut‹, womit sich ›in vielen Fällen der Aktivierungsgedanke des Gesetzes in sein Gegenteil verkehrt, indem die Alltagsorganisation auf dem Niveau der gegenwärtig zugestandenen materiellen Unterstützung die Energie und Motivation der Hilfebezieher teils vollkommen in Anspruch nimmt‹.[11] Diese Feststellung ist hier deshalb relevant, weil die erfolgreiche Teilnahme an Weiterbildung und insbesondere an inhaltlich verdichteten Umschulungen an eine erfolgreiche Alltagsbewältigung geknüpft ist.

Zu hinterfragen ist grundsätzlich die der Aktivierungsstrategie unterliegende Annahme, dass bei sehr vielen Arbeitslosen die Motivation zur Arbeitsaufnahme erst geschaffen oder verbessert werden müsse. Verschiedene Studien belegen nämlich eine starke Erwerbsorientierung von Arbeitslosengeld-II-Empfängern, die meist mit einer hohen Kompromissbereitschaft hinsichtlich der Aufnahme von Erwerbstätigkeit einhergeht. Passivität oder Resignation lässt sich nur bei einer kleinen Gruppe von oft älteren und gesundheitlich beeinträchtigen Menschen ausmachen, die lange vergeblich Arbeit suchten.[12]

Die Verläufe von Erwerbstätigkeit und Erwerbslosigkeit und der Wechsel zwischen beidem sind zudem bei den meisten Arbeitslosengeld-II-Empfängern dynamisch. Eine wesentlich größere Gruppe geht direkt aus der Erwerbstätigkeit in die Grundsicherung als nach dem Bezug von Arbeitslosengeld I. Viele sind zwischenzeitlich in Leiharbeit oder anderen kurzfristigen Beschäftigungsverhältnissen, sind geringfügig beschäftigt oder haben Einkommen, die unterhalb der Armutsgrenze liegen.[13] Das in der Öffentlichkeit gängige Bild, dass Arbeitslose den Anspruch auf Arbeitslosengeld I verbrauchen und dann lange und statisch in der Grundsicherung verbleiben, ist also eher die Ausnahme als die Regel.

Für die meisten Erwerbslosen tut sich mit Hartz IV ein Dilemma auf. Nach der Aktivierungsstrategie sind sie ›gefordert‹, kontinuierlich an ihrem Verhalten, ihren Einstellungen und ihren Kompetenzen zu arbeiten, ohne jedoch den Einstieg in stabile Beschäftigung zu finden. Individuelle Gründe für Letzteres liegen oft an zu geringer oder veralteter Qualifikation. Gerade diese individuellen und tatsächlich greifbaren Vermittlungshemmnisse werden in der ›Förderung‹ aber nur unzureichend berücksichtigt, da der Schwerpunkt auf möglichst kurzen Qualifizierungsmaßnahmen liegt. ›Für die Betroffenen ist es eine ›Sisyphus-Arbeit‹ (Robert Castel): Trotz permanenter ‚Wiedereingliederung' gelingt den meisten der Sprung in ein dauerhaftes, existenzsicherndes Beschäftigungsverhältnis nicht.‹[14]

## Fragestellungen der Interviews

In der zweiten Hälfte des Jahres 2011 führte die Arbeitnehmerkammer sieben Gruppeninterviews mit Teilnehmenden an FbW-Maßnahmen in Bremen und Bremerhaven. Ziele der Arbeitsmarktreform, wie ›Aktivierung, Wahlfreiheit und Transparenz‹ sowie ›individuelle Förderung‹, wurden für die Interviews in qualitative Fragestellungen übersetzt. Wie wirkt sich die Beratung im Jobcenter und in Weiterbildungseinrichtungen sowie die Teilnahme an Maßnahmen auf Bildungsmotive und -motivation, auf individuelle Handlungsfähigkeit und auf Perspektiven in der Erwerbsbiografie aus?

Die Eingangsfrage in den Interviews lautete: ›Bitte erzählen Sie doch einmal, wie Sie in diese Maßnahme gekommen sind und wie Ihre Situation vorher war.‹[15] Mit der offenen Frage wurde der Impuls gegeben, aus der eigenen Erwerbs- und Bildungsbiographie und über Beratungs- oder Verwaltungsprozesse im Jobcenter oder bei anderen Stellen zu berichten.

Weitere Fragen bezogen sich direkt auf die Teilnahme an der aktuellen Maßnahme: auf Aspekte der Betreuung, der Vereinbarkeit von Weiterbildung und Leben sowie auf Lernerfahrungen.

Die Fragen am Abschluss der Interviews rückten Pläne und Perspektiven für Anschlusslernen oder Erwerbstätigkeit in den Mittelpunkt.

## Methodik der Gruppeninterviews und Interviewpartner der Arbeitnehmerkammer

Die 36 Interviewpartner waren Teilnehmende an Weiterbildungen, die nach folgenden Schwerpunktsetzungen ausgewählt wurden: Einerseits sollten über Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung mehrere Berufsgruppen erreicht werden, andererseits sollten die Probleme von am Arbeitsmarkt benachteiligten Gruppen besonders im Fokus stehen, insbesondere von Menschen ohne Berufsausbildung, Migranten, Alleinerziehenden und Müttern sowie Älteren.[16]

Von den 36 Interviewpartnerinnen und Interviewpartnern waren zwölf nach Deutschland zugewandert. Davon hatten sechs Menschen im Ausland einen Berufs- oder Hochschulabschluss erworben, wobei nur eine Interviewpartnerin angab, dass ihr Bachelor-Abschluss in Deutschland als Fachschulabschluss anerkannt war. Die Hälfte aller 35 Interviewpartner hatte bereits mindestens eine (duale) Berufsausbildung in Deutschland abgeschlossen, jedoch hatten fast alle jahrelang nicht in ihrem angestammten Beruf gearbeitet, so dass in den meisten Fällen eine Rückkehr in den Beruf stark erschwert war. Vier Interviewpartnerinnen hatten keinen Schulabschluss, acht den Hauptschulabschluss und über die Hälfte den mittleren Schulabschluss. Fünf der Interviewpartner hatten die Hochschulreife, davon waren jedoch drei im Ausland erworbene Schulabschlüsse, die in Deutschland in der Regel nur als mittlere Reife anerkannt werden.

Aufgrund der Schwerpunktsetzungen waren unter den Befragten zehn Männer und 26 Frauen, 20 Frauen mit Kindern, davon 14 alleinerziehend. Die über 50-Jährigen konnten mit den Interviews nicht erreicht werden. Allerdings waren vierzehn Menschen zwischen 40 und 50 Jahren alt, zwölf Menschen

| FbW-Maßnahmen / Zielberufe | Qualifikationsprofil | soziodemografische Merkmale |
|---|---|---|
| *Maßnahme zum Erwerb der Berufsbildungsreife* Kurs III | *4 Teilnehmende, davon alle ohne Schul-/Berufsabschluss* | *4 Frauen mit Kindern, alle alleinerziehend davon 1 zwischen 40 und 50 Jahren alt* |
| *Qualifizierung mit berufsbezogenem Deutsch für Zugewanderte* Kurs I | *6 Teilnehmende, davon 2 mit BBR*, 4 mit ausl. HSR* (3 davon als MSA anerkannt) 1 Berufsabschluss (in Deutschland nicht anerkannt) 1 Hochschulabschluss (in Deutschland nicht anerkannt) 1 Hochschulabschluss (in Deutschland als Fachschulabschluss anerkannt)* | *davon 6 Frauen, alle Zugewanderte 4 Frauen mit Kindern, 1 alleinerziehend 2 zwischen 40 und 50 Jahren alt* |
| *Sozial- und Pflegeberufe*<br>*Umschulung Altenpflegehilfe (Voraussetzung BBR*) Kurs II*<br>*Umschulung Sozialberuf (Voraussetzung MSA*) Kurs VI* | *12 Teilnehmende, davon 3 BBR, 7 MSA, 2 HSR, 1 ausländischer HSR als MSA anerkannt 4 ohne Berufsabschluss 1 mit nicht anerkanntem ausländischen Berufsabschluss* | *davon 5 Männer, 7 Frauen 5 Frauen mit Kindern, 4 alleinerziehend 2 zugewanderte Frauen 8 zwischen 40 und 50 Jahren alt* |
| *Kaufmännische Berufe*<br>*Kurs mit Zertifikat eines institutionell anerkannten Zertifikatsystems* Kurs VII | *6 Teilnehmende, davon 1 mit BBR, 3 MSA, 2 HSR alle mit Berufsabschluss* | *davon 1 Mann, 5 Frauen 3 Frauen mit Kindern, alle alleinerziehend 1 zugewanderte Frau 1 zwischen 40 und 50 Jahren alt* |
| *Kaufmännische Berufe*<br>*Kurs ohne Zertifikat* Kurs V | *6 Teilnehmende, davon 2 BBR, 2 MSA, 2 ausl. HSR als MSA anerkannt 3 ohne Berufsabschluss 2 mit Berufsabschluss 1 ausl. Hochschulabschluss (in Deutschland nicht anerkannt)* | *davon 2 Männer, 4 Frauen 4 Frauen mit Kindern, alle alleinerziehend 2 zugewanderte Frauen 2 zwischen 40 und 50 Jahren alt* |
| *Gewerblich-technische Berufe*<br>*Kurs ohne Zertifikat* Kurs IV | *2 Teilnehmende davon 1 mittlerer Schulabschluss, 1 ausl. Hochschulreife als MSA anerkannt 2 mit Berufsabschluss (1 ausl. in Deutschland nicht anerkannt)* | *davon 2 Männer 1 Zugewanderter* |

*BBR = Berufsbildungsreife / Hauptschulabschluss
MSA = mittlerer Schulabschluss
HSR = Hochschulreife*

zwischen 30 und 40 Jahren sowie neun zwischen 20 und 30 Jahren. Zu bedenken ist, dass die Interviewpartner sich freiwillig gemeldet hatten und daher eine Vorauswahl nur über die Maßnahmen stattfinden konnte.

Fast die Hälfte der Interviewten waren Teilnehmende an abschlussbezogenen Maßnahmen. Zwei der Interviewten waren dem Rechtskreis SGB III zugeordnet, davon eine Nichtleistungsempfängerin, alle anderen Teilnehmenden hatten einen Bildungsgutschein vom Jobcenter erhalten. Innerhalb von einem bis anderthalb Jahren konnten die Teilnehmer an den abschlussbezogenen Maßnahmen den Hauptschulabschluss beziehungsweise einen Sozial- oder Pflegeberufsabschluss unterhalb der dreijährigen Fachkraftausbildung erwerben. Die andere Hälfte der Interviewten nahm an Weiterbildungen mit mehrmonatiger Dauer von bis zu einem Jahr teil. Davon ein Kurs im gewerblich-technischen Bereich und zwei Kurse im kaufmännischen Bereich (einer davon mit Zertifikat) sowie eine berufsbezogene Qualifizierung mit Deutschkurs. In allen Maßnahmen waren längere Praktika beziehungsweise Praxisanteile vorgesehen. Kontakt wurde in der Regel über die Kursleitungen hergestellt und alle Interviews fanden in den jeweiligen Weiterbildungseinrichtungen statt.

Die Zielberufe der Interviewpartner waren über die Hälfte Sozial- und Pflegeberufe, zu einem Drittel kaufmännische Dienstleistungsberufe und lagen nur vereinzelt im handwerklichen oder gewerblich-technischen Bereich. Die sozialen Dienstleistungsberufe sind in der Auswahl stark repräsentiert, da insbesondere in den Bereichen Pflege und Erziehung aufgrund erwiesener Fachkräfteengpässe anteilig viele, auch längere Maßnahmen gefördert werden. Kaufmännische Berufe sind ebenfalls gemäß ihrem hohen Förderanteil repräsentiert. Gewerblich-technische Berufe sind dagegen unterrepräsentiert.

Ein Gespräch mit der Kursleitung und das Gruppeninterview mit den Teilnehmenden fanden jeweils getrennt voneinander statt. Durch die Selbstselektion einerseits und die Ansprache der Kursleitungen andererseits ist eine Positivauswahl von motivierten Weiterbildungsteilnehmern nicht auszuschließen. Weiterhin ist wahrscheinlich, dass die im Sample repräsentierten Weiterbildungen und Umschulungen eine überdurchschnittlich hohe Qualität hatten. Andernfalls hätten die Leitungen von Einrichtungen und Kursen ein Interview mit Teilnehmenden kaum zugelassen.

Die Gestaltung der Gruppeninterviews ist in wesentlichen Punkten der Methode des Fokusgruppeninterviews entlehnt.[17] Anders als im üblichen Gruppendiskussionsverfahren stehen dabei nicht Meinungen, soziales Verhalten und Gruppendynamik im Mittelpunkt. Im fokussierten Interview geht es vielmehr darum, ein Spektrum an subjektiven Erfahrungen zu einer bestimmten sozialen Situation zu erfassen. In der Gruppendiskussion geben einzelne Beiträge für die Gesprächsteilnehmer Anlässe, von ähnlichen oder aber unterschiedlichen Erfahrungen zu berichten. Die Interviewerin nimmt eine zuhörende Haltung ein, führt jedoch mit Zwischenfragen immer wieder auf das zentrale Thema zurück. Alle Interviewpartner der vorliegenden Studie teilten die soziale Erfahrung, eine Förderung durch die Arbeitsverwaltung erhalten zu haben und an einer Weiterbildung teilzunehmen.

Die Interviews sind nach Tonbandaufnahmen transkribiert worden. Die hier verwendeten Zitate sind sprachlich vorsichtig bereinigt worden, um die Lesbarkeit in der schriftlichen Form zu verbessern. Alle verwendeten Namen sind Pseudonyme. Um die Anonymität der Interviewten zu gewährleisten, sind auch Angaben von Orten, Betrieben und Institutionen ersetzt worden.

## Perspektive arbeitsuchender Weiterbildungsteilnehmender im Land Bremen

Erwerbslosigkeit beziehungsweise Arbeitssuche dauerte bei nahezu allen Interviewten seit über einem Jahr an, bei einem Drittel schon über fünf Jahre. Fast alle hatten in dieser Zeit Erfahrungen mit Minijobs, Teilzeitarbeit, Leiharbeit oder geförderten Arbeitsgelegenheiten gemacht. Viele der Frauen hatten längere Erwerbsunterbrechungen wegen Kindererziehung hinter sich. Negative Erfahrungen mit erfolglosen Bewerbungen, unterwertigen Tätigkeiten, Niedriglohnbezug und prekären Arbeitsbedingungen prägen bei den meisten das Bild von einem zunehmend instabilen Arbeitsmarkt. Gleichzeitig sehen sich die Interviewten mit steigenden Qualifizierungsanforderungen und der Verdrängung von formal gering qualifizierten Arbeitnehmern konfrontiert.[18]

Alle vier Interviewpartner im folgenden Beispiel hatten aus verschiedenen Gründen den Eintritt oder die Rückkehr in den berufsfachlichen Arbeitsmarkt verpasst. Herr Harms ist noch unter 25 Jahre alt und hatte nach dem Erwerb des erweiterten Hauptschulabschlusses keine Lehrstelle bekommen. Seitdem hat er mehrere geförderte Langzeitmaßnahmen in den Bereichen Garten-/Landschaftsbau, Handwerk und Einzelhandel durchlaufen. Frau Kuhn hat drei Kinder und arbeitete seit Jahren nicht in ihrem Beruf. Frau Fomin und Frau Sohn haben vier beziehungsweise drei Kinder und sind alleinerziehend. Frau Sohn hatte vor über zehn Jahren während der Schwangerschaft ihr Studium abgebrochen. Frau Fomin hatte ebenfalls Familienarbeit geleistet und noch keine Ausbildung begonnen. Verlorene oder verpasste Bildungsressourcen ›nachträglich‹ einzuholen, beschreiben alle als beschwerlich, da es an zweiten Chancen mangele.

**Herr Harms:** Ich würde ja auch, wie gesagt, gern in den Verkauf, am liebsten halt Metzgerei oder halt Fleischereiverkäufer, aber Verkauf würde ich auch machen. Ich würde gerne eine Ausbildung machen, egal wie jetzt, ich habe mal eine Ausbildung.

**Frau Fomin:** Ich bewerbe mich schon seit zehn Jahren im medizinischen Bereich, also zur [Gesundheitsberuf]. Und wir haben hier in [Stadt] eine [Name] Schule und die nehmen alle drei Jahre nur. Und früher hieß das Hauptschulabschluss, klar, kein Problem. Dann Realschulabschluss und jetzt schon Abitur. Und da kann man nicht immer weiter streben und machen und dann, was heißt das, wenn ich Abitur habe, was heißt das dann?

[...]

**Frau Kuhn:** Gut und die wenigsten, die ein schlechtes Zeugnis oder Abschlusszeugnis haben, ist egal in welchem Bereich, die kriegen auch noch nicht mal eine Chance, auch wenn wirklich jeder was will. Ich sage mal, du hast vielleicht ein paar Jahre dazwischen, wie gesagt, hast auch gleich Kinder gekriegt. Okay, das war vor zehn Jahren. Vor zehn Jahren war ich noch flippig und habe über Schule, Beruf gar nicht so nachgedacht, da hatte ich ein schlechtes Abschlusszeugnis gehabt. Die kriegen auch keine Chance mehr zu sagen: ›Hey, okay, das war halt ›damals‹, was kann man daraus noch holen oder wo kann man die Qualifikation kriegen?

(Kurs V)

Trotz aller Unwägbarkeiten herrscht bei den Interviewten eine hohe Motivation vor, durch individuellen Bildungserwerb erstmalig oder erneut einen Zugang zu beruflichen Arbeitsmärkten zu finden. An dem dringenden Bedürfnis, ›ein für alle Mal‹ aus dem Leistungsbezug herauszukommen, wird deutlich, dass die Arbeitslosigkeit, wie von Ludwig-Mayerhofer beschrieben, als Krise empfunden wird.[19]

Arbeitslosigkeit ist ein biografischer Einschnitt, der nicht nur den Alltag, sondern auch die Identität von Menschen angreift. Arbeitslosigkeit ist nach Ludwig-Mayerhofer potenziell vor allem eine Krise

- *›der eigenständigen ökonomischen Reproduktion,*
- *der beruflichen Identität,*
- *der Gestaltung des Tagesablaufs,*
- *der Sinnstiftung und Bewährung durch Arbeit,*
- *der statusmäßigen Selbstverortung,*

- *der kollegialen Vergemeinschaftung,*
- *der Partizipation an und Erfüllung von Normalitätserwartungen‹*[20]

Das nachfolgende Zitat zeigt, dass die Abhängigkeit von staatlichen Leistungen und die finanziellen Sorgen, die mit Hartz IV einhergehen, in der Tat nur zwei Aspekte von Arbeitslosigkeit ausmachen. Viele Interviewpartner verwenden für die Beschreibung ihrer Situation auch Bilder, die Identitätsfragen berühren. Einige formulieren, dass sie sich als mündige Erwachsene oder als Mensch, der ein Recht auf Privatsphäre hat, infrage gestellt fühlen.

**Herr Maaß:** Ich hatte auch schon mal viele Jahre eigentlich gearbeitet und ich komme mir jetzt immer so ein bisschen blöde vor, wie so ein kleiner Schuljunge, nicht? Da muss man wieder, klar, fängt man an als Praktikant, aber irgendwie doch blöde. Ich weiß, ich habe irgendwann auch schon mal eine berufliche Laufbahn gehabt und jetzt muss man da, was weiß ich, Waren vorziehen und, und.
**Frau Sohn:** Ja, man fühlt sich halt ganz unten, weil man muss ja auch alles offenlegen.
Herr Maaß: Ja.
**Frau Sohn:** Das ist es ja, man hat ja so im Endeffekt überhaupt kein Privatleben, nicht? Und das ist, weiß ich nicht. Das ist erniedrigend, einfach erniedrigend ist das.
(Kurs V)

Die letzte Äußerung von Frau Sohn steht stellvertretend für andere, die den Eintritt in ›Hartz IV‹ als Deklassierung beschreiben. Frau Sohn erlebte die Offenlegung ihrer privaten Daten, die bei der Beantragung von Hilfeleistungen verlangt wird, als Grenzverletzung. Auch die Siegener Studie zeigt, dass die Krise der Arbeitslosigkeit oft schon mit der Beantragung der Grundsicherung verstärkt wird. Aber auch nachfolgende Prozesse der Aktivierungsstrategie verursachen verschiedene negative Gefühle. Die bremischen Interviewpartner stellen in diesem Zusammenhang die Machtasymmetrie in der Beziehung zu den Vermittlungsfachkräften in den Mittelpunkt.

## Beratung und Unterstützung im Jobcenter

**›Da ist man auf Gedeih und Verderb dem Sachbearbeiter ausgeliefert.‹ (Kurs VI)**

Die weitreichenden, gesetzlichen Kompetenzen der Vermittler, Sanktionen zu erteilen, Aktivierungsmaßnahmen zuzuweisen oder Qualifizierungsförderungen zu bewilligen beziehungsweise abzulehnen, erzeugt bei den meisten Interviewten zumindest zeitweise Ohnmachtsgefühle. Das gilt selbst für diejenigen, die sich immer oder zeitweise von einzelnen Vermittlern unterstützt fühlen. Die Dialogsequenz unten zeigt beispielhaft die in allen Interviews beschriebene Bandbreite von Eindrücken im Kontakt mit der Behörde. Aufgrund des Schwerpunkts unserer Studie geht es zentral um den Bereich des ›Förderns‹.

Die Umschüler in dem folgenden Beispiel beschreiben zum Teil jahrelange Bemühungen um einen Bildungsgutschein für den angestrebten Zielberuf. Sie hatten ihr Ziel einer Umschulung in einem nachgefragten Erziehungsberuf rational begründet und hatten sich durch lange Praktika oder Arbeitsgelegenheiten bewährt. Sowohl Herr Mahr als auch Herr Fenske erlebten jedoch, dass erst nach einem Wechsel der Vermittlungsfachkraft ihrem Anliegen Beachtung geschenkt wurde. Das hinterlässt bei beiden den Eindruck intransparenter Entscheidungen, die sie als ›Willkür‹ wahrnehmen. Außerdem teilen sie mit anderen Interviewten die Erfahrung von Entpersonalisierung in dem Sinne, dass man im Jobcenter eine ›Nummer‹ sei und die Vermittler die Leute nur aus der ›Statistik‹ raushaben wollen.
Genannt wird auch, dass die Vermittler wohl bestimmten ›Vorgaben‹ folgen würden, die letztendlich unklar bleiben. Die Entscheidungen der Fachkräfte wurden auch deshalb häufig als autoritär erlebt, weil sie nicht oder unbefriedigend begründet werden oder auch weil keine alternativen Wege der Förderung oder Beratung eröffnet werden. In den Zitaten wird auch deutlich, dass die Kompetenz der Fachkräfte oft angezweifelt wird. Das bezieht sich sowohl auf die Ebene sozialer und Beratungskompetenz als auch auf die Ebene berufskundlichen Wissens über den Zielberuf.

**Herr Mahr**: Na ja, überarbeitet werden die alle ziemlich sein. Die haben da natürlich etliche Personen zu versorgen. Und dass sie nicht bei jedem auf der Höhe sind, sehe ich ein – gar keine Frage.
Was ich in diesen Einrichtungen eben besonders bitter finde, ist einfach diese Willkür. Das kann ich nicht nachvollziehen. Wenn jetzt alle an einem gleichen Strang ziehen würden und sagen: ›Das machen wir. Das machen wir nicht.‹ Aber es kann doch nicht sein, dass bei einem Sachbearbeiter irgendwas durchgeht und der nächste sagt ›Nein‹. Teilweise ja schon, nachdem die ersten Sachen bewilligt werden. Dann kommt ein Neuer und zieht das alles wieder zurück. Diese interne Absprache dort, die funktioniert ja überhaupt nicht.
Und ich finde es eben auch besonders bitter, dass die Leute teilweise gar nicht wissen, was auch an persönlichen Schicksalen dahinter liegt. Wenn wirklich irgendwas gar nicht zu machen ist – wenn ich sage: ›Ich will mit 50 jetzt noch Marinetaucher werden‹ oder so, das sehe ich ja noch ein, dass es nicht funktioniert. Nur: Wenn ich ein gewisses Engagement der Kunden sehe, die sich in eine bestimmte Richtung bemühen, auch wenn sie keine Erfahrung darin haben - warum wird denn dieses Bemühen nicht unterstützt? Das ist etwas, was ich nicht nachvollziehen kann. Die haben natürlich ihre Auflagen, die Leute so schnell wie möglich wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Sie müssen natürlich die Leute möglichst schnell wieder aus der Statistik rauskriegen. Ist alles nachzuvollziehen. Ich finde es eigentlich nur unverantwortlich, dass sie mit einer solchen, geringen Ausbildung an die Leute herangelassen werden. Es sind teilweise Seiteneinsteiger. Die haben keine Ahnung von Menschenführung. Da spricht teilweise wirklich nur das Machtgefühl: ›Ich habe jetzt hier das Sagen und da machst du jetzt, was ich will.‹ Und das kann eigentlich nicht angehen.

**Herr Fenske**: Ein Großteil der Leute bei den Arbeitsämtern ist nämlich von [Institution] rübergeschoben worden. [...] Das merkt man einfach. Die Leute haben von der Materie letztendlich keine Ahnung. Sie haben ihren Vorschriftenkatalog vor sich liegen und anhand dessen arbeiten sie die Leute ab. So. [...]

**Frau Pasek**: Auch aus meiner Erfahrung würde ich mir wünschen: Ein bisschen mehr Beratung und Unterstützung. Nicht nur ›Nein‹ und man weiß nicht, wohin man gehen soll und was man machen soll. Da steht so schön ›Jobcenter‹. Bei diesem Wort denkt man, dass man da schon viel erfahren kann oder sich beraten lassen kann oder hingehen, wenn man nicht weiß, wo.

(Kurs V)

Die Wahrnehmung von intransparenten Entscheidungen und Vorgängen im Jobcenter sowie Beratungslücken erzeugen Unsicherheit über die eigenen Handlungsmöglichkeiten. Frau Pasek spricht in dem Zitat oben Beratungslücken an, die viele Interviewpartner beschrieben. Offensichtlich verweisen nicht alle Fachkräfte an Stellen, die über Weiterbildungsmöglichkeiten, Externenprüfungen oder Anerkennung von Qualifikationen in bestimmten Berufsfeldern aufklären können.

Durch widersprüchliche Entscheidungen unterschiedlicher Ansprechpartner sehen viele Interviewpartner die Notwendigkeit, sich selbst externe Beratung zu suchen. Einige berichten davon, dass sie ihre Anliegen erst mit einem externen Experten aus der Erwerbslosenberatung an ihrer Seite durchsetzen konnten.

Auch standardisierte und für Laien schwer durchschaubare Verwaltungsvorgänge sowie Fehler in gespeicherten personenbezogenen Daten erzeugen Misstrauen und verstärken das Gefühl, nicht als Mensch, sondern als statistischer Fall gesehen zu werden. In der folgenden Gesprächssequenz unterhalten sich die Interviewpartner über ihre Erfahrungen mit der Erfassung persönlicher Daten im Jobcenter.

**Frau Biskup**: Ich habe jetzt eine neue Fallmanagerin gekriegt. Und ich habe die jetzt zum ersten Mal gesehen, wo ich auch den Bildungsgutschein direkt gekriegt habe.
Die hat so Sachen mit mir besprochen, die ja bei mir im Computer stehen. Sie sagte zu mir: ›Warum steht bei Ihnen, Sie haben gar keine Berufserfahrung?

Sie haben noch nie gearbeitet und Sie sind schwer vermittelbar?‹ Ich sagte: ›Wie bitte?‹ Ich habe ja genug Erfahrungen, habe im [Name] Laden gearbeitet und teilweise schon – ohne Ausbilderschein – ausgebildet. In [Betrieb] habe ich alles Mögliche gemacht. Dadurch habe ich auch einen Technikerschein und alles. Ich sagte: ›Warum bin ich jetzt ohne Berufserfahrung?‹ Sie sagte: ›Ja, das frage ich mich auch.‹ Der Vorgänger von ihr hat mich einfach so eingetragen. Deswegen hatte ich auch bis dahin gar kein einziges Angebot gekriegt und gar nichts.
Wenn ich nicht selber hingegangen wäre und gefragt hätte: ›Ja, können Sie mir was geben? Können Sie was machen?‹ Dann hätten die gar nichts gemacht.

**Frau Wolter:** Mein Fallmanager, den ich jetzt habe, hat auch Fehler im Computer gefunden. Der sagte: ›Wo suchen Sie Arbeit – in Osnabrück?‹ Ich: ›Nee, eigentlich ja in [Stadt].‹ ›Dann ändern wir das.‹ Da waren einige Sachen, die geändert werden mussten, weil da ziemlicher Quatsch drin stand. (Zustimmung von anderen)

(Kurs VII)

Als Problem benannt wurde auch ein mitunter häufiger Wechsel von Ansprechpartnern. Es wird als belastend wahrgenommen, wiederholt wechselnden Ansprechpartnern die Lebenssituation und Erwerbsbiographie neu erklären zu müssen.

**Frau Kuhn:** Also, wenn man einen Neuen hat, da fange ich jetzt wieder von vorne an.

(Kurs V)

**›Weil mir dann mal jemand zugehört hat, was ich überhaupt machen möchte.‹**

**(Kurs III)**

Einige Interviewte schilderten positive Erfahrungen mit einer individuellen Beratung. Das nächste Zitat zeigt beispielhaft, wie auch andere Interviewte eine gute Betreuung definierten. Herr Mahr schildert ein kooperatives Bündnis mit einem neuen Vermittler, das ihm den Weg in einen neuen Beruf ebnet. Aufgrund einer Erkrankung kann Herr Mahr nicht in seinen Herkunftsberuf zurückkehren, nun bekommt er die Möglichkeit, sich für einen Erziehungsberuf zu qualifizieren. Dass er für sein Ausscheiden aus dem alten Beruf medizinische Nachweise erbringen muss, ist für ihn selbstverständlich, und ebenso, dass seine neue Berufswahl entsprechend begründet werden muss. Herr Mahr nennt im folgenden Zitat weitere für ihn nachvollziehbare Entscheidungskriterien, die nach seiner Vermutung auch für den Vermittler entscheidend sind. Dazu gehört, dass sich Herr Mahr zum einen im Praktikum bewährt und zum anderen kontinuierliche Bemühungen und Interesse zeigt. Zudem sind nachhaltige Arbeitsmarktperspektiven des Ausbildungsberufes ein rationales Kriterium, das Herr Mahr mit dem Jobcenter teilt. Diese Kriterien werden in den Interviews oft angeführt, um rationale und nachvollziehbare Anforderungen zu kennzeichnen. Herr Mahr erwartet seinerseits, dass der Vermittler den rationalen Argumenten zugänglich ist, die seiner individuellen Lage entsprechen und dass er die Chance bekommt, sich zu bewähren. Wichtig ist für ihn, dass er nicht gegen seinen Willen in eine andere Richtung gedrängt wird.

**Herr Mahr:** Es gab natürlich hin und wieder Gespräche. Klar, aufgrund der Einladungen, die ich dann von meinem Sachbearbeiter bekommen habe. Aber trotzdem hat er eigentlich nie versucht, mich in irgendetwas zu drängen, was ich nicht möchte. Er hat meinen Gedanken respektiert, auch aufgrund der Tatsache, dass ja die Vorgaben für mich recht positiv sind. Das heißt: Besonders Männer in [Name] Einrichtungen werden ja gesucht. Gerade in den nächsten Jahren hat er wahrscheinlich auch eine gute Chance gesehen, dass ich nach dieser Umschulung – bestandene Prüfung vorausgesetzt natürlich – einen festen Job bekomme. Er hat also nicht von heute auf morgen gedacht, sondern wirklich auch für die Zeit danach. Und ja, wie gesagt, er hat dann eigentlich auch diese Argumente gelten lassen. Dann hat er mir halt auch zugesagt, dass er mich nicht in irgendwelche Sachen steckt, die ich nicht möchte. Er hat ja auch mein Bemühen gesehen, dass ich wirklich

mache und tue, immer wieder dranbleibe, dass ich mich nicht abschrecken lassen habe. Ich glaube, damit hat das eine ganze Menge zu tun gehabt.
(Kurs V)

Herr Mahr macht, wie andere Interviewpartner, Pläne für seine nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt. Auch die in der Siegener Studie befragten Erwerbslosen teilen den von der Arbeitsverwaltung vertretenen Wert der Integration durch Erwerbstätigkeit. Konfliktpotenzial liege vielmehr darin, dass dies nicht die Bereitschaft einschließt, jede beliebige Stelle anzunehmen.[21] Die Interviews der Arbeitnehmerkammer zeigen gleichfalls, dass die Vorstellungen von zumutbarer Arbeit durch Lebensumstände, persönliche Neigungen und Ansprüche an Mindeststandards geprägt sind. So kann zum Beispiel der Einsatz in Leiharbeitsverhältnissen oder in Niedriglohnbereichen Gerechtigkeitsvorstellungen verletzen. Außerdem machen viele die Erfahrung, dass diese Bereiche kein dauerhaftes Ankommen auf dem ersten Arbeitsmarkt ermöglichen. Persönliche Umstände mit familiären Verpflichtungen oder gesundheitlichen Einschränkungen können bestimmte Arbeitszeiten oder besondere Belastungen ausschließen. Deutlich war, dass die Interviewten in individuellen Aushandlungsprozessen, in denen persönliche Bedürfnisse und Arbeitsmarktchancen in die Waagschale geworfen werden, für sich Kompromisse gefunden hatten. Häufig wurden persönliche Neigungen zugunsten nachhaltiger Erwerbschancen zurückgestellt. So erzählte ein Interviewpartner, der 20 Jahre im gewerblich-technischen Bereich gearbeitet hatte, dass er nach seiner Entlassung nur noch schlechte Erfahrungen in der Leiharbeitsbranche gemacht hatte. Daraufhin entschied er sich für eine Ausbildung im Altenpflegebereich, um eine stabile Beschäftigung zu erlangen. Einige Male berichteten Interviewpartner, die auf die Förderung einer Umschulung hofften, von mehreren für sie akzeptablen Optionen oder einem ›Plan B‹.

Arbeitsbündnisse mit den Vermittlungskräften scheinen dann zu gelingen, wenn die von Arbeitsuchenden individuell gefundenen Kompromisse als solche erkannt und nicht als überzogene Ansprüche wahrgenommen werden. In diesen Fällen werden die für die Arbeitsuchenden zumutbaren Grenzen eingehalten.

## Standardisierte Förderung

**›Und wir saßen da mehrere Monate in dieser Maßnahme, wo wir morgens schon kamen und die wussten selber nicht, was die mit uns anfangen sollen.‹**
**(Kurs VII)**

Arbeitsmarktpolitische Qualifizierungsförderung umfasst neben der Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW) sogenannte ›Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Wiedereingliederung‹. Da die Maßnahmen zu sehr niedrigen Kostensätzen öffentlich ausgeschrieben werden, haben sich in diesem Segment vor allem kostengünstige Bildungsanbieter etabliert.[22] Dazu gehören neben Maßnahmen zur Kenntnisvermittlung und Eignungsfeststellungen für Berufsbereiche vor allem nicht fachlich ausgerichtete Maßnahmen wie Bewerbercenter und ›Kombinationsleistungen‹ mit einer Mischung aus Profiling, Bewerbungstraining, Praktikum und einer Art ›Vermittlungscoaching‹. Viele der Interviewpartner berichten von Zuweisungen in solche hochstandardisierten Maßnahmen. Weil die Interviewten ein Interesse an einer gezielten berufsfachlichen Förderung haben, werden die Trainings, auch aufgrund ihrer mangelnden Qualität, als ›Zeit- und Geldverschwendung‹ oder als reine Disziplinierung bewertet. Frau Biskup beispielsweise wurde einem Bewerbungstraining zugewiesen, obwohl sie für sich einen Qualifikationsbedarf im EDV-Bereich sah. Sie kompensierte die fehlende Förderung mit selbsttätigem informellem Lernen am Computer. Allgemein hatten die Bewerbercenter, die einige Interviewte mehrfach durchlaufen hatten, einen schlechten Ruf. Bewerbungstrainings sind außerdem in der Regel noch in andere mehrwöchige Maßnahmen integriert. Während ein Interviewpartner sein Bewerbungstraining als hilfreich bezeichnet, beschreiben die anderen Szenarien der Langeweile und Unterforderung. An den Äußerungen wird deutlich, dass zugewiesene standar-

disierte Maßnahmen Ärger und Frustration hervorrufen können.

**Frau Borchert**: Vor allen Dingen, wenn man sieht, wie viel Geld da verschwendet wird – in unnötige Maßnahmen. Wie gesagt, ich habe mich da in meiner total gelangweilt. Ich habe mich auch extra krankschreiben lassen. Da bin ich auch ganz ehrlich. Ich habe da fünf Stunden nur im Internet gesessen, das kann ich auch zu Hause. Und sie sagt das ja auch, dass es bei ihr ähnlich war und sie Maßnahmen machen musste, die nichts genutzt haben.
[...]
**Frau Biskup**: Ich weiß nicht, ob das von [Bildungseinrichtung] gewesen ist. War aber auch für Zeugnisse schreiben und so etwas. Und da habe ich noch gesagt: ›Ich kann Zeugnisse schreiben.‹ Ich habe denen Zeugnisse vorgelegt, die perfekt gewesen sind, auch beim Arbeitsamt. ›Ja, nee, aber damit das hier nicht einrostet, machen Sie das mal.‹ Ich sagte: ›Ja, gebt mir dann lieber irgendetwas Vernünftiges.‹
Zu dem Zeitpunkt hatte ich gar keine Ahnung von Computern. Ich hatte nach einem Kurs für Computer gefragt – habe ich nicht gekriegt. Ich habe irgend so eine Maßnahme bekommen, außer dem, wonach ich wirklich gefragt habe. Mein komplettes Computerwissen, was ich habe, habe ich mir selber beigebracht.
[...]
**Frau Biskup**: Ja, man hört ja auch von Bekannten, die in ähnlichen Situationen gewesen sind. Meine war ja dieses Schreiben von Bewerbungen. Teilweise saßen wir in diesem Unterricht und haben uns gelangweilt.
Weil – die Lehrerin ist dann mit einem der Schüler so gesehen in den Nebenraum gegangen und hat dem da irgendetwas erklärt. Und wir saßen da so lalalala. Wir haben unsere Zeugnisse eingesammelt und kopiert, fertig gemacht. Dann haben wir die Lebensläufe geschrieben und ein Anschreiben für irgendwelche Stellen, die wir uns selber rausgesucht haben.
Das dauert nicht mehrere Monate.
Das kann man innerhalb von vielleicht anderthalb, zwei Wochen, wenn es hochkommt, machen.
(Kurs VII)

Auch die Siegener Forschergruppe[23] berichtet, dass häufig Vermittler und Erwerbslose zwar grundsätzlich darin übereinstimmen, dass an individuellen Defiziten gearbeitet werden sollte. Allerdings gibt es Differenzen über die Art der individuellen Defizite und über angemessene Formen der Förderung. Oft schilderten die Erwerbslosen (vergebliche) Bemühungen um Bildungsgutscheine. Für beruflich Qualifizierte war dies ein akutes Thema, wenn sie in Weiterbildungen Chancen sahen, einen beruflichen Abstieg zu vermeiden. Erwerbslose ohne oder mit veraltetem Berufsabschluss befürchteten eher, ohne eine Förderung von Umschulungen gänzlich vom ersten Arbeitsmarkt ausgeschlossen zu werden. In einigen positiven Fällen eröffnete eine passende Qualifizierung ganz neue Perspektiven. Standardisierte Förderungen, wie Bewerbungstrainings, sind von den Befragten der Siegener Studie dagegen oft als nutzlos oder sogar als degradierend bewertet worden. Etwa wenn sich Teilnehmer unterfordert oder fehl am Platz fühlten oder wenn ein Training als Disziplinierungsmaßnahme wahrgenommen würde.

Bezüglich der Standardisierung von Aktivierungsmaßnahmen, wie Bewerbungscentern, ist noch eine weitere Beobachtung der Siegener Forschergruppe relevant. Nämlich, dass die von der Arbeitsverwaltung gestellten Anforderungen dem Berufsbild vom kaufmännischen Angestellten entsprechen.[24] So zeige sich ›Kompetenz‹ im Kontext der Arbeitsverwaltung etwa im gekonnten Umgang mit Anträgen und Formularen und in korrekten Bewerbungsunterlagen. Diese Kompetenzen sind jedoch nicht für alle Berufsgruppen erforderlich, wenn sie fehlen, besteht nicht automatisch ein Qualifizierungsbedarf. Die Praxen von Bewerbung und Bewährung etwa in einem handwerklichen oder sozialen Berufsfeld sind ganz verschieden von Büroberufen. Dass die Standards eines kaufmännischen Berufsbildes zur Norm werden, so vermuten die Siegener Forscher, wird von der neuen Verwaltungsstruktur befördert. Die Vermittler sind in der Regel nicht mehr für spezifische Berufsgruppen zuständig, stattdessen werden die Arbeitsuchenden alphabetisch zugeordnet und können naturgemäß gar nicht mit den in allen Berufs-

feldern geforderten Kompetenzen vertraut sein.

Die bezüglich standardisierter Aktivierungsmaßnahmen beklagten Mängel wurden von den bremischen Interviewpartnern vereinzelt auch Arbeitsgelegenheiten oder Bildungsgutscheinmaßnahmen zugeschrieben. Die Interviewten grenzten also die Maßnahmearten nicht strikt voneinander ab.[25] Was jedoch bei Aktivierungsmaßnahmen regelmäßig kritisiert wurde, schien bei Weiterbildungen eher die Ausnahme zu sein. Der Kern der Kritik richtete sich in jedem Fall darauf, dass individuelle Bedarfe der Teilnehmer unberücksichtigt blieben und keine fachlich adäquate Förderung geleistet werde. Frau Borchert äußert im Folgenden ihre Kritik an einer niedrigschwelligen Weiterbildung. Als Problem beschreibt sie auch, dass durch den fortlaufenden Einstieg neuer Teilnehmer das kontinuierliche Lernen erschwert wurde.

**Frau Borchert**: Ja. Wir kamen aus unterschiedlichen Bereichen. Da saßen also Gärtner, die wussten nicht, was sie da sollten. Ich war da total unterfordert. Also, es passte hinten und vorne nicht. Es war auch ein laufender Kurs, es ging immer weiter und es kamen also immer Neue dazu, welche sind gegangen. Und dann fing man immer wieder von vorne an. Also, das war ganz schrecklich.
(Kurs VII)

Zugeteilte Maßnahmen können insbesondere dann Selbstwertgefühle angreifen, wenn sie mit einem expliziten Erziehungsauftrag verbunden sind. Herr Voß sieht sich mit einer Zuweisung in eine Maßnahme mit dem Titel ›Fit für den Alltag‹ als arbeitsunwillig und unfähig stigmatisiert.

**Herr Voß**: Dann bin ich in Maßnahmen reingekommen ohne Ende, U25 war das noch. Also, jetzt bin ich 25, Ü25. Da bin ich in eine Maßnahme reingekommen, wo ich mich ehrlich gefragt habe, was soll ich da? Fit für den Alltag, [Name eines Trägers] (lacht). Da sollte ich lernen, das soll quasi eine Integration sein auf den Arbeitsmarkt. Da war noch nie die Rede meinerseits. Und diesen Eindruck habe ich auch nicht bei meinem Sachbearbeiter hinterlassen, meines Erachtens, dass ich nicht fähig war zu arbeiten oder überhaupt nicht arbeiten will.
(Kurs II)

Weil der Arbeitsmarktnutzen von Aktivierungsmaßnahmen kaum gesehen wird, taucht in den Interviews immer wieder die Frage auf, warum das Jobcenter diese in großem Umfang fördert, während Bildungsgutscheine eher ein knappes Gut zu sein scheinen. Die Deutungen, dass Arbeitslose solchen Maßnahmen zugewiesen werden, ›um die Statistik zu schönen‹ (Kurs VII) oder ›dass man irgendwo untergebracht ist für eine gewisse Zeit‹ (Kurs III), stehen im Zusammenhang mit der Erfahrung der Entpersonalisierung (im Jobcenter eine ›Nummer‹ zu sein). Auch Arbeitsgelegenheiten (Ein-Euro-Jobs) wurden von einigen Interviewten als ›Beschäftigungstherapie‹ dieser Art kategorisiert.

Vereinzelte Bemerkungen von Vermittlern, die eine Förderung bewilligt hatten und diesen Vorgang als reinen Verwaltungsakt kommentierten, verstärken diese Deutungen.

**Frau Noll**: Ja. Und er meinte dann auch: ›Ja, dann haben wir Sie ja erfolgreich aus der Liste gekickt.‹ (Kurs VII)
**Frau Sohn**: Zu mir hat mein Vermittler gesagt, jetzt sind Sie ja erst mal versorgt wieder für dieses Jahr. (Kurs V)

Dass die Zuweisung in Maßnahmen gravierende Auswirkungen auf Selbstwertgefühle haben kann, zeigen auch die Untersuchungen des IAB und der Siegener Forschergruppe. Beide weisen auf Widersprüche zwischen standardisierter Aktivierung und dem Prinzip individueller Betreuung hin. Infolgedessen wird im Bericht des IAB darauf hingewiesen, dass ›inadäquat zugewiesene Maßnahmen und Kategorisierungen auf die Leistungsbezieher demotivierend wirken, weil sie sich herabgewürdigt und in ihrem Selbstbewusstsein und Selbstwertgefühl angegriffen fühlen‹[26].

**›Ich finde, die Mittel für die Maßnahmen sollten effizienter eingesetzt werden.‹**
**(Kurs VII)**

Der Umgang mit der Mittelknappheit für die Förderung beruflicher Weiterbildung beschäftigt viele Interviewpartner. Es werden allgemeinere und sehr konkrete arbeitsmarktpolitische Ideen dazu geäußert, wie die Mittel nutzbringend verwendet werden können. Viele plädieren dafür, Bildungsgutscheine an diejenigen zu vergeben, die großes Interesse und Durchhaltevermögen zeigen. Weiterbildungen oder Trainings sollten nur ganz gezielt eingesetzt werden. Wie Frau Wolter hatten viele weitere Interviewte konkrete Vorstellungen über eine sinnvolle Verwendung von Geldern. Für sie als alleinerziehende Mutter wäre ein Fernstudiengang eine gute Qualifizierungsform. Dies ist aber für das Jobcenter nicht förderfähig.

**Frau Wolter**: [...] Ich finde, die Mittel für die Maßnahmen sollten effizienter eingesetzt werden. Es bringt nichts, wenn man jetzt einem Lagerist beibringt, wie er beispielsweise Chemikalien zu (unverständlich) – also total aus dem Berufsfeld herausgegriffen, bringt das nichts. Oder wenn man einer Bürokauffrau beibringt, wie man einen Computer einschaltet. Die Mittel sollten effizient eingesetzt werden. Dann könnte man bestimmt auch so viel sparen, dass diese Fernstudien vielleicht auch drin wären.
(Kurs VII)

Die Überlegungen der Interviewpartner zeugen nicht nur von einer aktiven Auseinandersetzung mit der Arbeitsmarktpolitik, die ihre Situation prägt, sondern belegen auch die Bereitschaft des verantwortungsvollen Umgangs mit öffentlichen Mitteln.

## Fördertreppen

**›Dafür habe ich auch gelernt, nicht? Ja, aber das hat die dann auch nicht interessiert.‹**
**(Kurs V)**

Zu einer individuellen Betreuung gehören sinnvoll auf vorhandene Qualifikationen aufbauende oder fachlich ineinandergreifende Fördermaßnahmen. Die Interviewergebnisse legen jedoch nahe, dass Fördertreppen oft nicht gelingen und die Anschlüsse an Weiterbildungen häufig ungewiss sind. Frau Sohns Zitat steht hier beispielhaft für andere geschilderte ›Maßnahmeketten‹, deren einzelne Elemente nicht aufeinander bezogen sind. Frau Sohn hat drei Kinder und ist seit ihrer Scheidung im Hilfebezug. Sie fasste den Plan, in den Bürobereich zurückzugehen, in dem sie früher gearbeitet hatte, und erwarb deshalb ein EDV-Zertifikat. Ihr Ansprechpartner vermittelte ihr dagegen kurz nach dem ersten Kontakt eine Arbeitsgelegenheit im pädagogischen Bereich. Inzwischen ist sie wieder in einer kaufmännischen Weiterbildung, weiß aber weder, ob ihr diese auf dem Arbeitsmarkt nutzen wird, noch ob Anschlüsse für eine Weiterqualifizierung gegeben sind. Frau Sohn hatte, wie viele der Interviewpartnerinnen mit Kindern, ihre Ausbildung (ein BWL-Studium) während der Schwangerschaft abgebrochen und ist nun ohne Berufsabschluss. Ihre Äußerung unten zeigt, dass mit einer inadäquaten Beschäftigungsmaßnahme der von Frau Sohn eingeschlagene Weg, sich für einen Büroberuf zu qualifizieren, unterbrochen wurde und sie damit sogar ihre EDV-Weiterbildung entwertet sieht.

**Frau Sohn** (über die Arbeitsgelegenheit): Elf Monate. Und das Blöde war, in den Ferien musste man auch hingehen, obwohl keine Kinder dort waren. Das heißt, ich saß praktisch drei Wochen alleine da rum und habe meine Zeit totgesessen. Das war, weiß nicht, also ich würde es nicht noch mal machen, auf gar keinen Fall.
**Interviewerin**: Aber das ist ja jetzt ein ganz anderer Bereich, nicht?
**Frau Sohn**: Ja, also ich habe gesagt, ich will zurück ins Büro, dafür habe ich ja [das EDV-Zertifikat] gemacht. Da haben die anderen auch nur drüber gelacht, haben gesagt: Ja, okay, einen Schein kann jeder haben. Ich sage: Dafür habe ich gelernt, nicht? Ja, aber das hat die dann auch nicht interessiert. Also deswegen, ich weiß es nicht, was hiernach passiert.
(Kurs V)

In einem anderen Fallbeispiel schildert Frau Borchert ihre Bemühungen, nach der Familienpause in ihren Beruf als Sekretärin zurückzukehren. Sie sah bei sich vor allem den Bedarf, ihre Englisch-

kenntnisse zu verbessern. Die Weiterbildung, die ihr daraufhin bewilligt wurde, traf diesen Bedarf in keiner Weise. Frau Borchert beschreibt ihre Bemühungen um eine passende Förderung als langwierigen und komplizierten Prozess.

**Frau Borchert:** Also, ich habe den Arbeitsvermittler angesprochen, weil ich meine Englischkenntnisse aufbessern wollte, um bessere Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu haben. Von der Seite des Arbeitsvermittlers ist also nichts passiert. Und ich habe das vor drei Jahren schon mal angesprochen, dass ich unbedingt mein Englisch auffrischen möchte. Dann wurde mir eine Maßnahme vermittelt. Ich bin da auch hingegangen. Dort hat man mir erzählt, dass alles Mögliche gemacht wird, nur kein Englisch (kurzes Lachen). Die Maßnahme musste ich dann auch machen. Ein halbes Jahr ging das. Ja, und jetzt habe ich immer wieder nachgefragt, bis er mir dann gesagt hat: ›Okay, dann gehen Sie mal da hin.‹ Aber das war dann auch kein Problem. Ich habe auch sofort den Bildungsgutschein bekommen. Wie gesagt: aber nur auf Drängen.
**Interviewerin:** Darf ich fragen, was Ihr beruflicher Hintergrund ist?
**Frau Borchert:** Ich bin geprüfte Sekretärin, aber schon mehrere Jahre arbeitslos. Es ist schwer für mich Arbeit zu finden – wegen der Kinder. Also, ganz schwer. Und wenn man jahrelang kein Englisch gesprochen hat, ist es eben noch schwerer als Sekretärin wieder Fuß zu fassen. Daraufhin habe ich dann immer Druck gemacht. Sonst wäre da nichts passiert.
**Interviewerin:** Sie haben gesagt, Sie versuchen das schon seit – wie lange schon?
**Frau Borchert:** Ja, seit drei Jahren frage ich schon nach.
**Interviewerin:** Und dann hat man Ihnen eine Maßnahme ...?
**Frau Borchert:** Ja, dann musste ich lernen, wie man Zollpapiere schreibt und Word, Excel, alles Mögliche – aber kein Englisch (lachend), nichts auf Englisch.
(Kurs VII)

Außerdem werden Fördertreppen für Arbeitsuchende ohne Berufsabschluss erschwert durch Maßnahmen ohne Abschlusszertifikate, die weder anrechenbar sind auf Ausbildungen noch anschlussfähig an aufbauende Weiterbildungen. Das wird deutlich in der berufsübergreifenden Weiterbildung mit kaufmännischem Schwerpunkt. Dort sehen die Teilnehmenden kaum Anschlussmöglichkeiten für ihr Ziel, einen Berufsabschluss zu erwerben oder alternativ über ein Praktikum in den ersten Arbeitsmarkt zu kommen. Von allen interviewten Gruppen sind in dieser Gruppe konkrete Perspektiven am wenigsten greifbar. Frau Fomin bezeichnet die Maßnahme sogar als ›abgebrochen‹ oder ohne ›Schlusspunkt‹. Aufgrund der unklaren Situation und eigener Unsicherheiten äußert sie auch Wünsche für eine Begleitung und Beratung nach der Maßnahme.

**Interviewerin:** Und gibt es dann die Möglichkeit, dass Sie das zum Beispiel mal auf eine Umschulung anrechnen können?
**Frau Kuhn:** Ja, mitnehmen bestimmt, also diese Erfahrungen, die man hier gemacht hat.
**Frau Sohn:** Aber anrechnen, denke ich eigentlich nicht.
**Frau Kuhn:** Denke ich auch nicht. [...]
**Frau Fomin:** [...] Aber jetzt denke ich, dass es für mich keinen Schlusspunkt gibt. So, jetzt hast du das Praktikum fertig, jetzt gehst du dann noch zu [andere Bildungseinrichtung] eine Woche. Was weiß ich, was da erzählt wird und dann bist du fertig. Wobei ich mir auch gewünscht habe, dass man dann irgendwie auch reinkommt in die Umschulung oder dass man diese Betreuung weiterhin auch hat auf eine Art und Weise. Das ist für mich irgendwie ein Ziel gewesen. Oder wenn ich denke, weil manche Leute, die vielleicht auch nicht so, ich bin auch so eine, ich traue mich vielleicht auch nicht so viel. Dass man sagt, da hast du jemanden, der auch sich besser damit auskennt und dass er dir immer wieder einen Rat geben kann. Aber irgendwie finde ich, dass es keinen Schluss hier gibt. Eine Maßnahme wird abgebrochen und dann lebst du weiter irgendwo, so stelle ich mir das vor.
**Herr Maaß:** Man hat es wieder versucht.

**Frau Fomin**: Genau.
**Herr Maaß**: Es steht vielleicht mal wieder was im Lebenslauf drin. Man hat eine Zeit ausgefüllt, aber was dann?
**Frau Sohn**: Richtig, dann die nächste Maßnahme wahrscheinlich.
(Kurs V)

Die Interviewpartner dieser Gruppe vermitteln das Bild, nach der Maßnahme einer erneuten Haltlosigkeit ausgesetzt zu sein.
›Das ist eine Seifenblase, die danach ziemlich schnell wieder platzt.‹
›Wenn die vorbei ist, denke ich, ja, super und was jetzt? Bist wieder ein Jahr älter und immer noch nichts erreicht.‹
(Kurs V)

Die Interviewpartner in den Umschulungen können sich dagegen auf ein konkretes Berufsbild vorbereiten und auch die Praxisphasen bieten einigen konkrete Perspektiven für eine Beschäftigung in den jeweiligen Betrieben. Da jedoch beide Umschulungen Abschlüsse unterhalb der Fachkraftebene vermittelten, ergibt sich hier die Problematik der ungewissen Anschlussförderung für die Fachkraftausbildung. In der einjährigen Umschulung zur Altenpflegehilfe fand das Interview einige Wochen vor Abschluss der Maßnahme statt. Fünf der sechs Interviewpartner bemühten sich um eine Förderung für die aufbauende Umschulung zur Altenpflegefachkraft und hatten noch keine Entscheidung vom Jobcenter bekommen. Herr Voß spricht über seine unsichere Warteposition angesichts der ungewissen Weiterförderung.

**Interviewerin**: Und jetzt, die meisten von Ihnen wollen ja jetzt die dreijährige [Ausbildung, S.H.] machen und bemühen sich, einen Gutschein zu bekommen für die dreijährige. Da werden Sie hier [in der Bildungseinrichtung] auch unterstützt?
**Alle**: Ja.
**Herr Voß**: Das läuft allerdings so hinterm Rücken. Man ist halt, so fühle ich mich halt, deswegen bin ich auch zwischendurch immer ein bisschen angespannt, wie auf so einem Abstellgleis. Man weiß nicht, was passiert. Man weiß nicht, was die machen. Da wird halt gesagt, ja, jetzt steuere erst mal gemütlich auf die Prüfung zu und mach das. Und der Rest erledigt sich von selbst. Das wird einem dann gesagt von [Bildungseinrichtung]. Das ist aber irgendwie kein beruhigendes Gefühl.
(Kurs II)

Die Kursleitung befürwortet im Jobcenter eine Weiterförderung, aber die Vorgänge sind für Herrn Voß intransparent. Herr Voß befürchtet, dass ›gute Noten‹ in der einjährigen Umschulung aus Sicht des Jobcenters kein Argument für eine Weiterförderung sind, sondern eher, dass sein Vermittler in der erfolgreich abgeschlossenen Altenpflegehilfeausbildung bereits eine ausreichende Vermittlungshilfe sieht. Daher versucht Herr Voß zusätzlich Kontakte zu verschiedenen Pflegeheimen aufzunehmen, um womöglich als regulärer Auszubildender mit einer Ausbildungsvergütung aufgenommen zu werden. Hier taucht als weiteres Problem auf, dass die Prüfungstermine der Umschulungen nicht auf den Zeitrahmen der regulären Ausbildung abgestimmt sind, sondern nur auf den Beginn der Umschulung zur Altenpflegefachkraft. Außerdem ist fraglich, ob bei der regulären Ausbildung Verkürzungsmöglichkeiten durch die Anrechnung der einjährigen Umschulung zur Altenpflegehilfe bestehen.

**Frau Zopko**: Und das Ding ist bei uns, das Ausbildungsjahr hat ja schon begonnen und die haben schon ihre Leute unterstützt.
**Frau Rust?**: Ende des Jahres ist immer schlimm.
**Frau Zopko**: Genau. Und am [Datum] sind wir ja dann fertig. Und das ist dann schwierig. Entweder man muss dann warten bis 1. April, glaube ich, fängt wieder ein ...
**Herr Voß**: Ja, aber dann musst du komplett die dreijährige wieder machen. Wir brauchen ja nur zweieinhalb Jahre machen.
**Frau Zopko**: Genau, das ist es.
**Herr Voß**: Und vor allen Dingen, ich will auch nicht unterbrechen.
**?**: Genau.
**Herr Voß**: So, ich bin jetzt gerade im Lernprozess drin und dementsprechend kann ich auch weiter gleich durchstarten.
(Kurs II)

Auch in der zweiten Umschulung äußern mehrere Teilnehmer den Wunsch, die weiterführende Umschulung zur Fachkraft anzuschließen. Einige sehen jedoch die Perspektive, weitere 18 Monate von den geringen Hilfeleistungen zu leben, als zu belastend an und stellen deshalb diesen Wunsch zurück.

›Wir bekommen die Ausbildung ja nur über den Hartz-IV-Satz. Und ob sich das auf Dauer so finanzieren lässt, ist halt die Frage. Wenn das nicht wäre – auf jeden Fall.‹
(Kurs VI)

Mehrere Teilnehmende dieser Umschulung berichten, dass sie bis zu einem Jahr auf den Beginn der Umschulung gewartet hatten und in der Regel vorher durch Arbeitsgelegenheiten oder geringfügige Beschäftigung mit dem Berufsfeld vertraut gemacht wurden. Auch durch zeitliche Lücken können also Fördertreppen unterbrochen werden. Nicht nur das fachlich-inhaltliche, sondern auch das zeitliche Ineinandergreifen von Maßnahmen bedarf also einer besseren Koordination. Dies gilt für Verzahnungen von Maßnahmen innerhalb des Weiterbildungssystems, aber auch für Verzahnungen zwischen Weiterbildungsmaßnahmen mit dem regulären Berufsbildungssystem.

## Beratung und Unterstützung in den Bildungseinrichtungen

**›Unterstützung ist da und man hat auch immer ein offenes Ohr.‹**
**(Kurs III)**

Viele der Interviewpartner berichteten, dass sie mit Unterstützung einer Lehrkraft oder eines Betreuers in geförderten Maßnahmen eine individuell angemessene Qualifizierung erhalten haben. Auf diesem Wege können durch den Austausch zwischen Trägern und Jobcentern Zuweisungen in inadäquate Maßnahmen korrigiert und zielführende Qualifizierungen gefördert werden. In den Fällen von Herrn Voß und Frau Pasek überzeugte offensichtlich die Empfehlung einer pädagogischen Kraft die jeweils zuständigen Vermittler im Jobcenter, die Förderung einer Umschulung zu bewilligen.

**Herr Voß:** Ja, richtig, genau. Dann habe ich halt denen verklickert von dieser Maßnahme, dass ich unbedingt eine Altenpflegeausbildung machen wollte. Und die Maßnahme sollte ja auch drei Monate gehen. Nach einem Monat war ich da wieder verschwunden und bin in dieser Ausbildung gelandet. Also, die haben sich dann richtig dahintergeklemmt und mich in diese Ausbildung gebracht.
(Kurs II)

**Interviewerin:** Und dann haben Sie eine Ein-Euro-Job-Maßnahme gemacht?
**Frau Pasek:** Ja, habe ich Ein-Euro-Job gemacht. Und dann, wenn ich die Einladung gekriegt, wollte ich diesen Bildungsgutschein haben – ob ich das überhaupt kriege. Und da habe ich schon wieder ›Nein‹ gekriegt. Einfach eindeutig ›Nein‹.
**Interviewerin:** Für diese Maßnahme jetzt?
**Frau Pasek:** Ja, überhaupt für [Eignungsfeststellung]. Ich war ein bisschen enttäuscht, weil ich habe keinen Grund gesehen, warum soll ich das nicht machen. Ich habe Integrationskurs gemacht, habe B2 in Deutsch gemacht [...] Aber: Einfach ›Nein‹. Dann hat mir eine Frau vom [Projekt bei Beschäftigungsträger] geholfen. Sie hat noch mal angerufen [beim Jobcenter] und einfach gefragt – warum? Und es hieß auch erst mal, die Frau [Vermittlerin] hat gesagt: ›Nein‹. Und sie hat gesagt: ›Ich habe gerade ihre Unterlagen und da spricht gar nichts gegen. Es war die [Eignungsfeststellung] und wenn sie sich nicht qualifiziert, sie wird das auch nicht machen.‹ Dann auf einmal: ›Ja‹ und mit schönem Lächeln [...]
**Interviewerin:** Also, das war eine Lehrkraft dort, eine Pädagogin, die sich dann eingesetzt hat, im [Projekt].
**Frau Pasek:** Das ist beim [Projekt], die Frau, die sich kümmert um alle Menschen dort. Das war einfach ein kurzes Gespräch und schon auf einmal: ›Ja‹.
(Kurs VI)

Beratungslücken zu verschiedenen Möglichkeiten von Anschlussqualifizierungen, Externenprüfungen oder der Anerkennung von Auslandsqualifikationen werden offenbar in Bildungseinrichtun-

gen geschlossen, wenn sich die zuständigen Lehrkräfte mit der Erwerbs- und Bildungsbiografie ihrer Teilnehmer befasst haben. Frau Nowak hat eine polnische Berufsausbildung als Friseurin und hat nach Beratung mit ihrer Kursleitung ein Anerkennungsverfahren bei der Handwerkskammer eingeleitet.

**Frau Nowak**: Also, ist so, [Lehrkraft] hier in diesem Lehrgang, hat mit Handwerkskammer gesprochen und hat gesagt, ich sollte meine Zeugnisse aus Polen bringen und wir gucken, was diese Handwerkskammer entscheidet. Vielleicht klappt es, aber das ist nicht Jobcenter, das ist dieser Lehrgang, [Lehrkraft] mit der Handwerkskammer ist in Verbindung. Also, lief es so.
**Interviewerin**: Also, die [Lehrkraft] hier aus [Bildungseinrichtung]?
**Frau Nowak**: Genau, genau. Und in die Richtung wegen dem Lehrgang habe ich bisschen mehr Möglichkeit und bin ich ganz zufrieden.
(Kurs I)

Herr Klaas hat in der Bildungseinrichtung, in der er eine nicht abschlussbezogene Weiterbildung im Logistikbereich gemacht hat, nun die Möglichkeit, sich auf die Externenprüfung vorzubereiten. Die Förderung wurde von seiner Vermittlerin bewilligt, nachdem seine Kursleitung und die Handelskammer gute Erfolgschancen bestätigt hatten.

**Herr Klaas**: Ja, aber jetzt habe ich ja die Chance, das mit der Prüfung abzuschließen und dass ich dann vielleicht eine bessere Chance habe.
**Interviewerin**: Das heißt also, die Vorbereitung auf die Externen-Prüfung, das wird auch finanziert vom Jobcenter?
**Herr Klaas**: Das wurde vom Amt auch finanziert.
**Herr Klaas**: Mhm, aber ich war ein bisschen sauer, weil die [Vermittlerin] ja gesagt hat, sie könnte, will aber nicht. Aber dann heißt es hier in Deutschland, wir suchen Fachkräfte, wir suchen Fachkräfte im Lagerbereich und so was und dann wird dafür nichts getan.
**Interviewerin**: Und wie konnten Sie sie dazu bewegen, dass das doch noch gefördert wird?
**Herr Klaas**: Weil wir die Handelskammer da mit eingebracht haben. Wir haben mit [Kursleitung] besprochen, dass wir dann mal die Handelskammer fragen mit der Externenprüfung, wie das ist. [Kursleitung] ist auch mitgekommen, wir haben die Handelskammer mit eingespielt und dann musste sie [Vermittlerin] ja, musste sie ja ein bisschen uns entgegenkommen.
(Kurs IV)

Im laufenden Kurs ist eine individuelle fachliche Unterstützung durch Lehrkräfte für viele Interviewpartner ein Qualitätsmerkmal. Wichtig für die Lernmotivation der Teilnehmer ist weiterhin ein freundliches Klima und dass die Lehrkräfte versuchen herauszufinden, welchen beruflichen Weg die Einzelnen einschlagen möchten und entsprechenden Rat anbieten.

**Herr Klaas**: Also, mit denen kann man auch schnacken und wenn du Probleme hast, sage ich mal. Oder man sagt, ich komme auf dem Thema nicht klar.
**Herr Said**: Ja.
**Herr Klaas**: Dann bringen die das auch noch mal bei, nicht?
[...]
**Herr Klaas**: Mhm, genau, die fragen nach, wo du gern, was du gerne machen möchtest, ob das nun kommissionieren oder Warenannahme oder verpacken ist. Die fragen schon nach, wo man gerne hin möchte und dann geben sie auch mal ..., mach doch mal ein bisschen hier und geh da mal gucken.
(Kurs IV)

Einige Interviewpartner betonen, die persönliche Ansprache trage dazu bei, dass sie sich angenommen fühlen. In einigen Gruppeninterviews wird die Beratung und Unterstützung in der Bildungseinrichtung mit der von vielen erlebten Entpersonalisierung in der Arbeitsverwaltung kontrastiert.

**Interviewerin**: [...] Und Sie haben sich ja dann hier alle in [Bildungseinrichtung] vorgestellt und hatten dann hier ein Gespräch. Wie war das für Sie, das Beratungsgespräch?
**Frau Zopko**: Das war gut.
**Frau Rust?**: Ja, sehr gut.

**Frau Zopko:** Man hatte das Gefühl, man wird angenommen. Man wird nicht so von oben herab behandelt, so ungefähr, was wollen Sie denn hier, wir haben sowieso keinen Platz für Sie, sondern richtig Zeit genommen für mich. Es war auch persönlich, also, was machen Sie denn gerne? Und dann habe ich gesagt, singen. Und dann hat er was gesagt oder gefragt, ja.
**Herr Voß:** Das war echt geil. Ich habe da keinen Sachbearbeiter vor mir.
**Frau Rust?:** Man hat sich als Mensch gefühlt, persönlich.
[...]
**Herr Wolf:** Also, auf dem Arbeitsamt ist man nur eine Nummer.
**Frau Rust:** Ja, eine schlechte Nummer.
**Herr Wolf:** Meine erste Sachbearbeiterin hat nur auf den PC geguckt. Da kam immer nur, unterschreiben Sie mal. Ich sagte, ich sitze hier. Ja, weiß ich, sagte die. [...]
(Kurs II)

Die Gruppe alleinerziehender Mütter im folgenden Beispiel bekommt Unterstützung durch eine Sozialpädagogin, die sowohl Nachhilfeunterricht anbietet als auch bei Alltagsproblemen unterstützt. In Bezug auf die Lehrkräfte des Kurses vergleichen die Frauen ein positiv empfundenes fachliches Fordern mit dem als negativ erlebten Fordern bei den Behörden.

**Frau Ros:** Ich sage mal, hier hat man die Hilfe, die man von den Ämtern nicht bekommt.
**Frau Wend:** Mhm, die setzen einen unter Druck, unter Druck, unter Druck und da erreichen die gar nichts mit. Und wenn du da aber hingehst, um zu sagen, du willst was machen, helft mir bitte, dann bekommt man keine Hilfe.
**Frau Timm:** Also, hier in der Klasse ist das auch so, dass die Lehrer Druck machen, ja, aber auf eine ganz andere Art und Weise: ›Ey, Leute, kommt, wir schaffen das alles für euren Abschluss.‹
**Frau Hold:** Unterstützung.
**Frau Timm:** Unterstützung ist da und man hat auch immer ein offenes Ohr, nicht.
**Interviewerin:** Also [Kursleitung] ist dann die Ansprechpartnerin?
**Frau Wend:** Genau, sie hat auch nachmittags oder privat macht sie dann mit uns einen Termin, damit wir uns unterhalten können und nach der Schule oder vor der Schule.
**Frau Ros:** Die kommt auch nach Hause, wenn man nicht kann, weil das Kind krank ist, nicht?
**Frau Hold:** Und wenn man jemand braucht oder Hilfe braucht und so.
**Frau Wend:** Und sie hilft auch bei Amtssachen, wenn es jetzt schwierig wird und so, da ist sie auch mit hinterher und so. Zum Beispiel ist mein Sohn jetzt über die Ferienzeit in einer Betreuung, da hat sie auch mitgeholfen.
(Kurs III)

Teil des Unterstützungssystems in den Bildungseinrichtungen ist die Lerngruppe selbst. Das scheint auch in heterogenen Gruppen zu funktionieren, wenn durch das pädagogische Konzept der Weiterbildung ein teamfähiges Gruppengefüge gefördert wird.

**Herr Mahr:** Wir sind ziemlich eingeschworen worden, dass wir sehr teamfähig sein müssen. Ich denke, im Großen und Ganzen funktioniert das eigentlich ganz gut, dass man sich gegenseitig unterstützt, wenn wir in der Gruppe arbeiten. Klar, manchmal kommt der Egoismus ein bisschen durch. Aber in der Regel klappt das eigentlich ganz gut. Und die Unterstützung des Nachbarn ist nicht ganz unwichtig.
(Kurs VI)

**›Dann musste man Bildchen malen über sein Leben.‹**
**(Kurs V)**

Als entscheidende Kriterien für eine gute Betreuung nennen die Interviewpartner in allen Gruppen, dass Lehrkräfte oder sozialpädagogische Kräfte bei Bedarf ansprechbar sind, sowohl bei fachlichen Fragen als auch bei persönlichen Problemen. Als grenzüberschreitend werden dagegen sozialpädagogische Einheiten erlebt, die in die Weiterbildung integriert sind und die keinen fachlichen Bezug haben. An den Äußerungen wird deutlich, dass dies als ›unerwünschte Betreuung‹ empfunden wird.

**Frau Sohn**: Dann musste man Bildchen malen über sein Leben.
**Herr Maaß**: Ja.
**Frau Sohn**: Also, ich habe mich da wirklich, mit Lebenslauf, als wenn ich ganz da unten wäre.
**Herr Maaß**: Ja.
**Frau Sohn**: Also.
**Frau Kuhn**: Einen gemalten Lebenslauf.
(Kurs V)

Einige Interviewpartner fomulieren in diesem Zusammenhang das Gefühl, dass weniger die Weiterbildung als die Überprüfung von Primärtugenden, wie Pünktlichkeit, im Mittelpunkt stehe und damit vorhandene Qualifikationen und Kompetenzen ausgeblendet würden.

## Praxisphasen und Praktika

**›Wie soll man denn jemandem zeigen, was man kann?‹ (Kurs VII)**

Einige Interviewpartner konnten Arbeitsgelegenheiten nutzen, um beispielsweise im Vorfeld einer Umschulung ein Berufsfeld für sich zu erkunden. Integrationschancen werden mit ›Ein-Euro-Jobs‹ allerdings nicht verbunden.

**Herr Fenske**: Beim zweiten In-Job in der [Einrichtung] war es dann letzten Endes genauso. Mir hat es Spaß gemacht, ich habe gut etwas mitnehmen können. Und von der [Einrichtung] habe ich Rückendeckung gekriegt, weil die gesehen haben, okay – ich kann das. Ich habe [Aufgabe] nachher alleine gemacht, obwohl ich es als Ein-Euro-Jobber nie hätte machen dürfen. So. Es war halt ein Stück weit auch mein Engagement dann dabei. Aber, Berufsintegration, Integration, um in den Berufsalltag oder auf den ersten Arbeitsmarkt zurückzukommen, war definitiv beides nicht. Da ist das eine Farce.
**Interviewerin**: Sie haben auch einen gemacht? Was war das bei Ihnen?
**Frau John**: Genau. Ich habe da auch viel gelernt mit den Kindern. Das war in der [Name] Schule. Aber um in den Beruf zu kommen, ist das nichts.
(Kurs VI)

Als ähnlich unverbindlich bezüglich der Arbeitsmarktchancen werden Praktika als Teil von nicht abschlussbezogenen Weiterbildungen eingeschätzt, insbesondere von den Interviewpartnern, die bereits mehrere Praktika durchlaufen haben. Für Herrn Maaß beispielsweise, dessen Erwerbslosigkeit schon lange andauert, waren mit Praktika Hoffnungen auf eine Arbeitsstelle verbunden, die schon häufiger enttäuscht wurden. Frau Kuhn dagegen, die erst seit relativ kurzer Zeit erwerbslos ist, nutzt Praktika zur Berufsorientierung.

**Herr Maaß**: Es ist zu viel Praktikum, finde ich. Ist ein richtiges Praktikumsuniversum geworden heutzutage und ja, so sehe ich das.
**Frau Kuhn**: Bei vielen hast du auch einfach das Glück, wenn du ein Praktikum gemacht hast, dass du einfach auch schneller genommen wirst, so sehe ich das halt jetzt, nicht?
**Herr Maaß**: Ja, sicher.
**Frau Kuhn**: Eh, man hat gewisse Vorkenntnisse. Ich kannte mich im Kassieren zum Beispiel gar nicht aus. Ich habe immer nur überlegt, hm, es könnte was für dich sein, okay. Mit Menschen habe ich halt mein Problem, dachte ich im ersten Moment. Wo wir das Praktikum gemacht haben, habe ich gemerkt, dass mich das wirklich eiskalt lässt. Mich kann auch so ein richtiger, motziger Kunde da, der lässt mich einfach kalt. Das stört mich auch nicht. Ich hätte damit nicht gerechnet. Hätte ich dieses Praktikum, diese Woche nicht machen können, hätte ich es nicht gewusst. Ich sage mal, man kann auch so sagen, es ist ein gewisses Ausnehmen oder wie auch immer, aber es ist mir eigentlich relativ egal, was die davon haben, sondern was ich davon habe. Ich nehme diese Erfahrung mit. Ich weiß, ich kann das oder ich kann etwas nicht, so sehe ich das halt.
(Kurs V)

Praktika sind in der Regel ambivalent besetzt, weil sie potenziell sowohl Bewährungsmöglichkeiten bergen als auch die Erfahrung, in einem Betrieb ausgenutzt zu werden.

**Frau Borchert:** Meine Arbeitsvermittlerin hat mich auch davor gewarnt, so etwas mit langen Praktikumsplätzen anzunehmen. Die haben meistens solche Ablagen da. Dann kann man die ganze Ablage wegarbeiten und danach heißt es: ›Schönen Dank, wir überlegen uns das noch mal.‹ Bis der Haufen wieder so groß ist ...
(Kurs VII)

Einen anderen Stellenwert haben die Praxisphasen in Umschulungen. So erklären einige Umschüler, dass sie bereits glaubwürdige Signale oder Zusagen für eine Beschäftigung nach bestandener Prüfung haben. Außerdem kann der Betrieb die Rolle eines Ausbildungsbetriebs annehmen. Berufliche Kompetenz kann dann – wie in einer dualen Ausbildung – im Theorie-Praxis-Transfer entstehen. Wichtig scheint in jedem Fall der Kontakt zwischen der Bildungseinrichtung und den Betrieben zu sein. Einige Interviewpartner berichten auch davon, dass sie nach Intervention ihrer Kursleitung den Betrieb wechseln oder Probleme vor Ort gelöst werden konnten.

## Erfahrungen arbeitsmarktbenachteiligter Gruppen

### Alleinerziehende und Mütter

**›Hier, gebt der Frau, die ist alleinerziehend, eine Chance.‹ (Kurs III)**

Von den befragten Interviewpartnerinnen hatten 20 Frauen Kinder im schulpflichtigen oder jüngeren Alter, darunter nur zwei Frauen mit Kindern unter drei Jahren. Vierzehn der Mütter waren alleinerziehend. Das größte Problem für die Frauen ist bekanntlich der Mangel an flexibler und ganztägiger Kinderbetreuung einerseits und der Mangel an familienfreundlichen Beschäftigungsmöglichkeiten andererseits. Schwangerschaft und Familienarbeit verursachen daher bei vielen Frauen biografische Einschnitte, die zu Ausbildungsabbrüchen und abgebrochenen beruflichen Werdegängen führen. Auch unter den interviewten Müttern waren zwölf ohne Berufsabschluss, davon vier ohne Schulabschluss. Von den acht beruflich qualifizierten Müttern hatten drei in Deutschland nicht anerkannte Auslandsabschlüsse und einige andere hatten jahrelang nicht in ihrem Beruf gearbeitet. Frau Biskups Schilderung ihres Werdegangs und ihres mehrfach belasteten Alltags verbildlichen typische Situationen. Die Interviewpartnerinnen berichten von Benachteiligungen am Arbeitsmarkt, die in der Arbeitsverwaltung nach ihren Erfahrungen nicht ausgeglichen sondern spiegelbildlich fortgesetzt werden. Frau Biskups erste Aussagen beziehen sich allerdings auf eine frühere Phase der Arbeitslosigkeit, kurz vor der Hartz-IV-Reform.

**Frau Biskup:** [...] Irgendwann habe ich meinen Arbeitsvermittler [in der Agentur für Arbeit 2004] darauf angesprochen. Weil es damals eine Maßnahme gab und zwar ging es so ein bisschen Richtung PR schon. Das war eine zweijährige Umschulung gewesen. Da wurde mir gesagt, ich bin noch nicht lange genug arbeitslos, zum einem ...
**Interviewerin:** Wie lange waren Sie da arbeitslos?
**Frau Biskup:** Da war ich ein halbes Jahr arbeitslos, also für mich schon lange genug.
Dann habe ich gesagt: ›Ja, wie?‹ Dann sagte der: ›Außerdem sind Sie eine Frau im gebärfähigen Alter. Sie sollten zusehen, dass Sie Kinder kriegen – weil: So wird Sie sowieso keiner einstellen. Das fand ich schon ein bisschen ... [...]
Es ist ja so, dass die Leute meistens flexible Kräfte suchen, egal in welchen Bereich. Ob man in den kaufmännischen Bereich versucht reinzugehen oder in meinen Beruf – war jetzt [Einzelhandel] – da kriege ich gar nichts. Die wollen meistens auf dem Nachmittag und da habe ich keine Kinderbetreuung.
Da habe ich nachgefragt beim Amt, also schon mehrmals, nach irgendwelchen Maßnahmen, Fortbildung oder wie auch immer, Umschulung, die auch vormittags schulisch geht. Aber da werde ich immer abgeblockt. Fernstudium habe ich gefragt. Da haben die gesagt, dann soll ich zusehen, dass ich mich abmelde, dann bin ich nicht mehr arbeitslos, soll ein Fernstudium machen und es selber finanzieren. Genauso wie meinen Lebensunterhalt mit zwei Kindern, als alleinerziehende

Mutter – soll ich es selber irgendwie finanzieren. Das ist eigentlich Schwachsinn. Ein Fernstudium wäre ja für mich im Moment die beste Maßnahme. Ich habe Internet und einen Computer zu Hause, ich habe Englischkenntnisse schon gehabt, bloß kein Zertifikat. Ich habe Computerkenntnisse, auch im IT-Bereich und überall. Und da wollte ich ja irgendwas damit machen, Informatikstudium oder so was. Es wird alles abgeblockt. [...]

**Interviewerin:** Und Sie haben gesagt, dass Sie versucht haben, Teilzeitmaßnahmen zu finden. Haben Sie auch das Jobcenter angesprochen, ob die Sie bei der Kinderbetreuung unterstützen können, vielleicht eine Ganztagsbetreuung zu organisieren?

**Frau Biskup:** Also, das was sie machen, ist: Sie stellen ein Geldbetrag (130 Euro pro Monat) zur Verfügung und dann müsste ich mir selber eine Tagesmutter suchen.

**Interviewerin:** Und jetzt sind die Kinder aber auch in der Kita?

**Frau Biskup:** Ja. Normalerweise muss ich die Kinder um 12.30 Uhr abholen. Da die Maßnahme bis 13.15 Uhr geht, ist es so, dass sie von der Kita, ja aus Kulanz eigentlich sagen: ›Es ist kein Problem. Holen Sie sie um halb zwei ab, hetzen Sie sich da nicht ab.‹ Das kann ich machen. Es wird auch nicht mehr berechnet. Und ich habe auch die Möglichkeit von der Kita gekriegt, dass ich die Kinder schon zur Frühbetreuung bringen kann. Also, viertel vor acht kann ich die da abgeben. Das ist aber reine Kulanz. [...]
Aber wenn man sich überlegt: Bei mir in meinem Kindergarten sind mehrere Mütter in der gleichen Situation wie ich. Die müssen auch irgendeine Maßnahme mitmachen und wissen sonst nicht, wo sie die Kinder unterbringen können. Diese Kinder sind jetzt eine kleine Gruppe. Sie sind so gesehen, geduldet im Kindergarten, kriegen aber kein Mittagessen. Das heißt: Wenn die anderen Kinder zum Mittagessen gehen, stehen unsere Kinder da und die kriegen gar nichts. Ist ja schon mal eine blöde Geschichte für die Kinder. Wenn man dann zusammennimmt, was man für eine Betreuung bezahlen würde – jetzt sind wir zum Beispiel fünf Mütter – das wären ja schon über 600 Euro. Dafür könnte man ja eigentlich schon eine neue Kraft nehmen, um die einzustellen, im Kindergarten. Das verstehe ich nicht, warum das nicht gemacht wird. [...]

**Interviewerin:** Das heißt: Die Konstruktion wäre dann so, vom Jobcenter ... Die Kinder wären vormittags im Kindergarten und würden dann nachmittags von der Tagesmutter betreut.

**Frau Biskup:** Genau. Wenn mein Kindergarten jetzt nicht zugestimmt hätte, dass ich die Kinder später abholen kann, hätte ich mir eine Tagesmutter besorgen müssen. Die meine Kinder für diese anderthalb bis zwei Stunden mit zu sich nehmen würde. Und ich müsste sie dann da abholen. Das ist ja eigentlich Schwachsinn.

(Kurs VII)

Ein typisches Problem ist die mangelnde Vereinbarkeit von Weiterbildungen mit den regulären Kita-Öffnungszeiten. Hier wirkt sich die Knappheit kommunaler Mittel für Kinderbetreuungskapazitäten nicht nur auf die Arbeitsmarktchancen, sondern auch auf die Weiterbildungschancen der Eltern aus. Unter diesen Bedingungen ist es gerade für Alleinerziehende sehr schwierig, Weiterbildungen in passenden Zeitformaten zu finden, da längst nicht für alle Berufsbilder geförderte Maßnahmen in Teilzeit angeboten werden. Ein Fernstudium ist für die Arbeitsverwaltung nicht förderfähig und E-Learningformate kommen zudem nur für einige Zielgruppen und Weiterbildungen infrage.

Frau Biskup hat ihren Vermittler im Jobcenter so verstanden, dass sie den Kinderbetreuungszuschuss nur für eine Tagesmutter verwenden darf. Sie beschreibt aber die Kombination aus Kita und Tagespflege für ihre Alltagsorganisation als sehr aufwendig. Hier scheinen zu der Verwendbarkeit des Zuschusses klare Informationen zu fehlen.

In einem anderen Gruppeninterview berichten jüngere Alleinerziehende von ihrem Alltag, in dem das Prinzip ›Hilfen aus einer Hand‹ gerade nicht eingelöst wird. Verschiedene Leistungen müssen bei verschiedenen Ämtern beantragt werden. Zudem schildern die Frauen bürokratische Hürden bei der Beantragung des Bildungspakets oder der Mehr-

bedarfe für Alleinerziehende. Weil Hilfebezug mit Kindern sehr prekär ist, wird die Abhängigkeit von den Ämtern stark empfunden und mögliche finanzielle Sanktionen als sehr bedrohlich erlebt.

**Frau Timm**: Aber die drohen immer mit Sperren. Wir sperren, wir sperren, wir sperren, die schüchtern einen ja auch ein. Ich meine, ich habe ein kleines Kind zu Hause. Ich kann mir das nicht leisten, dass die mich andauernd sperren, so oft wie die das sagen. Was soll das?
[...]
**Frau Timm**: Und du beantragst die Gelder und dann sollst du da und da noch mal was beantragen. Und hier Wohngeld und dann wieder Hartz IV beantragen. Da frage ich mich, das kommt doch eh alles aus der gleichen Kasse von den Steuerzahlern. Warum hetzen Sie mich jetzt überall hin?
(Kurs III)

Eine eingeschränkte Mobilität ohne Auto und Führerschein erschwert die Alltagsorganisation zusätzlich und schränkt die Erreichbarkeit von Bildungsangeboten ein. Viele der Interviewpartnerinnen mit Kindern versuchten daher, eine Förderung für den Führerscheinerwerb zu bekommen, um Flexibilitätsanforderungen zu erfüllen. Diesen Prozess schildert Frau Ros als aufwendig:

**Frau Ros**: Und ich habe das so gemacht, ich habe meinen Führerschein von [Jobcenter] bezahlt bekommen. Ich bin hingegangen, habe sämtliche Bewerbungen, wo ich mich beworben habe, Adresse, Telefonnummer, Ansprechpartner, habe ich aufgeschrieben, aufgelistet. Das waren nachher knapp 60 DIN-A4-Seiten, die habe ich eingereicht und gesagt: So, ich würde mich noch weiter irgendwo bewerben, habe aber keinen Führerschein, ich habe kein Auto. Ich sage: Bezahlt mir das Auto, bin ich flexibel, kann ich mich in Oldenburg, kann ich mich in [Stadt], kann ich mich sonst wo bewerben. Das ist erst abgelehnt worden, habe ich Widerspruch eingelegt mit noch mal so einem Stapel Bewerbungen. Ich habe quasi die Gelben Seiten von vorne bis hinten durchgearbeitet, wenn ich hinten angekommen war, wieder vorne angefangen. Und das habe ich da eingereicht und nach drei Monaten hatte ich das Okay, dass die mir den Führerschein von 1.500 Euro und ein Auto im Wert von 1.500 Euro bezahlt haben. Und wo ich dann eine Arbeitsstelle hatte, haben die mir monatlich ohne Zinsen das Geld wieder abgezogen. Das hat man gar nicht gemerkt, das war quasi ein zinsloses Darlehen.
(Kurs III)

Die vier jungen Frauen holen in der Maßnahme ihren Schulabschluss nach, um Zugang zu anerkannten Berufsausbildungen zu bekommen. Sie beschreiben, dass sie verschiedene Beratungsstellen und Informationsquellen genutzt haben, um ein passendes Angebot zu finden. Fehlende Kinderbetreuung oder Beratungslücken führten teilweise zu langen Wartezeiten auf die passende Qualifizierung.

**Interviewerin**: Ja. Und bei Ihnen, wie war das da?
**Frau Hold**: Ja, ich bekomme ja auch, also ich hatte auch immer Termine bei [Jobcenter], weil die wollten, dass ich was mache.
**Interviewerin**: Ja.
**Frau Hold**: Die wollten aber, dass ich immer Bewerbungskurse mache. Und dann habe ich aber gesagt, ich möchte gerne Schule machen. Da haben die mir angeboten, dass ich die Abendschule besuchen soll. Und da habe ich gesagt, das kann ich nicht, da ich zweimal die Woche abends auch arbeite und da mein Partner Schichtdienst hat. Und dann haben sie mir das Projekt vorgeschlagen und dann bin ich hier rein.
**Interviewerin**: Und Sie haben auch Kinder, nicht?
**Frau Hold**: Ja, zwei Stück. Ich sollte eigentlich letztes Jahr schon das Projekt machen, aber da habe ich meinen Sohn noch nicht unterbekommen.
**Interviewerin**: Ja. Und dann haben Sie aber Unterstützung bekommen bei der Kinder-, also um einen Kita-Platz zu bekommen, oder?
**Frau Hold**: Ja, das schon, die haben mir angeboten, die würden eine Tagesmutter bezahlen.
**Interviewerin**: Ja.

**Frau Hold**: Vom Jugendamt habe ich aber keine Tagesmutter bekommen, die hatten zurzeit keine. Und ja, zwei Monate später haben sie dann mich angeschrieben und gesagt, dass sie jetzt eine Tagesmutter zur Verfügung hätten, aber da war das ja schon zu spät und deswegen habe ich dieses Jahr angefangen.
(Kurs III)

Weiterhin stellen sich Fragen nach Förderchancen der im Land Bremen fast 5.000 erwerbslosen Frauen im SGB II[27], die nicht als arbeitsuchend gemeldet sind, weil sie unter den ›Nichtaktivierungsgrund Erziehende mit Kindern unter drei Jahren‹ fallen. Prinzipiell steht einer Förderung dieser Gruppe nichts im Weg, dennoch berichtet Frau Timm, dass man ihr im Jobcenter von einer Qualifizierung abgeraten habe, weil sie im ›Mutterschutz‹ sei.

**Frau Timm**: Und dann bin ich da [zum Jobcenter] hin und dann haben die gesagt: Nein, für dich geht es noch nicht, weil du im Mutterschutz bist, noch bis meine Tochter, weiß ich nicht, wie alt ist. Ja und dann habe ich gesagt: Nein, ich möchte Schule machen. Ich sitze den ganzen Tag nur zu Hause rum, meine Tochter ist im Kindergarten. Ja und dann bin ich zu der Beratungsstelle gegangen.
**Interviewerin**: Und wie alt war Ihre Tochter da?
**Frau Timm**: Wo ich zur Beratungsstelle gegangen bin, war die eins. Da hat der Kurs gerade angefangen und da haben die mich für nächstes Jahr dann hier sozusagen angemeldet.
**Interviewerin**: Also, jetzt ist sie dann zwei Jahre?
**Frau Timm**: Mhm, zweieinhalb.
(Kurs III)

Das Beispiel zeigt, dass inhaltlich und zeitlich ineinandergreifende Fördertreppen für Frauen mit Kindern von einem komplexen Unterstützungssystem abhängen. Wenn in diesem Unterstützungssystem einzelne Bausteine nicht ineinandergreifen, hat dies gravierende Auswirkungen auf Bildungs- und Erwerbsbiografien.

## Migranten/Zugewanderte

**›Deutschland braucht Papier.‹ (Kurs I)**

Unter den Interviewpartnern waren elf Frauen und ein Mann mit ausländischer Nationalität, die seit mindestens fünf Jahren in Deutschland leben. Neun Menschen bekamen zum Zeitpunkt der Interviews eine intensive oder begleitende Deutsch-Förderung. Sechs Frauen stammten aus Polen und der ehemaligen Sowjetunion. Weitere Herkunftsländer waren in Nahost und Fernost sowie Westafrika. Sechs der Interviewten hatten im Ausland einen Berufs- oder Hochschulabschluss erworben, eine Frau hatte umfangreiche Berufserfahrungen als Bürokauffrau. Nur eine Interviewpartnerin hatte einen Bescheid darüber, dass ihr Bachelor-Abschluss in Deutschland als Fachschulabschluss anerkannt ist.

Vier der Teilnehmenden mit Auslandsqualifikationen waren jedoch zum Zeitpunkt der Interviews um eine Wiederaufnahme ihrer Herkunftsberufe bemüht. Durch mangelnde Deutschkenntnisse, fehlende Anerkennung der Abschlüsse oder einen ungesicherten Aufenthaltsstatus waren diese Arbeitsuchenden lange vom berufsfachlichen Arbeitsmarkt abgeschnitten. Bei Herrn Said, der im Irak einen technischen Berufsabschluss absolviert hatte, kamen alle Problemlagen zusammen.

**Herr Said**: Ja und gibt es eine wichtige Sache, ich bin schon jetzt das elfte Jahr in Deutschland.
**Interviewerin**: Ja.
**Herr Said**: Am Anfang kann ich kein Deutsch.
**Interviewerin**: Ja.
**Herr Said**: Kein Arbeitgeber gibt mir Arbeit, das ist auch wichtig.
**Interviewerin**: Ja.
**Herr Said**: Ja und deshalb hat das nicht geklappt und mit Aufenthaltsgeschichte. Ich weiß nicht, vielleicht wissen Sie oder wissen Sie nicht, wie das läuft. Ja, das war alles Blödsinn. Jetzt seit drei Jahren, dass ich ein bisschen meine Situation verbessere. Ja, da habe ich angefangen beruflich was zu machen, mein Deutsch geht usw. [...]
**Interviewerin**: Mhm. Und seit elf Jahren sind Sie in Deutschland. Und sind

Sie seitdem auch beim Arbeitsamt arbeitsuchend gemeldet?

**Herr Said**: Ich habe immer als Gastronom gearbeitet, 400-Euro-Basis, 600-Euro-Basis. Und diese Arbeit war: Geh nach Hause, haben wir nicht mehr Arbeit.

**Interviewerin**: Und woran liegt das, dass es sich vor drei Jahren geändert hat?

**Herr Said**: Ich habe geheiratet.

**Interviewerin**: Sie haben geheiratet.

**Herr Said**: Ja, ich habe geheiratet vor vier Jahren, 2007 habe ich geheiratet, dann hatte ich meinen Aufenthalt endlich. Dann kann ich mich bewegen, habe ich die Schlüssel mindestens. Ich war immer geduldet, jederzeit konnte ich nach meinem Land gehen.

**Interviewerin**: Mhm, ja.

**Herr Said**: Vor vier Jahren habe ich Führerschein gemacht, ich versuche, was beruflich zu machen. Also, können Sie sagen, dass ich vor vier Jahren angefangen habe, nicht vor elf Jahren.

(Kurs IV)

Viele beschreiben die Erfahrung, in ihrem Werdegang zurückgeworfen zu sein und ihre berufliche Identität nicht nachweisen zu können und wünschen sich daher eine Chance, ihre Fähigkeiten in der Praxis zu beweisen. In einem Gruppeninterview schildern sechs Zugewanderte ihre Erfahrungen aus den gerade absolvierten Praktika. Es gehört zum Kurskonzept, dass die Teilnehmenden berufsbezogenes Deutsch lernen und in der Praxis erproben. Der Theorie-Praxis-Transfer zeitigt nachhaltige Sprachlerneffekte. Ob vorhandene berufliche Kompetenzen übertragen werden können, ist abhängig vom Arbeitsfeld und vom Betrieb. Frau Alev hat in der Türkei ihr Abitur gemacht und ist nun auf der Suche nach einem Ausbildungsberuf. Sie hat ihre Praktika zur beruflichen Orientierung genutzt und ihre Hemmungen Deutsch zu sprechen überwunden. Frau Luang stellt fest, dass die Arbeitsvorgänge in ihrem Praktikum mit ihrem kaufmännischen Ursprungsberuf übereinstimmen und sie hat durch die vertraute Arbeit Sicherheit für ihre beruflichen Perspektiven in Deutschland gewonnen. Frau Nowak ist Friseurin aus Polen. Auch sie konnte ihre Kompetenzen im Praktikum einbringen und beantragt nun bei der Handwerkskammer eine Gleichwertigkeitsprüfung.

**Frau Alev**: Ich habe sehr viel gelernt, ich habe zweimal Praktikum gemacht, einmal im Kindergarten und einmal im Versicherungsbüro. Und ich habe früher gedacht, ich kann das nicht machen, ich kann nicht mit anderen reden. Ich rede nach diesem Kurs und vorher ich mochte nicht reden.

[...]

**Frau Luang**: [...] Ich denke, ich brauche, weil Deutschland braucht Papier. Und ich denke, vielleicht ich besuche einen Kurs und ich bekomme ein Zertifikat, das hilft mir auch, zusammen mit meiner Erfahrung und meinem Papier von Thailand. Und im Praktikum, ich habe auch meine Erfahrung gezeigt und ich denke, ja, das ist genau, wie ich habe gemacht in Thailand. Da ist Unterschied nur Sprache.

[...]

**Frau Nowak**: Ja, jetzt mehr selbstbewusst geworden und Vertrauen, ja, wir können auch mit deutschen Leuten arbeiten.

Frau Kusmin hatte in Russland Pharmazie studiert und eine Apotheke geleitet. Sie macht bei dem Praktikum in einer deutschen Apotheke die negative Erfahrung, dass ihre berufliche Kompetenz nicht anerkannt wird.

**Frau Kusmin**: Zum Beispiel wenn jemand im Ausland nicht gewesen, sie kann nicht verstehen uns. Kann ins Ausland fahren und da probieren die Sprache zu lernen und zum Beruf zu gehen oder mit den Leuten klarzukommen. Ganz anderes Leben in anderem Land. Das muss man verstehen. Ja, meine Erfahrung, dass es sehr mich bedrückt. Das war erste Erfahrung für mich in (einer deutschen) Apotheke. Ich hatte schon sechs Jahre studiert in meinem Land [Russland], zehn Jahre in Apotheke als Chef gearbeitet und sie [Vorgesetzte im deutschen Praktikumsbetrieb] hat mich unterdrückt und wer bist du hier? Du bist nichts und unterdrückt mich. Nach dem ersten Praktikum ich wollte gar nichts machen! Und ich, trotzdem, ich zeige, wer bin ich. Und ja, wenn ich habe meine Situation geändert, ich bin geflüchtet hier und

in der Hand, ich habe gar nichts. Deswegen das wichtigste hier ein Papier, nicht Erfahrung. [...]
(Kurs I)

Auch Frau Pasek hat einen Hochschulabschluss, der in Deutschland nicht anerkannt ist. Sie hat mit externer Unterstützung erreicht, dass ihre Vermittlerin die Förderung einer Eignungsfeststellung für eine Umschulung bewilligte. Obwohl die Eignungsfeststellung für Frau Pasek erfolgreich verlief, ist noch unsicher, ob auch die Umschulung finanziert wird. Frau Pasek äußert den Eindruck, dass sich im Jobcenter nur ihre Defizite in der deutschen Sprache für die Förderung und Vermittlung negativ auswirken und ihre Kompetenzen und Qualifikationen nicht gesehen werden.

**Frau Pasek:** Ja, ohne Hilfe von außen habe ich nur ›Nein‹ gekriegt. Also, ich glaube, da kann ich gar nichts machen. Weiß ich nicht. Ich war ohne Beruf hier, ohne Sprache. Also, kann ich nichts anfangen. Ich habe gedacht, das ist das einzige Ziel, was ich hier machen muss. Und ich habe immer ›Nein‹ gekriegt. Das war so deprimierend. Ich war schon manchmal am Weinen und so. Also, außer Jobcenter, wo nicht nur die netten Leute arbeiten, gibt es noch andere Organisationen, welche wirklich helfen. Oder Menschen auch, welche engagiert sind, auch wenn ich nicht so schön auf Deutsch rede. Die sehen die Chance, dass ich doch mit Kindern arbeiten kann, weil ich da für mich einen Beruf sehe.
**Interviewerin:** Aber Sie haben ja mit dem Polnischen eine besondere Qualifikation.
**Frau Pasek:** Das sieht keiner im Jobcenter.
**Interviewerin:** Aber die Kitas werden das wahrscheinlich sehen.
**Frau Pasek:** Ja, ich hoffe. Im Jobcenter habe ich so eine Antwort gekriegt: ›Hier baut so ein neuer Baumarkt. Da kriegen Sie bestimmt Arbeit. Machen Sie sich keine Sorgen um den Job.‹ War ein Grund, warum ich Umschulung machen möchte. Wenn ich im Baumarkt arbeiten möchte, habe ich schon genug Qualifikation gehabt. Na ja.
(Kurs VI)

Die Beispiele von Frau Pasek, Frau Kusmin und Herrn Said werfen die Frage auf, inwieweit in der Arbeitsverwaltung ein genaueres Kompetenzprofil von Zugewanderten erhoben wird und wie gut Vermittlungsfachkräfte über die komplexen Anerkennungsverfahren von Auslandsqualifikation informiert sind. Eine vom Bundesministerium für Bildung und Forschung beauftragte Studie[28] belegt Diskriminierungserfahrungen von Ingenieurinnen und Naturwissenschaftlerinnen in der Arbeitsverwaltung. Qualifikationen wurden dort entwertet, indem Arbeitsberater in unterwertige und oft frauentypische Qualifizierung oder Beschäftigung vermittelten. Problematisch ist generell, wenn die Kompetenzen der Arbeitsuchenden allein auf der Grundlage ihrer Deutschkenntnisse beurteilt und berufliche Kompetenzen ausgeblendet werden. Hier müssen Wege gefunden werden, abschlussbezogene Weiterbildung für Zugewanderte gezielt durch vorbereitende und begleitende Deutschförderung zu öffnen. Seit Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes im Jahr 2012 haben die Jobcenter aktive Schritte unternommen, Anerkennungsverfahren und Anpassungsqualifizierungen für Zugewanderte zu unterstützen. Vielleicht liegen hier Lösungsansätze für die Problematik, dass Migranten einem besonders hohen Risiko ausgesetzt sind, in unterwertige Beschäftigung oder inadäquate Qualifizierung vermittelt zu werden.

## Ältere

**›Dann bist du wieder ein Jahr älter.‹ (Kurs V)**

Vierzehn der Interviewpartner waren zwischen 40 und 50 Jahren alt. Einige von ihnen haben das Ziel, so schnell wie möglich wieder zu arbeiten und nicht durch eine Umschulung weitere Jahre ohne sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu verlieren. Andere waren sich dagegen sicher, dass eine Umschulung ihre einzige Chance auf eine gute dauerhafte Beschäftigung sei. Diese schildern, dass eine Förderung im Jobcenter jedoch gar nicht oder erst nach zähen Verhandlungen bewilligt worden sei. Einige Interviewte glauben oder hatten die Auskunft im Jobcenter

bekommen, dass 40 oder 45 Jahre die Altersgrenzen für die Bewilligung einer Umschulung markieren. Diejenigen, die sich erfolglos um eine Förderung bemüht hatten, beschreiben ihr Dilemma, dass sowohl eine reguläre Ausbildung als auch eine Umschulung für sie jetzt endgültig unmöglich sei. Ein berufsfachlicher Arbeitsmarkt scheint damit unerreichbar zu sein, obwohl einige noch über 20 Arbeitsjahre vor sich haben.

**Frau Kusmin:** Und wie ist die Realität nach den 45 Jahren, so ein Ausbildungsplatz zu finden? Ja, ich habe Interesse und immer gefragt. Ganz überrascht in einem Kurs hat die Lehrerin gesagt, das ist keine Möglichkeit, in 2012, da gibt es kein Geld. Zum Beispiel, wenn ich einen Ausbildungsplatz finde, ich muss es selber bezahlen. Unterhalt, ich muss selber bezahlen. Und ich habe gesagt, wie, das überrascht mich. Ja, wenn ich zum Beispiel von 8:00 Uhr bis 17:00 Uhr im Ausbildungsplatz und ich habe noch Familie, drei Kinder, und ich muss für morgen noch vorbereiten und wann ich kann arbeiten und wann kann ich schlafen? [...]
**Interviewerin:** Ja, das heißt, Ihnen wurde gesagt, dass Sie keine Ausbildung finanziert bekommen, weil Sie über 40 sind?
**Frau Kusmin:** Ja.
**Interviewerin:** Wurde das so klar gesagt?
**Frau Kusmin:** Ja.
(Kurs I)

Die Interviewpartner über 40 Jahre empfinden außerdem die Zuweisung in inadäquate Trainings oder Weiterbildungen als bevormundend. Viele betonen, dass ihre Ziele klar seien und sie ihre Fähigkeiten und Möglichkeiten besser einschätzen könnten als jüngere Leute. Zudem wird die Teilnahme an Monate andauernden, nicht zielführenden Maßnahmen als gravierender Zeitverlust empfunden, da die Arbeitsmarktchancen mit zunehmendem Alter sinken.

## Verbesserungsbedarfe

Am Ende der Interviews wurde die Frage gestellt, was die Situation der Arbeitsuchenden aus ihrer Sicht verbessern würde.

An erster Stelle wird in jedem Interview die Beratungssituation im Jobcenter thematisiert. Die Arbeitsuchenden möchten im Jobcenter als Menschen mit individuellen Biografien, Fähigkeiten und Bedürfnissen wahrgenommen werden.

Dazu gehört für die Interviewpartner, dass sich Vermittler im Gespräch die Zeit nehmen, Fragen zu beantworten, sich mit den Zielen der Arbeitsuchenden auseinanderzusetzen, konkrete Hilfsangebote zu machen oder Hinweise auf alternative Beratungsangebote zu geben.

Die Interviewten wünschen sich auch, dass ihre Motivation und ihr Bemühen für die Realisierung eines Bildungsziels im Jobcenter positiv wahrgenommen werden. Entscheidungen von Vermittlungsfachkräften sollten transparent und gut begründet sein, damit sachliche Gründe und nachvollziehbare, objektive Regeln als Entscheidungsgrundlage erkennbar sind.

Personenbezogene Daten und Verwaltungsvorgänge sollten verlässlich sein.

Die Teilnahme an Aktivierungsmaßnahmen sollten freiwillig sein und Weiterbildungen sollten inhaltlich zu den Kompetenzen und Zielen der Arbeitsuchenden passen.

Förderlücken sollten geschlossen werden, wie beispielsweise die Möglichkeit der Studienförderung für Menschen über 30 Jahre, die keinen Anspruch auf Leistungen nach BAföG haben.

Als Voraussetzung oder begleitende Hilfestellungen zur Teilnahme an beruflicher Weiterbildung werden vor allem der Ausbau der Kinderbetreuung sowie Deutschförderung genannt.

Insbesondere Frauen mit Kindern und Zugewanderte thematisieren in der Schlussrunde nochmals die für sie nachteiligen Vorurteilsstrukturen von Arbeitgebern. Beide Gruppen wünschen sich mehr Chancen und Unterstützung dabei, ihre Fähigkeiten unter Beweis zu stellen.

1 ›Die Hälfte der Personen, die in Arbeitslosen- und Sozialhilfe-Bezieher-Haushalten leben, mussten Einkommensverluste hinnehmen. Dem steht ein Drittel von Personen gegenüber, die Gewinne zu verzeichnen hatten.‹ Goebel/Richter (2007), S. 758.
2 Vgl. Boockmann et al. (2010), S. 3.
3 Ludwig-Mayerhofer et al. (2008), S. 284.
4 Auch in den Agenturen für Arbeit kann die Beratung der Arbeitslosengeld-I-Empfänger das Ziel haben, die Konzessionsbereitschaft der Arbeitslosengeld I-Bezieher zu erhöhen. Vgl. eine IAB-Studie zur Vermittlung ehemaliger Schlecker-Beschäftigter, Lobato et al. (2013), S. 4 f.
5 Vgl. ebenda, S. 287 f.
6 Vgl. Boockmann et al. (2010), S. 5 f.
7 Vgl. Ludwig-Mayerhofer et al. (2009), S. 28.
8 Grimm/Plambeck (2013), S. 15: ›In Verbindung mit den Kennzahlen werden auch die als wenig sinnvoll erachteten und einer individuellen Förderung der Leistungsberechtigten entgegenstehenden Praktiken bei der Besetzung von Maßnahmen problematisiert. Diese würden zentral und mit einer festen Anzahl von Plätzen eingekauft und bezahlt. Im Anschluss würden Vermittlerinnen und Vermittler aufgefordert, diese eingekauften Plätze unbedingt zu besetzten, um unnötige Ausgaben zu vermeiden.‹
9 Vgl. Rosenthal/Koch, Kapitel 3.2.
10 Vgl. Tisch (2010), S. 7.
11 Vgl. Hirseland/Lobato. (2010), S. 34.
12 Vgl. Brenke (2010), S. 10 ff.; Ludwig-Mayerhofer et al. (2009), S. 172 ff.; Bescherer et al. (2008), S. 31 f.
13 Vgl. Beste et al. (2010); Dingeldey (2010), S. 22; Hirseland/Lobato (2010), S. 33; Rosenthal (2012), S. 3.
14 Scherschel et al. (2012), S. 8.
15 Siehe auch S. 74 f. dieser Studie.
16 Auch Schwerbehinderte und unter unter 25-Jährige sind von den allgemeinen Rahmenbedingungen für die Förderung beruflicher Weiterbildung betroffen. Für beide Gruppen gelten jedoch eigene Förderbedingungen und es werden auch besondere Leistungen zur Verfügung gestellt. Eine gesonderte Untersuchung hätte daher den Rahmen der Studie gesprengt. Nur ein Interviewpartner war unter 25 Jahren und eine weitere Interviewpartnerin war schwerbehindert. Die letzte Studie der Arbeitnehmerkammer zu den unter 25-Jährigen ist online verfügbar: Jugendliche zwischen Schule und Beruf. Daten zu Armut und Arbeitslosigkeit, Armutsbericht 2008. http://www.arbeitnehmerkammer.de/presse/2008/2008.12.12-armutsbericht-2008.html
17 Vgl. Przyborski (2008).
18 Vgl. Hermeling, Kapitel 1.1.
19 Vgl. auch Ludwig-Mayerhofer et al. (2009), S. 66 ff. In der Siegener Studie wurden Erwerbslose in beiden Rechtskreisen befragt. Dennoch kennzeichnen folgende zentrale Ergebnisse auch die Situation im SGB II.
20 Ludwig-Mayerhofer et al. (2009), S. 26.
21 Vgl. Ludwig-Mayerhofer et al. (2009), S. 172 ff.
22 Vgl. Hermeling, Kapitel 3.4.
23 Vgl. Ludwig-Mayerhofer et al. (2009), S. 240 f.
24 Vgl. Ludwig-Mayerhofer et al. (2009), S. 185 ff.
25 Auch unter den Aktivierungsmaßnahmen gibt es beispielsweise Computer- oder Sprachkurse sowie einzelne zielgruppengerechte Angebote. Eher fachlich ausgerichtete Kenntnisvermittlung und Eignungsfeststellung wurden in den vergangenen Jahren jedoch relativ wenig gefördert.
26 Hirseland/Lobato (2010), S. 34; vgl. auch Ludwig-Mayerhofer et al. (2009), S. 288 ff.
27 Vgl. Hermeling/Schröder, Kapitel 2.1.
28 Vgl. BMBF (2012).

PEER ROSENTHAL | DR. CHRISTIANE KOCH
Arbeitnehmerkammer Bremen

# 2 Jobcenter

Im Folgenden werden Ergebnisse der Experteninterviews mit Beschäftigten in den bremischen Jobcentern Bremen und Bremerhaven dargestellt. Da sich das Interviewsample sowohl aus Beschäftigten der strategischen als auch der operativen Ebene zusammensetzt, können nicht nur strategische Zielstellungen nachgezeichnet und Steuerungsschwerpunkte identifiziert, sondern darüber hinaus auch auf der Ebene der Umsetzung spezifische Aspekte herausgearbeitet werden.

Die Interviews wurden von der Verfasserin und dem Verfasser auf der Basis eines offenen Interviewleitfadens geführt. Der Interviewzeitraum lag zwischen Frühjahr 2011 und Herbst 2011. Es wurden insgesamt neun Gespräche mit elf Führungs- und Vermittlungsfachkräften geführt, wobei bei mehreren Gesprächen mehr als ein Experte beziehungsweise eine Expertin befragt worden sind. Die Gespräche wurden aufgezeichnet und transkribiert sowie nach der Transkription den Interviewten zur Freigabe vorgelegt. Zur besseren Lesbarkeit wurden die Interviews sprachlich bereinigt. Den Interviewpartnern wurde Anonymität zugesichert. Zur Wahrung der Anonymität verzichten wir in der folgenden Analyse auf eine Kenntlichmachung der genauen Funktion der Interviewten, ihres Arbeitsortes und ihres Geschlechts. Wir danken den Geschäftsführungen der Jobcenter in Bremen und Bremerhaven, ohne deren Bereitschaft die Durchführung dieser Studie nicht möglich gewesen wäre.

Dominante Themen in den Gesprächen war die Arbeitsmarktsituation im Land, die Zusammensetzung der Gruppe der SGB-II-Leistungsbeziehenden, die Schwerpunktsetzungen im Bereich der Arbeitsförderung im Allgemeinen und bei der Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW) im Besonderen. Des Weiteren standen die Identifizierung von Qualifikationsbedarfen von Leistungsbeziehenden, Kriterien für die Ausgabe von Bildungsgutscheinen und Aspekte des Umgangs mit ihnen sowie eine Bewertung des Gutscheinsystems im Zentrum. Wiederkehrende Themen waren auch Fragen der Entwicklung der Jobcenter, der Personalrekrutierung und Personalausstattung.

## Entwicklung der Organisation

Mit der Einführung des SGB II im Jahr 2005 waren drei Formen der Trägerschaft zur Umsetzung des Gesetzes auf regionaler Ebene möglich. Im Regelfall wurden Arbeitsgemeinschaften zwischen Agentur für Arbeit und Kommunen gebildet, so auch in Bremen und Bremerhaven. Dieses Modell stand aber zwischen 2007 und 2009 zur Disposition, da das Bundesverfassungsgericht die Arbeitsgemeinschaften nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes zu einer verfassungswidrigen Form der Mischverwaltung erklärt hatte. Nach einer bis Mitte 2009 andauernden politischen Hängepartie wurde schließlich das Grundgesetz so geändert, dass eine Zusammenarbeit zwischen Bundesagentur für Arbeit und Kommunen bei der Umsetzung des SGB II möglich wurde.[1] Die Arbeitsgemeinschaften wurden flächendeckend in Jobcenter umbenannt.

Die Unsicherheiten über die Entwicklung der Trägerschaft des SGB II haben die Organisations- und Personalentwicklung auch in den Jobcentern Bremen und Bremerhaven stark beeinflusst – insbesondere vor dem Hintergrund, dass mit Einführung des SGB II ein hoher Anteil des Personalkörpers befristet beschäftigt worden ist. Diese Situation führte zu durchaus unterschiedlichen Effekten in Bremen und Bremerhaven. Auch wenn in Bremerhaven die Personalfluktuation ein Problem darstellte,

scheint dieses Phänomen in Bremen deutlich ausgeprägter gewesen zu sein. So berichten die Interviewpartner für Bremen durchgängig von einer hohen Personalfluktuation, die auf den hohen Anteil an befristet Beschäftigten und die Unsicherheit über die zukünftige Trägerschaftsform zurückzuführen ist:

›Die Fluktuationsrate war deswegen hoch, weil wir einen großen Anteil befristeter Mitarbeiter hatten. [...] Es ging eben nur durch Neueinkauf von befristet eingestellten Mitarbeitern. Und dann können Sie sich vorstellen, wenn wir jemanden einstellen als Arbeitsvermittler, hier einarbeiten mit einem akademischen Hintergrund, der kriegt vielleicht einen Zwei-Jahres-Vertrag und hat nach eineinhalb Jahren noch keine klare Perspektive, wie es weitergeht, und der ist Arbeitsvermittler, der macht seine Arbeit. Das kann der auch. Der kann sich auch selbst vermitteln. Das haben die auch erfolgreich gemacht, sonst wären es ja auch schlechte Arbeitsvermittler. Dadurch waren immer wieder Abgänge da.‹ (JC-VIII)

Die anfänglichen Schwierigkeiten der Organisation der Jobcenter und eines stabilen Personalkörpers haben sich bis 2011 aber deutlich gelegt. Während in den Anfangsjahren des SGB II in der Stadt Bremen ein Anteil befristeter Beschäftigung von 25 bis 30 Prozent erreicht wurde, liegt er nun bei etwa zehn Prozent:

›Stabilisation ist dadurch gegeben, dass sowohl die kommunale Seite, als auch die Bundesagentur für Arbeit einen gewissen Anteil an Personal mit unbefristeten Verträgen übernommen hat.‹ (JC-III)

Diese Wahrnehmung wird von allen Interviewpartnern geteilt und die in diesem Zusammenhang geleisteten Fortschritte werden in den Interviews auch anerkannt:

›Das [...] hat sich aber in den letzten Jahren sehr stark verbessert, weil wir die Befristungsrate mittlerweile fast auf null reduzieren konnten. Das lag daran, dass wir einmal Entfristungen auch von Bundesseite bekommen haben, und auch einen nahezu historischen Entschluss des Bremer Senates gehabt haben im letzten Jahr, die gesagt haben, alle Befristeten im Jobcenter kriegen einen unbefristeten Vertrag. Und wir haben sogar noch welche übernommen von der Bundesagentur für Arbeit, die bei der Bundesagentur für Arbeit befristet waren und dort nicht übernommen werden konnten. Also, wir haben einen großen Wurf gemacht seitens der Bremer Trägerseite, so dass wir hier im Augenblick überhaupt keine befristeten Mitarbeiter mehr haben. Es gibt noch ein paar Amtshilfe-Kollegen. Die sind natürlich formal befristet, weil sie nicht dauerhaft hier bei uns, sondern bei der Bundesagentur für Arbeit angestellt sind, aber trotzdem seit sechs Jahren schon hier sind und hier auch unbefristet im Rahmen ihrer Herkunftsarbeitgeber sind.‹ (JC-VIII)

Damit beziehen sich die befristeten Beschäftigungsverhältnisse jetzt vor allem auf die über die Amtshilfe (Telekom etc.) in den Jobcentern Beschäftigten. Teilweise wird in den Interviews aber kritisch reflektiert und auch für den internen Prozess als problematisch eingestuft, dass vor dem Hintergrund der Zusammenführung von Arbeitsagentur und Kommunen in den Jobcentern Doppelstrukturen existieren. Diese Doppelstrukturen erklärt ein Interwiewpartner folgendermaßen:

›Wir sind immer noch eine gemeinsame Einrichtung, wie der Name sagt, eine Mischung aus zwei Herkunftsträgern. Wir haben immer noch kein gemeinsames Personal. Wir haben immer noch verschiedene Arbeitszeiten, verschiedene Bezahlung, verschiedene Regelungen, was Beurteilungen angeht, alles Mögliche. Alles ist nach wie vor doppelt.‹ (JC-VIII)

Daher ist es als positiv zu werten, dass diese unterschiedlichen Strukturen offenbar nicht zu grundsätzlichen Problemen in der Zusammenarbeit der Beschäftigten führen:

›Aber in der Zusammenarbeit, das kann man vielleicht noch mal positiv anmerken, ist das also wirklich so, dass sich nicht mehr die Grenze bewusst durch das Team zieht. Es ist ein Team. Und auch ein Wir-Gefühl hat sich mittlerweile entwickelt im Verlauf der Jahre. Also da gibt es nicht mehr diese gefühlte Trennung.‹ (JC-VIII)

## Personalrekrutierung

Mit der Einführung des SGB II war die Notwendigkeit verbunden, schnell eine funktionierende Organisation aufzubauen. Dies hatte zur Folge, dass auch auf Personal zurückgegriffen wurde, das über keine theoretischen und/oder praktischen Erfahrungen im Bereich der Arbeitsvermittlung verfügte. Dies bezieht sich auch, aber nicht ausschließlich, auf Beschäftigte im Rahmen der Amtshilfe. Es hat im Rahmen des Aufbaus der Jobcenter Ansätze gegeben, das neue Personal, darunter viele fachfremde Quereinsteigerinnen und Quereinsteiger, fachlich zu schulen. Systematisch hat dies zum Zeitpunkt der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende nicht stattfinden können; es musste rasch und arbeitsplatznah akut agiert werden. Thematisch standen in der Qualifizierungspraxis das Leistungsrecht sowie die rechtliche, organisatorische und EDV-technische Steuerung und Verwaltung der Vermittlungs- und Betreuungsprozesse im Mittelpunkt. Andere fachliche Aspekte auf berufsfachlicher Ebene, wie zum Beispiel Zielgruppenproblematik, Organisation und Qualität von Bildungsprozessen, Berufswelt sowie Arbeitsmarktstrukturen und regionale Wirtschaft beziehungsweise Strukturentwicklung konnten dagegen nicht umfänglich berücksichtigt werden. So berichtet ein Interviewpartner über seinen beruflichen Quereinstieg wie folgt:

›Relativ schnell, nach einer sehr kurzen Einarbeitungsphase bin ich – auf Deutsch gesagt – ins kalte Wasser geschmissen worden. Ich habe dann gleich angefangen, mit meinen Kunden und habe da quasi an der Front gelernt. Mit ganz viel Unterstützung von meinen Kollegen hat es eigentlich so ganz gut geklappt. Ich habe dann gleich einen Kundenstamm übernommen. [...] Sicherlich haben wir dann auch Inhouse-Schulungen gehabt, dass man erst mal mit dem Programm, dieses Verbis, womit wir arbeiten, lernt. Das ganze Outlook, Telefon und so etwas haben wir dann so in Inhouse-Schulungen gehabt. Dann habe ich drei Tage bei [Name] eine SGB-II-Leistungsschulung gehabt. Zu einer Schulung bin ich dann noch drei Tage in Berlin gewesen. Allerdings war die für mich damals überhaupt nicht relevant, weil es darum ging, wie sich eine Bedarfsgemeinschaft zusammensetzt. Das ist für mich in der Arbeitsvermittlung absolut nicht relevant. Das ist es damals eigentlich so mehr oder weniger gewesen. Dann bin ich sofort angefangen und habe meine Kunden gekriegt. Man hat ein tolles Team hier, meine Kollegen waren immer offen für jede Frage. Ich habe mich dann halt in diese ganze Materie so reingefuchst.‹ (JC-VI)

Inzwischen werden für neu eingestellte Vermittlungsfachkräfte in der Einarbeitungszeit Patenmodelle gefahren. So berichtet ein Interviewpartner über neue Kolleginnen und Kollegen, die seit zwei Wochen auch Beratungsgespräche durchführen und in der Anfangszeit von erfahrenen Kolleginnen und Kollegen aus der Vermittlung unterstützt werden: ›Wobei da immer noch einer von uns hospitierend dabei ist. Die haben quasi so einen Paten von uns älteren Vermittlern zur Seite gestellt bekommen. Der kümmert sich so ein bisschen mit.‹ (JC-VI)

## Betreuungsrelation

Mit den Reformen für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (›Hartz‹-Gesetze) war auch das Ziel verbunden, mit einer besseren individuellen Betreuung den Vermittlungs- und Beratungsprozess in der Arbeitsverwaltung zu optimieren. Daher sollte ein Betreuungsschlüssel von 1:150 und bei jungen Erwachsenen unter 25 Jahren von 1:75 realisiert werden. Diese Betreuungsrelationen werden rechnerisch auch erfüllt. Dies galt aber nicht von Beginn an, sondern hat sich erst seit der Einführung des SGB II ab 2005 schrittweise entwickelt:

›Na ja, wir sind ja mit einer sehr hohen und nicht akzeptablen Betreuungsrelation gestartet. Zwischenzeitlich haben wir hier die gesetzlichen Vorgaben von 1:75 im Bereich Jugendlicher. Die haben wir sogar leicht unterschritten. Da liegen wir immer so bei 1:69, 1:70. Im Bereich der über 25-Jährigen soll es ja 1:150 sein. Auch da liegen wir knapp drüber, bei so 1:158, 1:159. Das spielt aber keine Rolle mehr, es hat sich komplett eingependelt.‹ (JC-I)

Die mit den Arbeitsmarktreformen verbundenen Betreuungsrelationen werden somit inzwischen zwar rechnerisch erfüllt, in der Praxis in erheblichem Umfang aber nicht erreicht. Diese Diskrepanz erklärt ein Interviewpartner wie folgt:

›Wenn man alles mit einbezieht, den ganzen Overhead und so weiter – das ist ja die offizielle Rechnung – liegen wir bei 1:130 ungefähr. Rechnen wir den Overhead heraus und nehmen nur diejenigen, die Kontakte machen, liegen wir bei 1:250. Wenn jemand fehlt oder Stellen nicht besetzt sind, beeinflusst das natürlich die Kontaktdichte.‹ (JC-II)

So berichten einzelne Vermittlungsfachkräfte aus beiden bremischen Jobcentern von einer deutlich ungünstigeren Betreuungsrelation, wobei die realen Betreuungsschlüssel im Bereich der Leistungsberechtigten unter 25 Jahren (U25) in der Praxis den gewünschten Relationen näher kommen würden als bei Leistungsberechtigten im Alter zwischen 25 und 65 Jahren (U 65):

›[Bei] 250, 280 teilweise sind wir schon im Bereich U65. Im Bereich U25 haben wir wirklich die Zahl von 1:75 auch erreicht. Im Bereich U65 ist es höher als die 1:150, wobei wir eben auch einen Teil der Arbeit ausgelagert haben.‹ (JC-VIII)

Phasen, in denen Stellen unbesetzt sind, neue Kolleginnen und Kollegen eingearbeitet werden müssen oder der Krankenstand hoch ist, schlagen direkt negativ auf die Betreuungsrelation durch, so dass zeitweise mehr als 400 erwerbsfähige Leistungsberechtigte von einer Vermittlungsfachkraft bearbeitet werden müssen. Allerdings stellt dies die Ausnahme vom Regelfall dar:

›Zurzeit betreue ich 420 Bewerber oder Kunden. [...] Das ist, ja, also es gibt, gab auch durchaus Kollegen, die hatten schon über 400 zeitweise gehabt, weil es auch immer wieder vakante Stellen gibt und die dann nicht besetzt werden oder wo Dauerkranke sind oder so, die ja auch sonst mit betreut werden müssen. Und da gibt es dann teilweise irgendwie ganz exorbitante Zahlen, wobei da wird immer, das sind die Aus-, da muss man sagen, das sind vielleicht auch die Ausnahmen. Die Regel ist schon so, dass es so um die 300, vielleicht bis 350 ist.‹ (JC-IV)

Die in der Vermittlung eingesetzten Fachkräfte in den Jobcentern, die sogenannten persönlichen Ansprechpartner (pAp), müssen in Vermittler auf der einen und Fallmanager auf der anderen Seite differenziert werden:

›Die Fallmanager und Vermittler kann man eigentlich schwerpunktmäßig so auseinanderhalten: Die Vermittler sind für die normalen Fälle zuständig und die Fallmanager für die schwierigen Fälle, wie besonders lange Arbeitslose, die außerdem noch mit Hemmnissen unterschiedlicher Art versehen sind. Also: Die keine abgeschlossene Berufsausbildung haben, das ist die Mehrheit bei der Vermittlung, die Sprachschwierigkeiten haben, die Drogen- oder Alkoholprobleme, Schulden oder eine andere Problematik haben, die sie daran hindert, kurz- oder mittelfristig in den Arbeitsmarkt zu kommen.‹ (JC-II)

Im Fallmanagement ist die Betreuungsrelation deutlich günstiger. Ziel des Fallmanagements ist es, Problemlagen insbesondere auch jenseits von qualifikatorischen Fragestellungen so zu bearbeiten, dass darauf folgend die vermittlerische Tätigkeit aufsetzen kann. Das Fallmanagement stellt somit eine temporäre intensivere Betreuung dar, um den Leistungsberechtigten wieder in das Regelgeschäft der Vermittlung und Betreuung durch die Vermittlerinnen und Vermittler abzugeben. Da das Fallmanagement damit nicht direkt im

Zusammenhang zur Nutzung der Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW) steht, wird an dieser Stelle nicht vertiefend darauf eingegangen.

## Kundenzuordnung

Neben der Differenzierung zwischen Vermittlungsfachkräften und Fallmanagern sind weitere funktionelle Differenzierungen im Rahmen der Vermittlungsfunktion von Bedeutung. So gibt es spezielle Teams für einzelne Zielgruppen: für jüngere Leistungsbezieher unter 25 Jahren, Schwerbehinderte und in Bremen für Akademiker. Dies wird damit begründet, dass für diese Zielgruppen spezifisches Wissen über die rechtlichen Rahmenbedingungen und Fördermöglichkeiten notwendig ist.

Das darüber hinausgehende Zuordnungsprinzip von Leistungsberechtigten und persönlichen Ansprechpartnern unterscheidet sich in den Jobcentern in Bremen und Bremerhaven. In Bremen erfolgt die Zuordnung nach dem Anfangsbuchstaben des Nachnamens:

›Das geht erst mal ganz simpel nach Buchstaben. [...] Liegen solche Besonderheiten [unter 25 Jahre, schwerbehindert, akademischer Abschluss] nicht vor, das ist bei ungefähr 80 Prozent der Kunden, dann geht es nach Alphabet.‹ (JC-II)

Die Zuordnung nach Buchstaben verlangt von der Vermittlungsfachkraft damit theoretisch eine enorme Breite an berufskundlichem und wirtschaftsraumbezogenem Wissen und erfordert ein kaum leistbares Maß an permanenter Qualifizierungsanstrengung in diesem Bereich, um den Bedarfen der Klientel nachzukommen. Das Zuordnungsprinzip nach Buchstabe wird auch von einzelnen Interviewten kritisch gesehen: Es bestehe ein Mangel an vertieften Branchenkenntnissen bei den Vermittlungsfachkräften, da die berufsfachliche Orientierung bei der Zuordnung der Leistungsbezieher aufgegeben worden ist. Die berufsfachliche Orientierung besteht lediglich noch beim Arbeitgeberservice. Über eine enge Zusammenarbeit mit dem Arbeitgeberservice und die Nutzung noch vorhandenen fachlichen Wissens bei einzelnen Vermittlungsfachkräften wird versucht, diese institutionell entstandene Lücke zu schließen. Dagegen argumentieren andere Interviewte, dass eine Zuordnung nach Berufen wegen der spezifischen Voraussetzungen der Zielgruppe der SGB-II-Leistungsbeziehenden nicht sinnvoll erscheint:

›Bei einem Kundenkreis mit wenig persönlichen Einschränkungen, mit Kenntnissen ist es schon sinnvoll, das nach Berufen zu verteilen, wie es bei der Agentur ist. Das sind alles Menschen, die kommen gerade aus der Beschäftigung raus, haben eine Beschäftigung gehabt, haben berufliche Kenntnisse. Da kann man das eher machen als bei uns, wo wir einen sehr unterschiedlichen Personenkreis haben. Wir haben Menschen mit aktuellen beruflichen Kenntnissen, aber auch Menschen, die seit 30 Jahren noch nie gearbeitet haben. Die kann man auch nicht sinnvollerweise einem Beruf zuordnen, irgendwie einem Beruf. Da ist es bei unserem Personenkreis schon sinnvoller, das nach ›ABC‹ zu machen. Eine andere Lösung wäre auch denkbar nach Berufen. Aber wie wollen Sie jemanden eingruppieren, der seit 30 Jahren nicht arbeitet und noch suchtmittelgefährdet ist oder Ähnliches?‹ (JC-VIII)

Das Zuordnungsprinzip in Bremerhaven stellt dagegen seit Einführung des SGB II auf Berufsfelder ab. Dies wird damit begründet, dass sich eine Zuordnung nach Buchstaben nicht bewährt habe und für eine erfolgreiche Vermittlung vielmehr die Anschlussfähigkeit an Qualifikation, Berufserfahrung und individuelle Orientierung der Arbeitsuchenden bedeutsam sei:

›Nee, die sind nach Berufsgruppen geordnet, also nicht auf Kunden bezogen, sondern – wie wir sagen – *Jobfamilien*. Früher sagte man Berufsgruppen, Wirtschaftsklassen. Am besten trifft es, glaube ich, Jobfamilien. Einzelne Berufe sind zu vielfältig und Wirtschaftsklassen sind zu grob. [...] Es ist doch schon so, dass der klassische Beruf oder die Berufsfamilie heute noch zählt. Und wir versuchen eben auch unsere Arbeitsvermittler darauf hin zu schulen, zu qualifizieren. Sie

kommen teilweise sogar aus den Bereichen, wo sie dann eingesetzt werden.‹ (JC-I)

Den Wert von Arbeitsmarktkenntnissen für das Beratungs- und Vermittlungsgeschäft für Arbeitsuchende und Vermittlungsfachkräften führt ein Interviewter folgendermaßen aus:

›Da ist ein Team, was eben mehr für den pflegerischen Teil, für den medizinischen Teil, für den Logistik-Teil zuständig ist. Wir haben hier ein Team, was eher für den handwerklichen Bereich sowohl im Metall-Elektro- als auch Holz-Bereich zuständig ist. Und wir selbst hier bei uns [...] sind so für die Dienstleistungsberufe, für kaufmännische Berufe zuständig. Und so sind die Vermittler auch zugeordnet. Das macht nach unserer Auffassung dahingehend Sinn, dass eben ein Vermittler ein spezielles Berufswissen vorhalten kann für seine Bewerber. Wenn der Bewerber kommt und der kommt eben aus der Reinigungsbranche oder der kommt aus dem Lager, dann hat der Vermittler auch diesbezügliche berufliche Kenntnisse darüber. Denn es wird, die Zeiten habe ich auch mitgemacht, unwahrscheinlich schwierig, wenn man um 8 Uhr eine Reinigungskraft hat, um 9 Uhr kommt die Friseurin, um 10 Uhr kommt der Diplom-Ingenieur für geologischen Wasserbau und um 12 Uhr habe ich den Kraftfahrer. Das ist also eine Bandbreite, die man in der Tiefe nicht vorhalten kann. Das können Sie auch gar nicht abdecken. Und da wird also eine Beratung, vor allem eine Beratung, wenn es darum geht, eine realistische Berufswegplanung mit dem Bewerber vorzunehmen, unwahrscheinlich schwierig.‹ (JC-V)

Damit hat das Jobcenter Bremen mit dem gewählten Zuordnungsprinzip den mit dem Vierten Gesetz für Moderne Dienstleistungen (Hartz IV) eingeschlagenen Weg der ›Entbiographisierung‹[2] bei Arbeitslosigkeit organisatorisch kohärent umgesetzt – schließlich gilt nach SGB II jede Beschäftigung unabhängig des einmal erreichten Einkommens und der Qualifikation als zumutbar. Demgegenüber stellt das Zuordnungsprinzip in Bremerhaven weiterhin auf Qualifikation und berufliche Vorerfahrungen sowie berufliche Orientierungen der Leistungsberechtigten ab, was mit der berufsfachlichen Strukturiertheit des deutschen Arbeitsmarktes begründet wird.

## Profiling für einen individuellen Vermittlungs- und Betreuungsprozess

In den Interviews wurde durchgängig das Bemühen vonseiten der Jobcenter thematisiert, auf den Einzelfall zugeschnittene Vermittlungs- und Betreuungsdienstleistungen anzubieten. Zu diesem Zweck soll zügig nach Eintritt in den Leistungsbezug das Profiling der Arbeitsuchenden beginnen und abgeschlossen sein. So soll bereits 15 Tage nach Beginn des Leistungsbezugs – bei jungen Erwachsenen unter 25 Jahren schon nach zehn Tagen – das Profiling der Leistungsbezieher durchgeführt sein. Das Profiling mündet in eine Zuordnung in eine der sogenannten Kundengruppen. Dabei differenzieren die Jobcenter bundesweit nach Marktprofil, Aktivierungsprofil, Förderprofil, Entwicklungsprofil, Stabilisierungsprofil und Unterstützungsprofil. Dabei gelten Markt-, Aktivierungs- und Förderprofil als die sogenannten ›marktnahen‹ Profillagen, während Entwicklungs-, Stabilisierungs- und Unterstützungsprofil eher auf ›marktferne‹ Gruppen abstellen. Ziel des Profilings und der Einteilung in Kundengruppen ist es, auf den Einzelfall zugeschnittene Integrationsstrategien entwickeln zu können. So ergibt sich aus der Zuordnung in die Profillagen die Kontaktdichte:

›Wir entscheiden auch anhand dieser Stufen, wann wir einen Kunden einladen. Also, das ist festgelegt. Beispielsweise müssen wir diese Integrationsplan-Kunden, die Aktivierung- und Marktprofil, alle vier Wochen einladen, Förderprofil alle drei Monate.‹ (JC-VI)

Aus der Zuordnung in die Kundengruppen ergibt sich aber nicht nur die Kontaktdichte, sondern es werden daraus auch Förderstrategien abgeleitet. Dies wird am Beispiel des Marktprofils wie folgt erläutert:

›Wenn er Marktprofil hat, steht eigentlich keine Maßnahme an. [...] Dann sind eigentlich die Bemühungen darauf gerichtet, ihn zu vermitteln. Beziehungsweise mit dem Arbeitgeber-Service zu sprechen, den auf entsprechende Aktivitätenlisten zu setzen. Da besteht die Vereinbarung, Marktkunden dem Arbeitgeber-Service speziell mal zu nennen, damit die ihre Bemühungen speziell auf diese Kunden richten.‹ (JC-II)

Allerdings bestimmt sich aus der Zuordnung in Profillagen kein Automatismus, mit welchen Instrumenten beziehungsweise Maßnahmen die den jeweiligen Kundenprofilen zugeordneten Leistungsbezieher gefördert werden. Für die Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW) gilt die Faustformel, dass insbesondere Leistungsbeziehende aus dem Förder- oder Entwicklungsprofil im Fokus stehen. Diese Personen würden sowohl aus Gründen individueller Fördernotwendigkeiten als auch individueller Voraussetzungen für eine Förderung in Frage kommen:

›Und da ist in den Profillagen Stabilisierungsprofil oder Unterstützungsprofil ja dann erst mal auch andere Instrumente vorrangig. Also, Förderprofil oder Entwicklungsprofil wären eigentlich die Profillagen, wo man sagen könnte, FbW oder Qualifizierung ist da ein geeignetes Instrument, weil Qualifizierungsbedarf festgestellt worden ist, aber keine weiteren so gravierenden Hemmnisse, die erstens, die den Erfolg der Qualifizierung in Frage stellen. Jemand muss ja auch erst mal so stabil sein, um einfach eine Qualifizierungsmaßnahme durchhalten zu können und auch in dem Beruf arbeiten zu können. Also, das sind ja Fragen, die wir uns im Vorfeld auch stellen müssen. Das heißt nicht, dass jemand, der im Stabilisierungsprofil ist, von der Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW) ausgeschlossen ist prinzipiell.‹ (JC-IV)

Die Profillage wird den Leistungsbeziehenden in der Regel nicht mitgeteilt:

›In der Regel meistens nicht. Vereinzelt ist es so, dass man das mit dem Kunden bespricht. Aber ich habe die Erfahrung gemacht, es interessiert gar nicht. Also, es ist ganz, ganz selten, dass es interessiert. Und dann besprechen wir das auch. Ich erkläre demjenigen das. Das kommt aber wirklich selten, vielleicht dreimal im Jahr vor.‹ (JC-VI)

### Strukturierung des Beratungsprozesses und Anforderungen an Vermittlungsfachkräfte

Für die Beratungsgespräche steht den persönlichen Ansprechpartnern natürlich nur eine begrenzte Zeit zur Verfügung. Die Dauer der Gespräche hängt dabei von der konkreten Situation ab. So schildert ein Interviewter:

›Zum Beispiel dauert ein Erstgespräch eine Stunde. Folgegespräche dann, je nachdem, was es für welche sind, 45 Minuten, 30 Minuten. Es ist also schon sehr getaktet. Wir haben ja unseren Kalender, er muss schon immer ausgelastet sein. Und es ist dann so, dass wir meistens selber entscheiden, wie lange wir den Kunden jetzt einladen. Also, zum Beispiel für einen Kunden, wo ich weiß, wir machen eine neue Eingliederungsvereinbarung und wir reden kurz über Bewerbungen, ob da was passiert ist oder nicht, das sind meistens bei mir Halbe-Stunden-Termine. Da wird nicht lange etwas von gemacht. Wenn ich aber eben einen weiß, wo wir zum Beispiel darüber sprechen, ob wir vielleicht irgendwie eine Umschulung oder irgendetwas machen, da ist es dann ein Termin von einer Dreiviertelbis zu einer Stunde.‹ (JC-VI)

Das Terminmanagement und die Dauer der Gespräche hängen aber nicht nur von den Planungen und den Zielüberlegungen der persönlichen Ansprechpartner ab, da natürlich die Leistungsbezieher auch von sich aus Gesprächsthemen setzen. Der Termindruck, dem die persönlichen Ansprechpartner ausgesetzt sind, scheint aber zumindest in Einzelfällen dazu zu führen, dass die Strukturierung des Gesprächsverlaufs durch die Mitarbeiter der Arbeitsverwaltung dominiert sein kann, so dass Anliegen der Arbeitsuchenden nicht umfassend aufgenommen werden können.[3] Darauf deutet zumindest folgende Aussage hin, die Spannungsverhältnisse zwischen den

Anliegen der Vermittlungsfachkräfte auf der einen und denen der Leistungsbeziehenden auf der anderen Seite deutlich macht und die auch den allgemeinen Termindruck charakterisiert:

›Bloß, oftmals ist es halt so, dass es schwierig ist – die Kunden entwickeln ja oftmals auch so Ideen, die sie haben und bringen die beim Gespräch vor. Die weiß man ja nicht immer unbedingt vorher. So kann es auch mal kurz zum Verzug kommen, weil der Kunde doch noch irgendwie eine Idee hat und sagt: ›Mensch, ich würde vielleicht das und das gerne machen.‹ Man greift das auf und schon hat man so einen kleinen Rattenschwanz, den man den ganzen Tage hinter sich herschleppt.‹ (JC-VI)

Schon vor diesem Hintergrund und ohne vertieft in die Analyse der Qualifizierungsförderung eingestiegen zu sein, wird deutlich, welche komplexen Anforderungen Vermittlungsfachkräfte in den Jobcentern erfüllen müssen und wie groß ihre Verantwortung für das Gelingen oder Misslingen von Integrationsansätzen ausfällt. Dies wird noch einmal umso deutlicher, wenn ein Gesprächspartner das Anforderungsprofil für Vermittlungsfachkräfte umreißt:

›Die Erfahrung zeigt, dass es vor allem Persönlichkeiten sein müssen, die zum Umgang mit diesen unterschiedlichen Kunden, Menschen gut in der Lage sein müssen. Sie müssen robust, selbstbewusst, aber auch empathisch sein. Das ist für mich kein Widerspruch. Sie müssen fordern können, mit der nötigen Feinfühligkeit, was man überhaupt fordern kann – auch mit der gewissen Härte. Werden aus nicht nachvollziehbaren oder nicht zu akzeptierenden Gründen diese Forderungen nicht erfüllt, müssen sie Konsequenz zeigen. Wenn sie dann noch etwas vom Arbeitsmarkt verstehen und die Instrumente kennen, haben sie eigentlich ganz gute Karten.‹ (JC-II)

Die große Verantwortung und die hohe Anforderung an Vermittlungsfachkräfte führen im Einzelfall zu Äußerungen, wonach Erwartungen erfüllt werden sollen, ›die man einfach gar nicht schaffen kann‹ (JC-VI) und Kundenzufriedenheit nicht in jedem Einzelfall zu realisieren ist. In diesem Kontext ist von Bedeutung, dass sowohl die Vermittlungsfachkräfte nur in seltenen Ausnahmefällen die Möglichkeiten haben, einzelne Arbeitsuchende an Kollegen weiterzugeben als auch die Arbeitsuchenden ihre Vermittlungsfachkraft nicht wechseln können. Dies gilt auch in den Fällen, in denen eine neue personelle Konstellation für eine produktive Fallbearbeitung zielführend erscheinen könnte. Diese Ausgangssituation sowie die Voraussetzungen für die Weitergabe eines Leistungsbeziehers an eine andere Vermittlungsfachkraft werden von einem Interviewten auf die Frage, ob Leistungsbezieher schon einmal an Kollegen weitergegeben worden sind, wie folgt skizziert:

›Nein, das geht eigentlich nicht, das geht auf beiden Seiten nicht. Es gibt natürlich auch durchaus Kunden, die über Dienstaufsichtsbeschwerden oder, oder so was oder Vorgesetzte, ich will die nicht mehr. So, das passiert gelegentlich auch. Da muss man gucken, was sind da eigentlich für Voraussetzungen. Also, es gab durchaus Situationen, wo mir jemand irgendwie auch körperlich zu nah gekommen ist und das geht dann nicht. So, dann sage ich, das sind jetzt irgendwie, da mache hier eine ganz klare Grenze, das ist mit mir nicht vereinbar und das geht dann auch nicht. Das muss dann auch über Vorgesetzte gehen, aber sonst wird das so gehandhabt: Da ist eine Behörde, wir können uns die nicht aussuchen und die können sich uns nicht aussuchen, außer bei so ganz klaren Sachen, nicht?‹ (JC-IV)

## ›Fördern und Fordern‹ aus Sicht der Jobcenter-Beschäftigten

In den Interviews wird auf der allgemeinen Betrachtungsebene mal mehr und mal weniger deutlich auf den Gesetzeskontext und die Gegenleistungsverpflichtungen der Arbeitsuchenden im Rahmen des Prinzips von ›Fördern und Fordern‹ hingewiesen:

›Hier ist unser Ansatz, dass wir Menschen individuell bei uns im Gespräch haben und dass der Vermittler oder Fallmanager individuell mit Menschen

arbeitet. Diese Differenzierung ist da erforderlich, auch für die folgenden Schritte. Wir gucken, wie können wir das Profil klären, um dann gemeinsam zu überlegen, sicherlich mit einem unterschiedlichen Duktus, wir im Sinne von – was erwartet derjenige, der uns diese Aufgabe gegeben hat, von uns – mit Menschen intensiv zu arbeiten, um sie nach Möglichkeit wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren, auch das Prinzip des Förderns und Forderns umzusetzen. Auch der Mensch selber hat bestimmte Hoffnungen, Erwartungen, Perspektiven gestaltet zu bekommen oder daran mitzuwirken – also, dass wir gemeinsam etwas vereinbaren. Er bezieht ja auch Leistungen. Da besteht ganz klar ein Zusammenhang. Weil er Leistungen bezieht, muss er gewisse Dinge gemeinsam mit uns angehen, die eben diese Zielsetzung haben.‹ (JC-III)

Das Prinzip des ›Fördern und Fordern‹ wird für den Beratungsprozess von den Interviewten unterschiedlich eingeschätzt. Die strengen Sanktionsregeln im SGB II können nach Einschätzung von einzelnen Vermittlungsfachkräften auch dazu führen, dass keine offene Beratungssituation entsteht, weil die Arbeitsuchenden aufgrund der Machtasymmetrie im Beratungskontext entweder im vorauseilenden Gehorsam den Empfehlungen der Vermittlungsfachkräfte folgen oder aber Vorgaben, die sie für nicht zielführend halten, zu unterlaufen versuchen:

›Weil, viele Kunden setzten sich ja bei mir an den Schreibtisch, wissen, ich habe die Keule unter dem Schreibtisch auf der einen Seite und sagen ›ja, ja‹ zu dem, was ich sage. [...] die sagen ›ja, ja‹ und versuchen dann irgendwie sich da rauszulavieren, also, weil sie vielleicht auch schlechte Erfahrungen gemacht haben. Bei anderen, bei anderen werden sie auch ein Stück weit dazu richtig verdonnert oder gezwungen, solche Maßnahmen auch mitzumachen. [...] Also, im Beratungsprozess ist, wir sind immer die vom Amt. Das darf man nicht vergessen, wir sind die – sie müssen bestimmte Sachen machen, sie haben Mitwirkungspflichten und nur dann kriegen sie Geld. Und weil Geld notwendig ist, gerade in der Situation, wo die meisten sich befinden, [...] irgendwie sonst nicht wissen, wie sie die Miete bezahlen sollen etc., ist das natürlich kein offener, ist das kein offener Prozess. Das schreibt ja auch das Gesetzbuch vor. Es gibt ganz klar irgendwie Regelungen von Mitwirkungspflichten, auch von sich dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stellen, auch das, was für Instrumente dafür erforderlich gehalten werden, dass sie das mitmachen etc., nicht? Also, das ist kein offener Prozess, das ist klar. Das kann man gut finden oder auch kritisieren. [...] Also, das hat ja auch was damit zu tun, ob die mir vertrauen. Und wenn die denken, die eh, nein, [...] ist zu blöde [lacht], [...] mag ich nicht, dann werden sie von sich aus bestimmt nichts erzählen.› (JC-IV)

Von anderen werden die gesetzlichen Gegenleistungsverpflichtungen aber auch als produktiv in dem Sinne eingestuft, dass sie Beratungsgespräche strukturieren helfen und die hinter den gesetzlichen Bestimmungen stehenden Zielstellungen besser erreicht werden können. Auch zeigt sich im Einzelfall, dass die Vermittlungsfachkräfte vermissen, dass die Leistungsbezieher die staatliche Unterstützung im Rahmen des SGB II ausreichend zu würdigen wüssten:

›Das ist immer so ein bisschen schwierig, weil sie oftmals schon so lange Sozialgeld oder Arbeitslosengeld II, wo sich, glaube ich, kein Mensch mehr die Frage stellt, wo kommt das Geld eigentlich immer her? Wie kann der Staat das immer noch aufbringen, dass das gezahlt wird und man dafür quasi nicht wirklich Leistung bringt. Also, das ist schon bisschen schwierig, denen das manchmal klarzumachen.‹ (JC-VI)

Bei der Bewältigung der komplexen Anforderungen wird von einem Teil der Interviewten positiv auf die Unterstützung durch das EDV-System abgestellt. Insbesondere die Einführung des sogenannten Vier-Phasen-Modells im Jahr 2009 wird als Fortschritt angesehen, um detaillierte Informationen über die Leistungsbezieher zu adäquaten individuellen Förderstrategien zusammenzubinden. Das Vier-Phasen-Modell ist ein

rechtskreisübergreifendes Integrationskonzept der Bundesagentur für Arbeit mit den Zielen, ›den gesetzlichen Auftrag und die darauf aufbauende geschäftspolitische Zielerreichung‹ zu unterstützen, ›den Führungskräften sowie den Vermittlungs- und Beratungsfachkräften ein Geschäftsprozessmodell zur Verfügung zu stellen, das eine systematische, qualitativ hochwertige und wirtschaftliche Aufgabenerledigung im Sinne der Zielerreichung und der Rechtmäßigkeit des Handelns sicherstellt sowie eine effektive fachliche Führung über erhöhte Transparenz und verbesserte operative Steuerbarkeit ermöglicht‹ und ›für die Bürger ein professionelles und kundenorientiertes Dienstleistungsangebot‹ liefert, das deren individuelle Problemlage aufgreift.[4]

›Wir haben das über ein EDV-System abgebildet, was wir recht neu haben – das Vier-Phasen-Modell – das haben Sie sicher schon mal gehört. Wir müssen viel, viel detaillierter am Menschen arbeiten, viel mehr positive Dinge herausfragen, was diejenigen mitbringen. Intern findet dann so eine Art Cluster statt. Und das System sagt: O.K., das ist eine Profillage, die da passen könnte oder es könnten Maßnahmen sinnig sein, die hier passen, um die Menschen wieder in Richtung Arbeitsmarkt zu bringen.› (JC-III)

Auf der anderen Seite wird das EDV-gestützte Controlling- und Benchmarkingsystem aber auch kritisiert, da es den Blick auf den Einzelfall zu verstellen droht und die Zielerreichung mit der Erfüllung von Kennziffern gleichgesetzt wird:

›Wir haben es hier mit Menschen zu tun und nicht mit irgendwelchen Nummern im System. Und auch viele Kollegen bestätigen mir also, dass sie ihr Arbeiten im Augenblick darauf ausrichten, das System zu befriedigen und nicht unbedingt die Bedürfnisse, die Notwendigkeiten des Bewerbers. Und da muss man halt aufpassen, dass das also so nicht weitergeht, vor allem, dass dieses System sich verselbstständigt. Und die Gefahr liegt also nahe.‹ (JC-V)

Solch eine Betrachtung scheint insbesondere bei denjenigen Vermittlungsfachkräften vorzuherrschen, die die Arbeitsmarktreformen eher kritisch einordnen und auf den sozialpolitischen Auftrag der Arbeitsmarktpolitik insistieren:

›Aber ich denke schon, dass wir auch einen sozialen Auftrag haben. Das war ja vor 18 Jahren auch mit ein Beweggrund, warum ich in der Bundesagentur für Arbeit angefangen habe. Und das ist eben im Laufe der Jahre immer weniger geworden. Herr Weise hat sich ja vor vier Jahren sogar mal hingestellt und gesagt, er wisse nichts davon. Da ist Müntefering noch Sozialminister gewesen. Und Müntefering hat ihm gesagt, da soll er mal in § 1 Sozialgesetzbuch nachlesen.› (JC-V)

## Qualifizierung als Förderschwerpunkte der Jobcenter

Der Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW) kommt in der Wahrnehmung der Interviewpartner im Gesamtkontext der Arbeitsförderung eine große Bedeutung zu. Perspektivisch soll die Qualifizierungsförderung – durchaus auch zulasten von anderen Instrumentengruppen wie der Beschäftigungsförderung – weiter gestärkt werden:

›Letztendlich wurde es im Laufe der Zeit von 2005, jetzt bis 2011 und planerisch bis 2012 geschafft, immer mehr auf den Bereich Qualifizierung zu setzen, teilweise, auch im letzten Jahr, extrem zulasten der Beschäftigungsförderung. Ich finde auch, dass es der richtige Weg ist, um nicht zu sagen: arbeitsmarktnah zu qualifizieren nach dem Bedarf der Kundinnen und Kunden, die wir haben und darauf auszurichten und das Ganze auch abgestimmt letztendlich mit dem, was Betriebe, Unternehmen in Bremen brauchen. Das Thema Fachkräfte wird sicher noch ein weiterer Schwerpunkt auch im nächsten Jahr werden.‹ (JC-III)

Die Bedeutung der Qualifizierungsförderung wird insbesondere damit begründet, dass der Aufbau von Qualifikation als entscheidende Stellschraube für die Arbeitsmarktintegration der Leistungsbeziehenden gesehen wird:

›Wir versuchen in dem Bereich Qualifizierung noch stärker reinzugehen und, weil das aus unserer Sicht die einzige Möglichkeit ist, hier Kunden wieder, ja, fit zu machen, berufsfachlich oder die beruflichen Kenntnisse und Fertigkeiten wieder zu erlangen und über diesen Weg fit zu machen.‹ (JC-VII)

Deutlich wird aber auch, dass der Vorrang der Vermittlung vor Qualifizierung, wie er auch im Gesetz durch den Vermittlungsvorrang institutionalisiert ist, das Fördergeschehen prägt:[5]

›Zunächst einmal steht für uns immer im Vordergrund die schnelle Integration unserer Kunden, die zu uns kommen. Und dafür macht ja auch der Arbeitsvermittler oder die Arbeitsvermittlerin das entsprechende Profiling. Es ist sicherlich so, dass Kunden ohne abgeschlossene Berufsausbildung ein höheres Arbeitslosigkeitsrisiko haben. Das haben wir ja gerade eben bei den Zahlen gesehen. Das ist einfach so. Letztendlich entwickelt sich aber auch gerade aktuell der Arbeitsmarkt so, dass wir auch da vor dem Hintergrund des recht guten Arbeitsmarktes relativ viele doch relativ gut auch vermitteln können, auch wenn keine abgeschlossene Berufsausbildung vorhanden ist.‹ (JC-VIII)

## Bestimmende Rahmenbedingungen: sinkendes Förderbudget seit 2011

Problematisiert wird in den Interviews fast durchgängig das seit 2011 stark gesunkene Budget für Arbeitsförderung bei einer gleichzeitig erhöhten Erwartungshaltung in Richtung der Jobcenter, die Zahl der Integrationen dennoch zu erhöhen. So sind die Mittel für Leistungen zur Eingliederung im SGB II in der Stadt Bremen von 70 Millionen Euro im Jahr 2010 auf 45,7 Millionen Euro im Jahr 2012 reduziert worden, in der Stadt Bremerhaven von 23,4 Millionen Euro auf 14,7 Millionen Euro.[6] Dies verstärkt das Spannungsverhältnis zwischen Zielgruppenorientierung und der Erfüllung betriebswirtschaftlicher Steuerungserwartungen:

›Auf der einen Seite haben wir einen sozialpolitischen Auftrag. Wir sind kein Unternehmen im eigentlichen Sinne. So, und das heißt, wir müssen auch die schwächeren, in Anführungszeichen, schwächeren Kunden mitnehmen. Auf der anderen Seite gibt es natürlich den Reiz zu sagen, es sind weniger Mittel da, Reiz im negativen Sinn, sage ich jetzt mal, zu sagen, die wenigen Mittel, die wir haben auch im Bereich Qualifizierung, setzen wir dann nur noch ein für die Olympiasieger sozusagen unter unseren Kunden. Klar gibt es durchaus die Tendenz in diese Richtung. Aber dennoch, dennoch werden wir für alle Kunden, für die es aus unserer Sicht Sinn macht, Qualifizierung einsetzen. Es wäre schlimm, wenn wir das nicht tun würden.‹ (JC-VII)

Dieser damit zumindest implizit vorhandene Zielkonflikt[7] zwischen der Qualifizierung von benachteiligten Zielgruppen auf der einen Seite und der Verbesserung der Integrationszahlen auf der anderen Seite wird bisweilen als nicht auflösbar beschrieben:

›Das ist leider jetzt so ein Zielkonflikt. Wenn wir die Benachteiligten, die 24 Monate arbeitslos sind, verstärkt berücksichtigen wollen, dann hat man mit denen natürlich geringere Chancen eine Integration zu erwirken. Wir wollen ja mit unseren Fördermöglichkeiten unsere Integrationsergebnisse verbessern, die ja, vor allem in den letzten beiden Jahren, nicht gut waren. Das wird von uns erwartet, auch Fachkräfte, wenn wir die hier nicht haben, zumindest durch Qualifikation zu produzieren beziehungsweise durch vorangeschaltete Aktivitäten, die dann in eine Qualifikation übergehen, sogenannte Förderketten. Das wird mit dem Ziel gemacht, eine Form der Integration zu erreichen, möglichst auch mit dem Fachkraft-Status, zumindest marktfähig angelernt oder mit Abschluss. Da wollen wir oder müssen wir verstärkt ran und dürfen aber das Andere auch nicht aus dem Auge verlieren. Wir kommen so zwangsläufig in eine Konfliktsituation. Das lässt sich gar nicht auflösen. Bei marktferneren Kundengruppen, da können wir halt

nur mit erheblichem Mitteleinsatz etwas verändern. [...] Wenn das Geld noch knapper wird, muss man sich irgendwann entscheiden, was man damit machen wird. Die eierlegende Wollmilchsau kann man daraus nicht machen. Ob man damit jetzt in Richtung Markt gehen will oder mehr in den niedrigschwelligen Bereich, um zu verhindern, dass große Teile unserer Kunden weiter absacken. Beides in großer Zahl geht nicht und ich weiß nicht, wie sich das auflösen lässt.› (JC-II)

In einem Fall wurde in den Gesprächen darauf hingewiesen, dass die Ausgabe eines Bildungsgutscheins auch in fehlenden finanziellen Möglichkeiten der Jobcenter begründet sein könne. Es lägen also alle Fördervoraussetzungen vor, die Förderung käme aber aufgrund des eingeschränkten Budgets nicht zu Stande:

›Wir müssen da also auch bremsen jetzt irgendwann und müssen auch anfangen, wirklich zu sondieren. Das ist wirklich erforderlich, weil wir weniger Mittel haben. Also einen Mangel an Nachfrage haben wir nicht im Bereich der Weiterbildung.‹ (JC-VIII)

### Integration in den Arbeitsmarkt als entscheidende Zielsetzung von Qualifizierung

Vor dem Hintergrund der reduzierten finanziellen Förderspielräume wird mit einer Qualifizierungsförderung verstärkt die Erwartung verbunden, dass die Förderung nach Abschluss der Maßnahme zur Arbeitsmarktintegration der Arbeitsuchenden führen muss. Nicht der Eintritt in die Förderung, sondern die erfolgreiche Absolvierung der Maßnahme sowie die Einmündung in den Arbeitsmarkt sind die entscheidenden Kriterien für die Erfolgsmessung:

›Qualifizierung ist relativ teuer. Ein teures Instrument, was wir gern in die Hand nehmen, wenn der Erfolg dahintersteht. Also, nicht der Eintritt in die Maßnahme ist der Erfolg, sondern dass am Ende der Maßnahme jemand ist, der dann Arbeit findet. [...] Das muss möglichst mit einem hohen Integrations- und Eingliederungserfolg verknüpft sein. Auch was die Nachhaltigkeit angeht. [...] Vor dem Hintergrund des immer dünner werdenden Eingliederungstitels gibt es in diesem Jahr die ganz klare Ansage an die Integrationsfachkräfte, den Bildungsgutschein – der in der Regel sehr, sehr teuer ist – gerade wenn es in Richtung Umschulung geht, nur dann, wenn eine nahezu hundertprozentige Eingliederungsprognose da ist [einzusetzen]. Wohl, dass der Markt nachfragt, aber auch was die individuellen Fähigkeiten betrifft.‹ (JC-III)

Neben dem prognostizierten beziehungsweise antizipierten Eingliederungserfolg und der Nachhaltigkeit der Integrationen nach Maßnahmeabschluss spielt bei der Frage, in welchen Bereichen Qualifizierungsmaßnahmen gefördert werden, teilweise auch eine Rolle, ob die zu erzielenden Arbeitsbedingungen (Arbeitsentgelte, Umfang und Lage der Arbeitszeiten) an die Lebenssituation der Geförderten anschlussfähig sind und ob eine komplette Herauslösung aus dem Hilfebezug vor dem Hintergrund von Effizienzüberlegungen gelingen kann. Dies wird in einem Interview am Beispiel des Sicherheitsgewerbes deutlich gemacht:

›Ein Beispiel, wo man nicht so mitgehen kann: Ein großes Unternehmen aus dem Bereich Sicherheit kommt zu uns und sagt: ›Wir brauchen so und so viele Leute für unseren Sicherheitsservice. Wir haben Bedarf ohne Ende‹. Es stimmt, dass der Bedarf in dem Bereich steigt, aber die bezahlen nichts. Die bezahlen nur so wenig, dass die Leute nicht komplett aus dem Bezug kommen. Da haben wir Sorgen, dafür noch eine teure Qualifizierung draufzulegen. Es rechnet sich nicht. Aufgrund der schlechten Bezahlung gewinnen wir nicht genügend motivierte Teilnehmer. Obwohl die geforderten Voraussetzungen relativ niedrigschwellig sind, hätten wir im Grunde genug, aber jemand mit einer arbeitslosen Ehefrau und Kindern zu Hause, mit dem brauchen wir über so eine Maßnahme gar nicht zu reden. Wenn er hinterher eine entsprechende Arbeit bekommen hat, muss er noch die Hälfte von uns dazubekommen. Entsprechend ist dann die Bereitschaft, das zu machen, nicht sehr ausgeprägt.‹ (JC-II)

Es wird deutlich, dass die Nachfrageseite des Arbeitsmarktes zwar eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für die Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen ist.[8] Es spielen vielmehr auch die Lebenslagen der Leistungsbezieher, aber auch betriebswirtschaftliche Kostenkalküle der Jobcenter eine Rolle. So gilt auch:

›Wenn jemand durch eine relativ kurze Schulungsdauer von wenigen Monaten relativ sicher Arbeit bekommt und das Einkommen eine Aufstockung erfordert, muss man die in Kauf nehmen. Das kann ja auch schon Einsparung bringen, die sich nach kurzer Zeit bezahlt machen. So wie die Verhältnisse sind, muss man das wohl in Kauf nehmen. Es ist besser, als wenn die Leute gar keine Beschäftigung haben, in der Arbeitslosigkeit herumtreiben und ihre Verfassung zunehmend schlechter wird.‹ (JC-II)

Es zeigt sich, dass die Zielgröße der Qualifizierung und Vermittlung in existenzsichernde Beschäftigung eine relative Zielgröße darstellt, von der vor dem Hintergrund der regionalen Arbeitsmarktstrukturen und des Qualifikationsprofils der Arbeitsuchenden auch abgewichen werden kann. Insgesamt wird deutlich, dass der Zugang zur Qualifizierungsförderung im Rahmen der Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW) von verschiedenen Parametern abhängt, die zu Selektionseffekten für bestimmte Personengruppen führen können.

## Zugang zur Qualifizierungsförderung

Die Selektionseffekte des Bildungsgutscheinsystems sind in bundesweiten Untersuchungen unter anderen im Rahmen der offiziellen Gesetzesevaluation ›Hartz I-III‹ und der Arbeitsmarktforschung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit differenziert dargestellt worden. Selektionseffekte treten danach sowohl bei der Ausgabe als auch bei der Einlösung des Bildungsgutscheins auf.[9] Gründe für diese Selektionseffekte liegen vor allem in der individuell differenzierten Eingliederungswahrscheinlichkeit begründet. Weitere Kriterien sind die Ergebnisse der Eignungsfeststellung und die bisherige Erwerbsbiografie. Bei der Interpretation der Forschungsergebnisse ist allerdings zu berücksichtigen, dass es auch schon vor der Einführung des Gutscheinsystems – nämlich bei Auftragsmaßnahmen – Selektionen gegeben haben wird. Inwieweit diese Selektionseffekte verstärkt worden sind, kann nicht beantwortet werden, weil entsprechende Studien für die Zeit vor 2003 fehlen.[10]

Die Befunde von Selektionseffekten sehen wir in unserer Analyse in Bremen und Bremerhaven bestätigt. Das stete Berücksichtigen der individuellen Eingliederungswahrscheinlichkeit nach Abschluss der Maßnahme spielt eine wesentliche Rolle bei der Entscheidung über die Aushändigung eines Bildungsgutscheins:

›Wo kann durch welche Maßnahme eine positive Integrationsprognose erstellt werden? Das ist immer das, worauf es wirklich ankommt, worauf wir auch jetzt mehr denn je verstärkt achten, zu sagen, wie können wir sicher sein, dass wir mit dem, was wir machen, einen Kunden nach Möglichkeit integrieren und das möglichst natürlich auch dauerhaft.‹ (JC-VIII)

Infolgedessen stellt sich vor der Ausgabe des Bildungsgutscheins für die Vermittlungsfachkraft natürlich die Frage, ob die Arbeitsuchenden das Bildungsziel erreichen werden oder ob die Gefahr eines Maßnahmeabbruchs als hoch eingeschätzt wird:

›Aber es ist da auch wieder nicht so einfach. Denn auch für Qualifizierungen, für die Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen muss eine bestimmte Eignung vorliegen aufseiten der Kunden, insbesondere bei Qualifizierungsmaßnahmen, die inhaltlich anspruchsvoll sind. Insbesondere da muss eine gewisse Eignung, Minimaleignung vorliegen. Und wenn die nicht da ist, dann kommen auch diese Kunden nicht mal in diese Qualifizierung.‹ (JC-VII)

Daher spielen Maßnahmeabbrüche in der Praxis anscheinend eher eine untergeordnete Rolle, die Abbruchquote wird – ohne sie genauer zu quantifizieren – nicht als drängendes Problem eingeschätzt:

›Ach, Abbruchquote nicht so sehr. Wir versuchen da ja entgegenzuwirken, indem wir diese Person ja praktisch gar nicht dafür auswählen. Aber wir stellen immer wieder fest, dass der Arbeitslose selbst sagt: ›Das schaffe ich nicht.‹ Dann geben wir ihn auch nicht rein, in so eine Maßnahme.‹ (JC-I)

Dabei spielen neben Kosten-Nutzen-Kalkülen natürlich auch Überlegungen eine Rolle, nach denen ein Maßnahmeabbruch auch zu negativen individuellen Konsequenzen für den Arbeitsuchenden führen kann:

›Es geht ja auf der einen Seite natürlich darum irgendwie, also zumindest die Vorgabe effektiv mit den Mitteln oder mit dem Mittel so umzugehen, dass eine Erfolgssicherung hergestellt ist, aber ich finde auch immer von der anderen Seite ist natürlich äußerst frustrierend, wenn jemand einen Wunsch hat einer Umschulung und dann nach ein paar Monaten feststellt, ich habe diese paar Monate in den Sand gesetzt, weil ich kann es gar nicht schaffen.‹ (JC-IV)

Diese Problematik trifft aus der Perspektive der Jobcenter-Beschäftigten vor allem, aber nicht nur auf die Umschulungsmaßnahmen zu. Dass Umschulungsmaßnahmen für einen Teil der Arbeitsuchenden hinsichtlich der Anforderungen sehr anspruchsvoll erscheinen, hat vor allem mit der Verdichtung von Lerninhalten zu tun:

›Ehm, eine andere Sache ist, viele, die wir haben, sind natürlich lange auch aus dem Beruf draußen, haben vielleicht auch mal eine Berufsausbildung gemacht, haben aber dann lange Jahre was anderes gearbeitet und sind lange vor allen Dingen von der Schule weg. Also, und eine Umschulung heißt ja, wenn wir jetzt von Umschulung sprechen auch, heißt eine Verkürzung von einer dreijährigen Ausbildung auf eine zweijährige. Das heißt, die müssen den Stoff in zwei Jahren schaffen, was die, die irgendwie Anfang 20 sind, wofür die drei Jahre Zeit haben. Das ist eine echte, eine echte Herausforderung!‹ (JC-IV)

Aufgrund der Zusammensetzung der Gruppe der SGB-II-Leistungsbeziehenden im Land Bremen – insbesondere vor dem Hintergrund des stark verfestigten Leistungsbezugs und des hohen Anteils von Geringqualifizierten – wird ein Maßnahmemix im Bereich der Qualifizierung gefahren, der neben Umschulungsmaßnahmen auch eine große Zahl von Kurzläufern aus der Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW) beinhaltet. Hintergrund ist nach Aussage einzelner Interviewter, dass auf diesem Wege benachteiligte Personengruppen erreicht werden sollen:

›Wir haben im Vergleich zu anderen Jobcentern und Agenturen, das ist eigentlich kein Vergleich zu Agenturen, aber anderen Jobcentern, haben wir nicht so hohe Eingliederungsquoten aus den Qualifizierungsmaßnahmen. Da hinken wir hinterher. [...] Da fällt es uns sehr schwer, sehr schwer, geeignete Teilnehmer zu finden, was Durchhaltevermögen angeht, Motivation angeht, Vorbildung auch angeht. Und deswegen brauchen wir hier auch aufgrund unseres Klientels niederschwellige Angebote. Und bei diesen niederschwelligeren Angeboten ist oft sozialpädagogische Betreuung drin. Da muss man den Kunden auch mal zu Hause abholen. Ich sage das mal ganz salopp. Und das kostet Geld. Das kostet quasi viel Geld und hat, ganz klar, nicht diese gewünschten, in der Größenordnung diese gewünschten Effekte. Denn Qualifizierung machen wir letztendlich, um Menschen in Arbeit zu bringen und zu integrieren. Und derartige Maßnahmen kann man nicht vergleichen mit hoch qualifizierten Bildungsmaßnahmen, die es auch gibt.‹ (JC-VII)

Dabei scheint es wenig umstritten, dass es ein ausreichendes Angebot an niedrigschwelligen Maßnahmen für bestimmte Gruppen im SGB-II-Leistungsbezug geben muss, die allerdings mit Einführung des SGB II von den Bildungsträgern nicht angeboten worden seien. Bildungsträger haben aus der Routine einer deutlichen durchschnittlich verkürzten Maßnahmedauer im SGB III Maßnahmen konzipiert, die für Teilgruppen des SGB II nicht adäquat gewesen seien:[11]

›Die Weiterbildungsträger waren anfangs noch auf der SGB-III-Welle. Da mussten wir sie erst mal von der Vorstellung und der Notwendigkeit überzeugen, dass für unsere Kunden spezielle Planungen wichtig seien. Das ist dann auch geschehen. [...] Vor allem müssen wir auch berücksichtigen, was wir für ein Potenzial an Kundinnen und Kunden haben. Damit wir nicht zu sehr abheben, von den Möglichkeiten, die wir haben, was die Teilnehmergewinnung beziehungsweise Ausgabe von Bildungsgutscheinen betrifft. Das sagen wir natürlich auch den Trägern. Insbesondere in der ersten Zeit war das erforderlich, weil die Träger sich im ersten Jahr überhaupt nicht auf die Belange des SGB II eingestellt haben. Die waren immer noch so konditioniert, nur ganz kurzläufige Maßnahme zu machen. Es war ja eine Reihe von Jahren vorangegangen, wo die Zahlen der Förderung bei der Agentur immer weiter nach unten gegangen sind. Um das Problem teilweise zu minimieren, dass man da noch eine bestimmte Förderzahl heraus bekam, hat man dann gesagt, die Maßnahmedauer muss kürzer sein. Die durchschnittliche Dauer ist dann auf wenige Monate geschrumpft. So waren die Träger noch konditioniert. Für den SGB-II-Bereich hatten wir dann gesagt: ›Das darf so nicht weitergehen. Wenn wir unsere Kundschaft an Weiterbildung beteiligen wollen, brauchen wir in der Regel länger. Da müssen Sie mit der Intensität vorsichtiger ran. Die sind meistens nicht so lernorientiert, haben einen geringeren schulischen Standard und so weiter. Darauf muss man Rücksicht nehmen.‹ Dann ist die durchschnittliche Dauer angestiegen. Man hat niedrigschwellige Angebote konzipiert und so weiter.‹ (JC-II)

So herrscht teilweise ein kritischer Blick auf die kurzfristige Förderung beruflicher Weiterbildungs-Maßnahmen vor – insbesondere dann, wenn damit Personen ohne Berufsausbildung gefördert werden und kein anerkanntes Zertifikat am Ende einer Maßnahmeteilnahme steht. Dies wird damit begründet, dass Ausbildungsabschlüsse auf dem deutschen Arbeitsmarkt einen hohen Signalwert hätten und daher nur das Vorliegen eines Abschlusses die dauerhafte Arbeitsmarktintegration und ein auskömmliches Einkommen garantieren könne:

›Das funktioniert nun mal nach dem Zertifizierungssystem hier und dann, dass man einen Schein hat, also irgendwas womit und nicht ein Teilnehmer-Zertifikat. Also, damit kann ich ja eine Wand tapezieren, also das bringt mir gar nichts. [...] Jemand, der so dieses Teilnehmer-Zertifikat hat, bewirbt sich im Prinzip weiter im Helferbereich und das hätte er auch ohne diese FbW machen können, um das jetzt mal so zu sagen.‹ (JC-IV)

### Maßnahmen zur Eignungsfeststellung und psychologische Gutachten als Grundlage

Vor diesem Hintergrund rückt auch die Frage des genauen Entscheidungsprozesses über die Ausgabe eines Bildungsgutscheins und die Definition des Bildungsziels ins Zentrum. Dafür stehen den Jobcentern einerseits sogenannte Vorschaltmaßnahmen zur Eignungsfeststellung zur Verfügung. Diese Maßnahmen sind in § 45 SGB III als Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung geregelt.[12] Andererseits besteht die Möglichkeit, ein Gutachten des Psychologischen Dienstes der Bundesagentur für Arbeit einzuholen, um die Eignung zu prüfen:

›Wenn man da Zweifel hat, muss eventuell ein psychologisches Gutachten eingeholt werden. Es kann auch über eine vorgeschaltete Maßnahme, eine 46iger Maßnahme, es gibt ja solche zur Eignungsprüfung, entwickelt werden, ob jemand da die Eignung hat oder nicht. [...] Das ist auch eine Erkenntnis der vergangenen Jahre: Es ist relativ häufig zu Abbrüchen gekommen. Es ist nicht mal die Chance erreicht worden, den Abschluss oder Teilabschluss zu bekommen, weil es aus irgendwelchen Gründen da nicht weiterging. Die Leute waren zum Beispiel intellektuell nicht dazu in der Lage, das Ziel zu erreichen, oder weil sie überfordert waren, weil irgendwelche unerkannten Hemmnisse da waren, die nicht erkannt worden sind. Zum Beispiel sind psychische Problemlagen, die sind selbst oft auch im

psychologischen Gutachten unter Umständen nicht zu erkennen. So stellt sich nach einer längeren Zeit der Teilnahme heraus, dass jemand an einer Depression leidet, die ja nicht ständig aktiv ist. Dass dann eine Phase kommt, wo er wieder in das depressive Loch sackt. Er kann dann über eine längere Zeit nicht teilnehmen und findet den Anschluss nicht wieder. Oder wo familiäre Gründe eine Rolle spielen: Hat eine Frau Kinder, die zu betreuen sind und die Betreuung klappt nicht; Partnerschaftsprobleme oder was auch immer. Es gibt diverse Möglichkeiten, die man nicht alle im Vorfeld erfassen, bearbeiten und ausschalten kann. Man kann sich aber zumindest um das Eignungsphänomen, die Eignungsvoraussetzungen im engeren Sinne, darum kann man sich schon intensiv kümmern.‹ (JC-II)

Bemerkenswert ist, dass einzelne Interviewpartner kritisch vermerken, dass in den vergangenen Jahren Maßnahmen zur Eignungsfeststellung reduziert worden seien.[13] Solche Maßnahmen können aber zielführend sein, wenn das Instrumentarium Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW) für schwierigere Zielgruppen stärker genutzt werden sollte, da in diesen Fällen tätigkeits- beziehungsweise branchenspezifische Qualifikationen und Kenntnisse vermittelt sowie Eignungen geprüft werden, auf die dann eine FbW-Förderung aufsetzen kann. In diesem Zusammenhang wird teilweise bedauert, dass vorgeschaltete Maßnahmen zur Eignungsfeststellung mittlerweile nicht in ausreichendem Umfang verfügbar seien:

›Also, wo man dann über so einen kürzeren Zeitraum von ein paar Wochen auch feststellen konnte, erstens hält jemand das durch, dann auch eine Rückmeldung von den Dozenten kriegen kann, passt das, schafft der das etc. Und ehm, ja, also dass man solche Instrumente noch mal hat, um auch ein Stück weit zu prüfen, ob das geeignet ist.‹ (JC-IV)

Die Entscheidung darüber, ob der Psychologische Dienst eingeschaltet wird, unterliegt grundsätzlich der zuständigen Vermittlungsfachkraft. Allerdings hat sich die Nutzung dieses Angebots in den letzten Jahren intensiviert und sowohl im Jobcenter Bremen als auch im Jobcenter Bremerhaven ist die Einholung eines psychologischen Gutachtens vor einer Umschulungsmaßnahme inzwischen obligatorisch:

›Wir verfahren mittlerweile auch so [...], dass wir, wenn es um Umschulung geht, wenn es darum geht, dass wir Kunden zu einem neuen oder überhaupt erst mal zu einem kompletten Berufsabschluss führen wollen, dass wir dann mittlerweile auch hier den Weg über den Fachdienst wählen, um die Eignung zu klären. Das machen wir jetzt erst seit diesem Jahr, weil wir die Erfahrung gemacht haben, wenn wir das nicht tun, ist die Gefahr wesentlich größer, dass es zu Abbrüchen kommt. Und das kostet viel Geld. Jeder Maßnahme-Abbruch ist schade, auch für den Betroffenen selbst auch eine Enttäuschung irgendwo, für den Kunden, für den Teilnehmer, aber für uns natürlich auch, ganz klar, nicht nur finanziell, sondern wir wollen auch letztendlich den Kunden integrieren und planen darauf hin. Und diese Umschulungen dauern lange, zwei Jahre, manchmal länger. Und das wäre für alle Beteiligten negativ, wenn das scheitert. Und wir haben vermehrt, oder wir haben einfach zu viele Maßnahme-Abbrüche gehabt, teilweise eben aufgrund mangelnder Eignung, auch manchmal aufgrund mangelnder Motivation. Das ist so. Und das versuchen wir, bei Umschulungen versuchen wir, das zu minimieren.‹ (JC-VII)

Die Letztentscheidung über die Ausgabe eines Bildungsgutscheins verbleibt aber immer bei der Vermittlungsfachkraft – allerdings ist eine Ausgabe bei einem vorliegenden negativen Votum des Psychologischen Dienstes begründungspflichtig und dürfte nur in den seltensten Fällen vorkommen.

Leistungsbezieher mit höheren formellen Qualifikationen fordern eine Qualifizierungsmaßnahme in der Regel proaktiver ein als Personen mit niedrigeren formellen Bildungsabschlüssen, was institutionell angelegte Selektionsmechanismen zusätzlich verstärken kann. Dies wird in folgender Interviewpassage kritisch reflektiert:

›Also, gerade Leute, die hoch qualifiziert sind, wünschen oft weitere Qualifizierung, die bewerben sich. [...] aber es ist in der Vergangenheit teilweise, was ich vorhin gesagt habe, so mit Gießkannenprinzip, wer nach Bildung gefragt hat, hat auch den Bildungsgutschein bekommen. Und da haben natürlich die mit den hohen Qualifizierungsstandards mehr nachgefragt. [...] Das heißt, gerade bei diesen, bei Menschen, die eher niedrig qualifiziert sind, ist die Bereitschaft zur Qualifizierung in der Regel auch geringer, ist meine Erfahrung. Ist leider, ist leider so. Oder die Vorstellungen, was sie da erwartet in so einer Maßnahme, sind auch unrealistischer teilweise, weil sie einfach zu lange weg sind. Jemand, der eine Ausbildung hat, der studiert hat, weiß, auf was er sich einlässt, wenn er in eine Qualifizierungsmaßnahme geht. [...] Andere nicht so und da ist es schwierig, weil gerade das ist ja das Klientel, was, wo ich dann zumindest denke, da braucht es Qualifizierung, damit die irgendwie auch aus der Alternative zwischen, ja, Arbeitslosengeld II oder Helfertätigkeiten auch irgendwann mal rauskommen können.‹ (JC-IV)

In dieser Gemengelage zeigt sich ein verhaltener Umgang mit Bildungsgutscheinen für als schwierig eingestufte Zielgruppen, wenngleich dies von den Interviewpartnern nicht für die Mehrzahl der Vermittlungsfachkräfte so eingeschätzt wird:

›Auch die Ausrichtung vom Ausgabeverhalten her ist klar. Wir haben viele neue Kolleginnen und Kollegen, die eingesteuert wurden, auch im Vermittlungsbereich. Die sind häufig unsicher, ob es Sinn macht, einen Bildungsgutschein auszugeben oder nicht. Ich höre es von der Integration so, die kommuniziert gerade in diesen Fällen: ›Sagt den Kollegen, sie sollen mal auf Euch zukommen und gebt Hilfestellung: Macht das Sinn oder macht das keinen Sinn, bezüglich auf die Wirkungen von Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW).‹ Also, das geschieht schon. Wobei ich die Masse der Kolleginnen und Kollegen für recht sicher halte.‹ (JC-III)

## Befunde zu einzelnen Zielgruppen

In den Gesprächen standen auch immer wieder einzelne Zielgruppen im Mittelpunkt. Hinsichtlich des Zugangs von älteren Leistungsbeziehenden über 50 Jahre zur Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW) wurde dargestellt, dass sich ihre Integrationschancen trotz einer Förderung nicht erheblich verbessern würden und daher die Ausgabe eines Bildungsgutscheins häufig nur für kurze Anpassungsqualifizierungen erfolgt:

›Ich weiß, dass teilweise so argumentiert wird, wenn jemand ein bestimmtes Alter überschritten hat, also so kurz vor der 50 ist und dann jetzt noch mal eine kurze Qualifizierung, wenn es notwendig ist, ja. Eine langfristige Qualifizierung eher nein, weil die dann ja, gerade wenn es sich um eine komplette Umschulung handelt, konkurrieren mit Berufseinsteigern, die um die 20 sind und damit natürlich sehr schlechte Chancen haben. Und damit wird das, wird das abgelehnt.‹ (JC-IV)

Kritisch wurde von einigen Interviewten zudem darauf hingewiesen, dass der Gesetzgeber Eltern mit Kindern unter drei Jahren von der Aktivierungsverpflichtung des SGB II ausnimmt. Dies würde in vielen Fällen dazu führen, dass diese Personen den Anschluss an den Arbeitsmarkt verlieren und sich ihre Beschäftigungschancen nachhaltig verschlechtern würden. Für Eltern mit Kindern über drei Jahren stellt sich der Zugang in eine Qualifizierungsmaßnahme deshalb als problematisch dar, weil die Organisation einer ganztägigen Kinderbetreuung nicht immer leicht zu realisieren ist. Zwar werden Maßnahmen der Förderung beruflicher Weiterbildung teilweise auch als Teilzeitmaßnahmen angeboten. Diese Maßnahmen gäbe es aber lediglich in den typischen Frauenberufen und zum Beispiel nicht für den Bereich Lager und Logistik, was die geschlechtsspezifische Segmentierung des Arbeitsmarktes konserviert.

Kein einheitliches Bild ergeben die Interviews hinsichtlich der Einschätzung, inwieweit eine erfolgreiche Anerkennung eines im Ausland erworbenen Berufsabschlusses die Arbeitsmarktchancen erhöhen würde. Einerseits wurde

dargestellt, dass mit dem neuen Anerkennungsgesetz Chancen verbunden sind, die es im Interesse der Leistungsberechtigten zu realisieren gilt. Andererseits wurde vor dem Hintergrund von Erfahrungen des Umgangs von Arbeitgebern mit ausländischen Berufsabschlüssen argumentiert, dass eine erfolgreiche Anerkennung keinen Einfluss auf deren Einstellungsverhalten hätte:

›Aber selbst wenn er anerkannt wäre, aus meiner Erfahrung ist das vermittlerisch egal, egal im Sinne von Einstellungsbereitschaft der Arbeitgeber. Das ist meine langjährige Erfahrung, die eben sagt, dass Arbeitgeber eben sehr oft da nicht unbedingt Wert drauflegen und dass aus Arbeitgebersicht das Papier, das so ein Kunde dann hat, eine Anerkennung von, was weiß ich, vom Land Bremen, vom Senator, äh, dass das für Unternehmen oft nicht den großen Wert hat, sondern dass wir trotzdem, wir hier, Jobcenter, trotzdem mit zusätzlicher Qualifizierungsförderung ansetzen müssen, um da etwas zu machen.‹ (JC-VII)

Nicht im Förderfokus der Jobcenter stehen zudem die sogenannten Aufstocker – also diejenigen unter den SGB-II-Leistungsbeziehenden, die trotz einer Erwerbstätigkeit am ersten Arbeitsmarkt noch auf Grundsicherungsleistungen angewiesen sind. Die gilt wohl vor allem für die sozialversicherungspflichtig beschäftigten Aufstocker. Wenn für die Personengruppe eine Förderung eingeleitet wird, geht dies im Regelfall auf die Initiative des Leistungsbeziehenden zurück:

›Die sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind, dass sind unsere arbeitsuchenden Aufstocker. In die normale Vermittlung nehmen wir die nicht mit auf. Die kontaktieren wir also irgendwie nicht regelmäßig oder so. Da ist es eben so, wenn die uns ansprechen, sind wir für sie da. Wenn die sagen: ›Mensch, wenn ich jetzt hier irgendeinen Schein gefördert bekomme oder irgendetwas anderes bekomme, habe ich die Möglichkeit meine Hilfebedürftigkeit ganz zu verringern.‹ Dann haben wir da die Möglichkeit, dass wir die aufnehmen und Gespräche mit ihnen führen. In der Regel kontaktieren wir diese Personen sonst aber nicht. [...] Die dann wirklich arbeiten, die machen schon alles möglich. Sie versuchen selber auch immer irgendwie aus dem Arbeitslosengeld-II-Bezug freiwillig herauszukommen, weil es sie einfach nervt, alle sechs Monate einen neuen Antrag zu stellen und alle Veränderungen mitzuteilen. In der Regel sind sie also schon selber bemüht, irgendwie aus dem Ganzen herauszukommen.‹ (JC-VI)

Zudem ergeben sich bei der Förderung lebenspraktische und rechtliche Probleme. So wird darauf hingewiesen, dass Maßnahmen der Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW) zumeist als Vollzeitmaßnahmen konzipiert sind. Werden Teilzeitmaßnahmen angeboten, finden diese vormittags statt und kollidieren damit zumeist mit den Arbeitszeiten von Teilzeitbeschäftigten. Zudem sind viele Ungelernte in Bereichen tätig, in denen Arbeitszeiten flexibel gestaltet oder im Schichtdienst organisiert sind, was einer regelmäßigen Teilnahme zuwiderlaufen würde.

## Prüfung von Primärtugenden mit anderen Instrumenten

Ergebnis aller Interviews ist zudem, dass die Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW) nur zum Ziel des Qualifikationsaufbaus bei Leistungsbeziehenden eingesetzt wird. Zur Überprüfung der Motivation, der Arbeitsbereitschaft und der Verfügbarkeit wird dieses Instrument nicht genutzt. Dafür stehen beispielhaft folgende Aussagen, die sich sinngemäß auch in allen anderen Interviews wiederfinden:

›Die normalen Maßnahmen, 95 Prozent aller Bildungsziele funktionieren nur, wenn die Leute überzeugt sind oder überzeugt werden. Wenn man da als Vermittler oder Fallmanager jemanden hineindrängt, dann ist man falsch beraten. Das dürfte in keinen Fall passieren. Auch was die Wirtschaftlichkeit betrifft, ist das verhängnisvoll. Es wird ein Platz blockiert, der Träger bekommt dafür Geld, über das Ende der Teilnahme hinaus. So etwas ist nur schlecht.‹ (JC-II)

›Ich sage immer, FbW ist so ein bisschen der Porsche. Also, das ist ein sehr teures Instrument und ich kann niemanden zur Qualifizierung zwingen. Also, das bringt ja gar nichts.‹ (JC-IV)

Zur Überprüfung der Primärtugenden der Leistungsbezieher wird hingegen auf andere Maßnahmen zurückgegriffen. Dazu zählen einerseits die Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante (AGH MAE), die sogenannten Ein-Euro-Jobs:

›Beim Bildungsgutschein würden wir auch niemanden zwingen, weil das ein sehr teueres Instrument ist. Das kann man beim Ein-Euro-Job machen, da können wir jemanden reinzwingen – aber nicht bei FbW.‹ (JC-I)

Andererseits wird zur Überprüfung von Arbeitsbereitschaft, Motivation und Verfügbarkeit auch auf Maßnahmen[14] aus dem Bereich Aktivierung und berufliche Eingliederung zurückgegriffen, deren Qualität auch vereinzelt in Frage gestellt wird:

›Das wird auch teilweise so genutzt, um zum Beispiel zu kontrollieren, inwieweit jemand zur Verfügung steht, mitmacht, motiviert ist. Manchmal ist da auch nicht der Sinn, also man den Sinn, warum jemand so eine Maßnahme machen soll, irgendwie durchaus mal in Frage stellen kann. Manche dieser Maßnahmen sind nicht, sagen wir mal so, nicht sehr beliebt, also bei den Kunden. Entsprechend wird da vielleicht zugewiesen, aber Kunden kommen nicht an. [...] Das sind Maßnahmen, die werden oft als Strafmaßnahmen empfunden. [...] Also, diese Maßnahmen sind teilweise von sehr unterschiedlicher Qualität, um es mal vorsichtig zu sagen.‹ (JC-IV)

## Umgang mit dem Bildungsgutschein

Der Umgang der Leistungsbeziehenden mit dem Bildungsgutschein wird von den Interviewten unterschiedlich gesehen. Einerseits findet sich die Einschätzung, dass sich die Leistungsbeziehenden mit dem Gutschein auf dem Bildungsmarkt gut zu bewegen wissen und keine Probleme auftreten, wenn es um das Auffinden einer entsprechenden Maßnahme und damit das Einlösen des Gutscheins geht. Entscheidend sei aber, da mit dem Aushändigen des Bildungsgutscheins eine intensive Beratung verbunden ist, auf welche Informationskanäle die Gutscheinbesitzer zurückgreifen können:

›Also, es ist ja eine intensive Beratung. Einmal muss der Gutschein wirklich gezielt ausgegeben werden. Der Vermittler muss sich vergewissern, dass der Arbeitslose das auch verstanden hat. Und mit dem Gutschein selbst, gibt es ja keine Probleme.‹ (JC-I)

Bei der Beratung sind die Vermittlungsfachkräfte zu Trägerneutralität verpflichtet und dürfen keine spezifischen Träger beziehungsweise Maßnahmen nennen. Ein Interviewter schätzt das Gutscheinsystem aus Sicht der Leistungsbeziehenden wie folgt ein:

›In der Regel klappt das schon. Obwohl ich der Meinung bin, dass es für den SGB-II-Bereich nicht so das ideale Verfahren ist und man weniger an den SGB-II-Bereich gedacht hat, als man das ursprünglich konzipiert hat. Im Großen und Ganzen klappt es aber relativ gut. Die Kolleginnen und Kollegen können ja auch die Träger nennen. Wenn sie Träger nennen sollen, müssen sie möglichst alle nennen, die das Bildungsziel anbieten, um keinen zu benachteiligen. Teilweise haben wir Träger, die allein bestimmte Bildungsziele machen. Da ist es natürlich einfacher.‹ (JC-II)

Andererseits wird der Bildungsgutschein als Steuerungsinstrument, aber auch als latente Überforderung für einzelne Gruppen unter den Leistungsbeziehenden eingeschätzt. Dies führt dann in der Praxis dazu, dass mit dem Instrument sehr flexibel umgegangen wird:

›Ich kann den, darf den Kunden, die Kundin im Prinzip nicht beraten bezüglich eines Bildungsträgers, was nicht immer unbedingt der Praxis entspricht; weil Viele wissen mit dem ganzen Überangebot von Bildungsträgern auch nichts anzufangen. Das fin-

de ich auch nachvollziehbar, also gebe ich dann doch schon gelegentlich mal Hinweise und ich weiß, dass es die Kollegen eben auch tun.‹ (JC-IV)

Das Spannungsverhältnis, in dem sich die Vermittlungsfachkräfte bewegen müssen, wird in folgender Interviewpassage deutlich:

›Die Leute mit gehobenem Potenzial gehen selbst in einen Kurs rein und suchen sich die Sachen raus und wissen das auch. Und bei den Leuten, die eben sozusagen Mühsal und beladen sind, denen müssen wir helfen. Aber gleichzeitig dürfen wir nicht konkret Werbung für eine Maßnahme machen. Wir müssen da ja neutral bleiben.‹ (JC-VIII)

So wird teilweise auch bedauert, dass die Vermittlungsfachkräfte mit der Einführung des Bildungsgutscheins ihr Wissen und ihre Erfahrungen bezüglich der Qualität der bei einzelnen Bildungsträgern angebotenen Maßnahmen nicht mehr explizit für die Arbeitsuchenden nutzen können, indem sie gezielt Hinweise geben:

›Das ist so ein bisschen schade vielleicht. Wir haben ja auch unsere Erfahrungen, dass wir sagen, bestimmte Träger sind besonders gut. Wir müssen da neutral sein. Irgendwie nervt es gerade und es ist an mancher Stelle nicht ganz einfach, wenn man sagt, Mensch, da ist jemand, der ist richtig gut, aber wir dürfen es trotzdem nicht bewerben. Aber das ist so und wir nehmen das zur Kenntnis und wir halten uns dann auch daran.‹ (JC-VIII)

## Kostenkontrolle verloren

Kritisch wird von fast allen Interviewpartnern eingeschätzt, dass mit dem System des Bildungsgutscheins und der ausgelagerten Zertifizierung der Weiterbildungsmaßnahme die Arbeitsverwaltung die Kostenkontrolle verloren hat:

›Bundesdurchschnittskostensätze gibt es nach wie vor. Nur, wenn ich sehe, dass ein Bildungsträger heute eine Bildungsmaßnahme einreichen kann, die wird bei einer Zertifizierungsstelle zertifiziert, ohne eben genau nachzugucken, was denn da für Kosten hinter stehen. Und das wird dann anerkannt und wir haben die Kosten dann zu zahlen.‹ (JC-V)

So bemängeln viele Interviewte, dass die Maßnahmekosten in den letzten Jahren deutlich gestiegen seien. Verantwortlich für diese Entwicklung machen sie die externe Zertifizierungspraxis:

›Aber durch die Schaffung dieser Zertifizierungsstellen, äh, haben wir hier nicht nur den Eindruck, sondern wir erleben das, dass irgendwie, ja, wie soll ich sagen, finanziell alles geht. Es gibt unheimlich teure, es gibt erhebliche Unterschiede, was die Maßnahmekosten angeht, für gleichartige Bildungsziele, was für uns nicht mehr nachvollziehbar ist.‹ (JC-VII)

Zudem lägen die Maßnahmekosten im Land Bremen im Bundesvergleich schon lange am oberen Rand. Die Kostenentwicklung wird aus der Perspektive eines Interviewpartners auch an einem konkreten Beispiel deutlich gemacht:

›Wir hatten, also wenn ich so an Schweißer-Maßnahmen denke, die gehen in der Regel zwischen vier und sechs Monaten. Da haben wir noch vor sieben Jahren um die 6.500, 7.000 Euro für bezahlt. Und die gleiche Schweißer-Maßnahme mit der gleichen Dauer kostet heute fast 10.000 Euro. Selbst wenn man jetzt mal zugrunde legt, dass es während der Zeit ja eine Preissteigerung gegeben hat, wenn also auch eine Inflationsrate eingepreist ist, dann erklärt es aber nicht, dass die Maßnahme heute fast drei, dreieinhalbtausend Euro mehr kostet als noch vor sieben Jahren. Und qualitativ hat sich da auch nichts anderes geändert.‹ (JC-V)

Neben dem finanziellen Aspekt führt die Umstellung auf das Gutscheinsystem und die externe Maßnahmezertifizierung auch zu einem Steuerungsproblem auf Seiten der Arbeitsverwaltung. Das Wissen über Arbeitsmarktstrukturen und Beschäftigungschancen, die Fähigkeiten und Neigungen der Arbeitsuchenden kann nicht kohärent strategisch

genutzt werden, da dafür wichtige Entscheidungen bei Dritten getroffen werden:

›Es ist problematisch, wenn man alle nötigen Erkenntnisse hat, die zu einer bestimmten Strategie der Umsetzung führen können, die aber nicht so laufen können, weil einem die Handhabung dafür letztlich fehlt. Diese Kompetenz ist den Akteuren, wie Agentur für Arbeit und Jobcentern, durch das neue System genommen worden. Das Zertifizierungsverfahren verlangt von den Trägern der Weiterbildung, dass sie sich mit dem Markt beschäftigen und nur gerechtfertigte Maßnahmen auf die Beine stellen. Wenn man dem blind vertrauen könnte und alle es so machen, wie es gedacht ist, würde es auch funktionieren. Leider funktioniert diese Idealvorstellung aber nicht.‹ (JC-II)

## Kooperation mit Trägern unter ›Markt‹bedingungen

In zahlreichen Interviews wird auf die gewandelten Kooperationsstrukturen zwischen Arbeitsverwaltung und Bildungsträgern nach der Einführung des Gutscheinsystems hingewiesen. So beschreibt ein Interviewpartner, dass in anderen Regionen das Band zwischen Arbeitsverwaltung und Bildungsträgern zerschnitten worden ist:

›Da gab es Situationen, nicht hier, aber in anderen Agenturen gab es Situationen, dass man also mit Trägern gar nicht mehr gesprochen hat, ein Verbot hatte, mit Trägern zu sprechen und Flyer auszulegen. Das war also nicht mehr gewünscht. Aus der Praxis heraus, meine persönliche Einschätzung, das geht nicht, das geht nicht. Man kann nicht ohne den anderen, das kann man nicht. Und das haben wir hier auch nie gemacht. [...] Wir haben zu allen Kontakt.‹ (JC-VII)

Dieser Austausch geht aber auf der strategischen Ebene nicht so weit, dass die Träger bei der Konzipierung der Bildungszielplanung bei der aktuellen Ausgestaltung wie andere regionale Arbeitsmarktakteure einbezogen werden. Dies wird mit der Gefahr der Wettbewerbsverzerrung begründet:

›Nein, das geht ja nicht. Das wäre ja nicht gut. Dann würden die im Vorfeld wissen, was genau kommt. Wir sprechen da ja auch über genaue Kontingente, Geld und Förderhöhen, Förderdauer. Daran kann man die Bildungsträger natürlich nicht beteiligen.‹ (JC-I)

Dennoch wird der Kontakt zu Trägern gehalten, um Wissen über deren Programmstruktur und Kapazitäten zu erhalten, damit die Bildungszielplanung auch auf ein entsprechendes Angebot treffen kann. Allerdings gilt, dass der Wettbewerb zwischen den Bildungsanbietern gewahrt wird:

›Auch in der Bildungslandschaft geht es um Wettbewerb. Der soll und muss gewahrt bleiben. Ich spreche trotzdem mit Trägern, weil wir natürlich auch wissen müssen: Was können Träger leisten? Wozu sind Träger imstande? Was können sie für Maßnahmen überhaupt machen? Denn uns hilft es wenig, hier Bildungsziele zu überlegen, Bildungsgutscheine einzustellen für Bildungsziele, die wir hier gar nicht umsetzen können. Das hilft uns nicht. Und deswegen bin ich immer noch so wie früher, aus meiner früheren Tätigkeit als Arbeitsberater, dass ich mit Trägern spreche. Und ich glaube, das ist für alle gemeinsam auch gut so.‹ (JC-VII)

Die Träger müssen sich damit in ihrer Ausrichtung auf die jährliche Bildungszielplanung verlassen. Diese Planungen sind aber flexibel und werden aktuell ausgerichtet an Arbeitsmarkt- und Qualifizierungsbedarfen angepasst. Im Ergebnis sei damit für die Träger nur begrenzte Verlässlichkeit gegeben:

›Gut, die Träger, die Bildungszielplanung, jeder Träger bekommt die. Der weiß genau, welche Bildungsziele haben wir da. Und jeder Träger weiß auch, dass sich das immer verändern kann. Das kann eben auch dann sein, dass plötzlich ein, also wirklich, wenn die Mittel knapp werden, dann würden bei uns, das haben wir eigentlich in den letzten paar Jahren so nicht gehabt für Qualifizierung, dann kann es auch sein, dass wir aufgrund eines neuen Bildungsziels ein anderes eben kippen. Das machen wir dann auch. Also inso-

fern, sage ich jetzt mal aus meiner langjährigen Erfahrung, sind wir ganz salopp gesagt, äh, ein schlechter Partner gegenüber Trägern, also kein großer verlässlicher Partner in dem Sinne, weil wir natürlich da immer gucken müssen: Was lässt unser Haushalt zu? Wie viel Geld ist da und was machen wir damit?‹ (JC-VII)

Durch die Vermarktlichung des Weiterbildungssystems können durchaus auch Friktionen dergestalt entstehen, dass Bildungsmaßnahmen nicht durchgeführt werden können, weil sich zu wenige Teilnehmerinnen gemeldet haben. Im Ergebnis kann der ausgestellte Bildungsgutschein dann verfallen und es muss ein neuer ausgegeben werden. Solchen Phänomenen wird versucht entgegenzuwirken, indem Träger teilweise aktuelle Informationen über die Eingangsphase in Maßnahmen an das Jobcenter übermitteln:

›Der Träger zum Beispiel schickt uns regelmäßig eine Mail, wann die nächste Eingangsphase ist. So können wir abschätzen, ob das mit den vier Wochen passt und wir den Kunden in die nächste Maßnahme aufnehmen können. Wenn ich sehe, dass es nicht passt, dann vereinbare ich meistens so mit dem Kunden: ›Sprechen Sie dort vor. Informieren Sie sich vorab und sobald Sie sich sicher sind, dass Sie daran teilnehmen wollen, melden Sie sich. Wir machen das dann so, dass es in diesen Vierwochen-Zeitraum noch hineinpasst.‹ (JC-VI)

Dieses grundlegende Spannungsverhältnis zwischen Kooperation und Wettbewerb führt aus der Sicht einiger Interviewter dazu, dass das entstandene ›instabile Gebilde‹ zu Reibungsverlusten führen kann, die nicht im Interesse der Arbeitsverwaltung, der Träger und der Arbeitsuchenden sein können:

›Natürlich brauchen wir eine etablierte, seriöse, erfolgreiche Trägerlandschaft. Alleine schaffen wir den Job sowieso nicht. Wir brauchen die. Die sagen: ›Seriös kann ich nur dann sein, wenn ich auch Verlässlichkeit habe, im Sinne von Planungssicherheit. Ich kann meine Leute beschäftigen, weil ich weiß, in zwei Jahren bekomme ich auch noch eine Maßnahme.‹ Dann kommen wir wieder dran: ›Wissen wir nicht – der Markt, das Geld und so weiter.‹ So sind wir hier in einem sehr instabilen Gebilde unterwegs.‹ (JC-III)

## Fördertreppen

Die beschriebenen Defizite im Bereich der Steuerungsmöglichkeiten werden als ein Grund genannt, warum individuelle Fördertreppen aus der Perspektive der Interviewpartner zu selten bewusst angelegt werden und gelingen und zu häufig von Zufällen abhängen:

›Ja, woran liegt das? Es liegt daran, dass nahtlose Förderketten eben nicht immer passen. Sie brauchen immer eine passende Maßnahme, einen passenden Platz.‹ (JC-I)

Ein idealtypischer Fördertreppenverlauf würde sich aus der Sicht eines Interviewten folgendermaßen gestalten:

›Also, diese Förderketten anzustoßen ist natürlich der ideale Verlauf. Jemand, der jetzt völlig unqualifiziert daherkommt, vielleicht auch lange Zeit, über Jahre, arbeitslos ist – der sollte schon mit einem Ein-Euro-Job oder einer Arbeitsgelegenheit – wie auch immer – anfangen. Er sollte dort sicherlich erst mal an einen Lebensrhythmus herankommen und mit einer einfachen Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW) weitergehen, zum Beispiel [Name]. Da wird nämlich auch noch mal geguckt, wo die Interessenschwerpunkte sind. Das sollte er durchlaufen. Das ist jetzt klassisch, was ich jetzt sage. Um danach eben noch mal vermittelt zu werden. Und dann vielleicht noch den Arbeitgeber mit einem Lohnkostenzuschuss zu unterstützen, um eben noch den letzten Schliff da rein zu bringen. [...] Theoretisch ist das immer so. Aber es kommt also auch nicht sehr häufig vor. [...] Das müsste man noch optimieren, das wäre besser. Ich würde das begrüßen.‹ (JC-I)

Ein weiterer Interviewpartner schätzt die Situation auf die Frage, ob bewusst Fördertreppen geplant und eingehalten werden, wie folgt ein:

›Die Antwort ist jein. Ich will jemand erst mal mit Beschäftigungsmitteln an den Arbeitsmarkt heranführen, qualifizieren, über einen sechsmonatigen Ein-Euro-Job, mit Qualifizierungsanteilen. Danach soll er vielleicht einen Einstieg in der Weiterbildung finden. In der Beschäftigungsphase stellt man fest, dass er länger braucht, es noch nicht reicht. Dann ist die nächste Maßnahme dahinter schon wieder weg und es muss eine Folgemaßnahme rein. Andersherum im Bereich Förderung beruflicher Weiterbildung, gerade wenn wir Umschüler haben, müssen wir Vorschaltmaßnahmen haben, um die Eignung noch mal zu kennen, fachlicher Art. Das ist bewusst so geplant. Da beginnt eine achtwöchige Trainingsmaßnahme mit Praktikumsanteilen. [...] Im Anschluss, wenn er die Maßnahme erfolgreich besteht und auch die Aussage da ist, dass er Potenzial für eine Umschulung hat, wird gezielt die Umschulung angegangen. Es gibt ganz verschiedene und vielfältige Wege.‹ (JC-III)

## Koordination mit Landesprogrammen

Bei der Planung von Landesprogrammen im Rahmen des Beschäftigungspolitischen Aktionsprogramms (BAP), finanziert aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF), beschreiben die Interviewpartner, dass es einen engen Austausch mit der zuständigen Senatsverwaltung gäbe. Probleme bei der Konzeption von Landesprogrammen, namentlich der Fachkräfteinitiative, sieht ein Teil der Interviewten dahingehend, dass entwickelte Konzeptionen nicht zu den Arbeitsuchenden im SGB II passen würden:

›Bei der Planung dieser Förderstrecke des Ressorts, der Planungsumsetzung sind wir beteiligt und bringen dabei unsere Betrachtungsweise mit ein. Wir sagen, was aus unserer Sicht geht und was nicht geht. Weil ja weitgehend die Ko-Finanzierung vorgesehen ist. Wenn dort etwas geplant wird, dafür ein Wettbewerbsaufruf ausgesprochen werden soll, was zwar toll am Arbeitsmarkt sein würde, weil dafür ein guter Bedarf besteht, aber für das wir keine geeigneten Teilnehmerinnen und Teilnehmer haben. Dann haben wir ein Problem. Dann haben wir so eine schöne Maßnahmenplanung, aber kriegen es nicht zustande, genügend Teilnehmerinnen und Teilnehmer zu gewinnen.› (JC-II)

›Die Landesregierung hat manchmal natürlich sehr innovative Ansätze. Die passen dann nicht so sehr auf unsere Kunden im SGB II. Denn wenn das wirklich hochgradige Fachkräfte sind, können wir die nicht bieten. Die können wir auch nicht ohne Weiteres qualifizieren. Aber die Abstimmung findet statt, im notwendigen Umfang. (JC-I)

## Verbesserungsbedarfe

Auf die Frage nach Verbesserungsbedarfen im Bereich der Förderung beruflicher Weiterbildung wurden vielgestaltige Hinweise gegeben. Quasi unisono erklärten die Befragten, dass die Arbeitsverwaltung die Kontrolle über die Maßnahmekosten zurückgewinnen müsse. Es solle zwar nicht prinzipiell vom Bildungsgutschein und vom Wettbewerbsprinzip zwischen den Trägern abgewichen werden, die Maßnahmeanerkennung solle aber von den Zertifizierungsagenturen an die Arbeitsverwaltung rückverlagert werden. Zudem wünschen sich die meisten Befragten, dass für spezifische Kundengruppen von Gutscheinverfahren abgewichen werden kann und Auftragsmaßnahmen ausgeschrieben werden können, wie es der Gesetzgeber auch seit April 2011 in begrenztem Umfang vorsieht.

›Ja, das würde ich begrüßen. Im Bereich unserer erfassten Kunden ist es bei drei Vierteln eigentlich erforderlich, dass man die Dinge mehr in die Hand nimmt. Auch die Träger sagen das. Damit hat man auch für die Träger mehr Sicherheit. Die schließen dann eine Vereinbarung mit uns über die Auftragsmaßnahme und haben so die Sicherheit, einen bestimmten Betrag zu bekommen. Damit haben sie wirtschaftliche und Planungssicherheit, was schon besser wäre. Die Träger blockieren sich eigentlich zunehmend selbst. Wegen der guten Mittelsituation hat es eben noch mehr Konkurrenz

gegeben. Die Mittel stiegen an, aber auch die Anbieter. Die haben alle für bestimmte Bildungsziele ihre Interessenten gehabt - fünf dort, fünf dort und fünf dort und keiner konnte beginnen, wenn sie sich nicht irgendwie geeinigt haben. Deshalb hieß es: Die Träger sollen sich absprechen. Das ist für mich total paradox: Einerseits soll Wettbewerb sein und andererseits sollen sie sich absprechen, was gar nicht zusammenpasst. Dann doch lieber den Wettbewerb, indem man eine Ausschreibung macht.‹ (JC-II)

Wünschenswert erscheint zudem aus der Perspektive der Interviewten die Möglichkeit einer überjährigen Budgetplanung, um verlässlich den Haushalt und damit auch Fördermaßnahmen für Zielgruppen mittelfristig planen zu können:

›Leider Gottes haben wir ja die Jährlichkeit des Haushaltes. Wenn man so eine Kontinuität hätte, dass man wüsste, für die nächsten drei, vier Jahre haben wir ein Budget. So könnte man längerfristig für bestimmte Zielgruppen planen. [...] Da wünschen wir uns nicht nur im Personalkörper eine Stabilität, sondern auch im Rahmen der Budgets und generell der Ressourcen, um ein bisschen über den Tag hinaus Planungen starten zu können.‹ (JC-III)

Ebenfalls an den Gesetzgeber adressiert ist der Vorschlag einzelner Jobcenter-Beschäftigter, dass Bildungsanstrengungen für Teilnehmende auch finanziell honoriert werden können. Begründet wird dies damit, dass ein Umschüler noch mindestens weitere 24 Monate finanziell nicht über das Grundsicherungsniveau hinauskommt.

Auf der regionalen Ebene wird Verbesserungsbedarf teilweise darin gesehen, dass sich die Weiterbildungsträger intensiver um die Vermittlung in Beschäftigung nach Abschluss der Maßnahme bemühen sollten. Obgleich dies inzwischen von ihnen verlangt wird, spiegeln die Interviews in den Jobcentern die Wahrnehmung wieder, dass hier noch Optimierungsbedarfe bestehen. Bei Trägern, die diesen Weg inzwischen konsequent verfolgen, zeigt sich aber auch das Problem, dass sie bei der Auswahl der Maßnahmeteilnehmer durchaus selektiv vorgehen:

›Die [Weiterbildungsträger] haben sehr intensive Unternehmenskontakte und arbeiten mit denen, was Praktika betrifft, intensiv zusammen. Sie machen zum Beispiel Arbeitgebermessen und haben eine intensive Verknüpfung mit dem Arbeitsmarkt und intensive Kenntnisse der Bedarfe. Sie sind relativ wählerisch, was die Aufnahme von Kunden betrifft. Solche Träger nehmen nicht alle mit einem Bildungsgutschein. Sie haben ihre eigenen Auswahlkriterien und verzichten lieber, wenn die jemand nicht erfüllt. Bei den Unternehmen haben sie ein Marktprofil, darauf legen sie sehr großen Wert. Absolventen zu produzieren, die nichts taugen, das können und wollen sie sich gar nicht leisten.› (JC-II)

Ein Interviewter verweist allerdings auch auf die politischen Diskurse über Arbeitslosigkeit, Erwartungen an die Arbeitsförderung und die Erwartungshaltung an Vermittlungsfachkräfte, die stärker an den Realitäten orientiert geführt werden müssten:

›Und da würde ich mir eigentlich auch wünschen, dass Politik mal ein bisschen ehrlicher ist und dass eben Politik mal sagt, es gibt Bewerber im Bestand, mit denen können Sie nichts anderes mehr machen, als die in den Ein-Euro-Job stecken. Und für viele ist nicht mal mehr das leistbar aus den unterschiedlichsten Gründen. Und dann soll man doch so ehrlich sein und sagen, die kriegen ihr Sozialgeld, die kriegen ihr Arbeitslosengeld II und mehr machen wir mit denen nicht. Und wir konzentrieren uns hier auf die, wo wir es eben bräuchten. Aber das passiert ja nicht, sondern da sagt man, alle können das, alle müssen das. Und wenn es dann nicht klappt, dann ist der Mitarbeiter im Jobcenter oder in der Agentur dafür verantwortlich, was so nicht ganz stimmt. Das würde ich mir zumindest wünschen.‹ (JC-V)

1 Vgl. Knuth (2012).
2 Allmendinger (2005).
3 Vgl. Schütz et al. (2011).
4 Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2012b) S. 4.
5 Vgl. Rosenthal/Wagner, Kapitel 1.3.
6 Vgl. Hermeling/Schröder, Kapitel 2.3.
7 Vgl. Grimm/Plambeck (2013), S. 14 ff.
8 Zum Prozess der Bildungszielplanung vgl. Matysik, Kapitel 3.3.
9 Vgl. Rosenthal/Wagner, Kapitel 1.3.
10 Vgl. Knuth (2011), S. 174.
11 Vgl. Rosenthal/Wagner, Kapitel 1.3.
12 Bis zum 01. April 2011 war es der § 46 SGB III. Daher ist in den Interviews oftmals noch von 46er-Maßnahmen die Rede.
13 Vgl. Hermeling/Schröder, Kapitel 2.3.
14 Vgl. auch Grimm/Plambeck (2013), S. 15 ff.

**ALEXANDER MATYSIK**
IAW Universität Bremen

# 3 Das Steuerungsinstrument der Bildungszielplanung: Umsetzung im Land Bremen

Mit der Novellierung des SGB III und der Einführung des SGB II im Zuge der Implementierung der Hartz-Gesetze hat sich in der Arbeitsmarktpolitik ein ›Systemwechsel‹ vollzogen.[1] Die Fokussierung auf das Kerngeschäft der Arbeitsvermittlung hat für die berufliche Weiterbildung zur Folge, dass sie dem Konzept einer ›vermittlungsnahen Qualifizierung‹ unterliegt.[2] Diese Anforderung einer möglichst zeitnahen Vermittlung in den allgemeinen Arbeitsmarkt führt nicht nur, aber auch bei den Jobcentern in Bremen und Bremerhaven im Umgang mit dem Instrument FbW unmittelbar dazu, dass kurzfristige, berufsorientierte Weiterbildungsmaßnahmen gegenüber den prinzipiell längeren Weiterbildungsmaßnahmen, insbesondere (betrieblichen) Umschulungsmaßnahmen, vorrangig zum Einsatz kommen. Neben der Stärkung des Vermittlungsvorrangs wurde zudem im Jahr 2003 das Bildungsgutscheinsystem eingeführt. Durch die Ausgabe des Bildungsgutscheins an den potenziellen Teilnehmer erfolgt nicht mehr eine direkte Zuweisung in Maßnahmen durch die Arbeitsverwaltung. Infolgedessen tragen die Weiterbildungsträger in Bezug auf das Zustandekommen von Maßnahmen das Hauptrisiko, indem sie für die Besetzung der Maßnahmeplätze mit einer ausreichenden Teilnehmeranzahl selbst verantwortlich sind.[3] Ein entscheidendes Instrument für die Steuerung des Weiterbildungsmarktes stellt die Bildungszielplanung (BZP) der Arbeitsverwaltung dar.

Die Erstellung der Bildungszielplanung ist eine originäre Aufgabe der Jobcenter beziehungsweise der zuständigen Agentur für Arbeit. Für die Häuser besteht dazu keine generelle Verpflichtung, wird aber von der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit empfohlen.[4]

Die Funktion der Planung ist die jährliche Definition von Bildungszielen, für die ein entsprechender Anteil an Bildungsgutscheinen hinterlegt wird, der sich idealiter an den Qualifikationsbedarfen der gegebenen Bewerberstruktur der Jobcenter sowie am Arbeitskräftebedarf der lokalen Wirtschaft ausrichtet. Die erstellte Bildungszielplanung gibt somit in erster Linie den Trägern beruflicher Weiterbildung Anhaltspunkte und Vorgaben bezüglich Gestalt und Umfang des zu (konzipierenden) Maßnahmeangebots.

Nachfolgend wird der Prozess der Erstellung der Bildungszielplanung der Jobcenter im Land Bremen schrittweise nachgezeichnet, um die Methodik zur Ermittlung des Umfangs der verschiedenen Zielgrößen darzulegen. Die Ergebnisse beruhen auf einem Forschungsprojekt, das am Institut Arbeit und Wirtschaft (IAW) der Universität Bremen und der Arbeitnehmerkammer im Auftrag der Arbeitnehmerkammer im Jahr 2012 durchgeführt worden ist.

## Dynamischer Planungsprozess

Die zuständigen Mitarbeiter der Jobcenter[5] fassen die Bildungszielplanung als einen dynamischen, ganzjährigen Prozess auf, dessen Arbeitsschwerpunkt jeweils im Herbst liegt. Zur umfassenden Bedarfsermittlung werden über das ganze Jahr Informationen aus unterschiedlichen Quellen aufgenommen, aufbereitet und bewertet.

Darüber hinaus besteht in dieser Phase die Aufgabe nach eigenen Angaben darin, Kontakte zu relevanten arbeitsmarktpolitischen Akteuren wie Trägern beruflicher Weiterbildung, Arbeitnehmer und Arbeitgebervertretern sowie einzelnen Branchenvertretern aufzunehmen und zu pflegen. Bezogen auf die Bildungszielplanung lassen sich aus Sicht der Jobcenter eine Vielzahl an verschiedenen formellen wie informellen Tref-

fen, in denen die Bildungszielplanung thematisiert wird, benennen: Hierzu gehören unter anderem

- *Gremien (Beirat des Jobcenters),*
- *Veranstaltungen und Fachgespräche (z. B. Expertengespräch in Bremerhaven, ausgerichtet durch das Jobcenter Bremerhaven),*
- *Jour fixes (Weiterbildungsträger und/ oder Senatsressort mit Jobcenter Bremen),*
- *Arbeitsgruppen (AG Weiterbildung; AG Reißverschluss) sowie*
- *bilaterale Gespräche.*

Die Kommunikation findet dabei je nach Austauschform regel- oder unregelmäßig statt und bezieht die unterschiedlichsten personalen Ebenen (Führungskräfte und/oder Fachkräfte) mit ein. Betont wird jedoch, dass die Bildungszielplanung ausschließlich ein Querschnittsthema beziehungsweise einen Tagesordnungspunkt unter vielen bildet. Aus Sicht der Jobcenter fließen dabei die Vorstellungen und Ideen der relevanten Akteure in die Bildungszielplanung mit ein, wobei offenbleibt, wie und in welchem Umfang dies konkret der Fall ist.

Nichtsdestotrotz wird auch vonseiten der Jobcenter angeführt, dass der Austausch, insbesondere mit den Weiterbildungsträgern, seit den strukturellen Veränderungen beim Instrument FbW (Förderung beruflicher Weiterbildung) deutlich eingeschränkt ist. Die Agentur für Arbeit Bremen begründet dies, stellvertretend für die Arbeitsverwaltung im Land Bremen, zum einen institutionell mit der Einführung des Bildungsgutscheins und zum anderen organisatorisch. So ersetzte mit der Hartz-Reform der FbW-Koordinator in den Agenturen für Arbeit das Berufsbild des Arbeitsberaters. Die Aufgabe des FbW-Koordinators wird dabei jeweils von einer Person in den Agenturen und Jobcentern zusätzlich als Querschnittsaufgabe wahrgenommen. Eine intensive Kontaktpflege zu den Bildungsträgern wird vor diesem Hintergrund als nicht mehr möglich bewertet. Ergänzend erscheint es aus Sicht des Jobcenters Bremen zudem wenig sinnvoll, den Weiterbildungsträgern große Einflussmöglichkeiten auf die Bildungszielplanung zu gewähren. So präsentiert sich die Trägerlandschaft aus Perspektive des Jobcenters als uneinheitlich und von divergierenden Interessen geleitet. Somit beschränkt sich der Kontakt auf einen Informationsaustausch mit den vor Ort ansässigen Trägern, in dessen Mittelpunkt die Vergabepraxis beziehungsweise Umsetzung des Instruments FbW steht.

In Bremerhaven verweisen Agentur für Arbeit und Jobcenter gemeinsam darauf, dass im Zuge des Planungsprozesses die Weiterbildungsträger (vor Ort) eingeladen beziehungsweise direkt das Gespräch gesucht wird. Dabei werden frühzeitig erste Planungswerte und Vorstellungen von bestimmten Bildungszielen vorgelegt, um so den Weiterbildungsträger eine größere Vorlaufzeit bei der Maßnahmekonzipierung zu ermöglichen. Auch bei diesen Kontakten, wenngleich inhaltlich anders aufgestellt als in Bremen, wird, den Trägern beruflicher Weiterbildung keine direkte Eingriffsmöglichkeit auf den Planungsprozess eingeräumt.

Eine gesonderte Rolle nimmt dagegen das Land Bremen, vertreten in erster Linie durch den Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen, ein. Über das arbeitsmarktpolitische Landesprogramm, insbesondere im Rahmen der sogenannten Fachkräfteinitiative, wird dem Land dabei Gestaltungsspielraum bei der Bildungszielplanung eingeräumt. Dabei konzentriert sich die Zusammenarbeit auf regelmäßige Austauschrunden (Jour fixes, sonstige Abstimmungsrunden), in denen die konkrete Bedarfsermittlung von Fachkräften in spezifischen Wirtschaftsbranchen (z. B. regenerative Energien) im Mittelpunkt steht. Aus dieser gemeinsamen Bedarfsermittlung heraus werden einzelne Bildungsziele definiert und in erster Linie mit Mitteln der Landes-ESF-Förderung finanziert. Vom quantitativen Umfang her stellen die FbW-Förderungen mit Landes-ESF-Mitteln im Spektrum der Gesamtförderung allerdings nur eine untergeordnete Rolle dar.[6]

## Erstellung des Planungsentwurfs

In der Regel beginnt im Spätsommer, nach einer formalen Planungsaufforderung durch die Zentrale der Bundesagentur für Arbeit (BA) an die örtlichen Geschäftsführungen der Jobcenter, die Phase der planungsfokussierten Analyse und Auswertung für die eigentliche Bildungszielplanung.

Unter Einbezug von Eckdaten zu Rahmenbedingungen am lokalen Arbeitsmarkt sowie methodischen Hilfsmitteln, die teilweise durch die Zentrale der Bundesagentur für Arbeit zur Verfügung gestellt werden, erarbeiten die zuständigen FbW-Koordinatoren einen ersten vorläufigen Planungsentwurf – zunächst unabhängig von jeglichen Budgetvorgaben. Als ein methodisches Hilfsmittel wird dabei der sogenannte ›BA-Arbeitsmarktmonitor‹[7] angeführt, mit dessen Hilfe die detaillierten Auswertungen von Entwicklungen in einzelnen Branchen und Berufsfeldern innerhalb eines Zeitraums von zehn Jahren möglich sind. Mithilfe dieses Analysetools lassen sich beispielsweise in Bezug auf einzelne Branchen und Berufsfelder Tendenzen aufzeigen, die in der Planung Berücksichtigung finden.[8] Des Weiteren wird auf die Auswertung der ›Vakanzzeiten‹ von Stellenangeboten verwiesen. Die Vakanzzeit stellt einen Indikator dar, mit dem die Laufzeit einer unbesetzten Stelle im Bestand der BA gemessen wird.[9]

Dabei gilt als Faustregel: je länger die Laufzeit einer unbesetzten Stelle im Bestand des Jobcenters, desto größer ist die Nachfrage nach entsprechenden Fachkräften, die seitens des Jobcenters nicht bedient werden kann. Die Identifizierung der Stellenbestände mit einer erhöhten Vakanzzeit wird somit in die Bildungszielplanung einbezogen.

Zudem finden die im Laufe eines Jahres zusammengetragenen und aufbereiteten Datenmaterialen Verwendung.[10] Unter Zuhilfenahme der berufsfachlich zuständigen Kollegen – in erster Linie Arbeitsvermittler aus den Bereichen Markt und Integration sowie Mitarbeiter des Arbeitgeber-Services – werden die quantitativen Größenordnungen der häufig unterschiedlichen Bedarfslagen von Wirtschaft und Arbeitsuchenden ermittelt und gegenübergestellt.

Es gilt dabei mehrere Gesichtspunkte im Auge zu behalten. Einerseits blickt man in den arbeitnehmerorientierten Teams auf die Zusammensetzung der Kundenstruktur: Wie steht es um die jeweiligen Bewerberpotenziale? Welche Qualifikationsbedarfe bestehen aufseiten der Arbeitsuchenden? So genügen in manchen Fällen kleinere Nachqualifikationen, in anderen erscheint unter Umständen eine (betriebliche) Umschulungsmaßnahme als sinnvoll.

Parallel dazu wird die Nachfragesituation auf dem Arbeitsmarkt hinsichtlich ungedeckter (Berufs-)Abschlüsse analysiert. Die Aufgabe arbeitgeberorientierter Teams ist es, Beschäftigungstrends in einzelnen Berufsfeldern zu erkennen, den Arbeitskräftebedarf der Unternehmen und die Nachfrage nach bestimmten Qualifikationen in konkrete Zahlen zu übertragen. Die Planung erfolgt branchen- und berufsorientiert. Aus dieser Perspektive heraus lassen sich die später formulierten Bildungsziele nach Berufsfeldern anordnen, wodurch die Setzung von Schwerpunkten ermöglicht wird. Auf diese Weise können zum einen nachfragestarke Wirtschaftszweige der Region (wie etwa der Bereich der regenerativen Energie oder der Pflegesektor) verstärkt mit Bildungsgutscheinen versehen werden, um dem wiederholt in einzelnen Branchen beklagten Fachkräfteengpass begegnen zu können.

Gerahmt wird die inhaltliche Ausgestaltung der Bildungszielplanung der Jobcenter sowohl durch weitere empirischmethodische Hilfsmittel (etwa Publikationen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung oder die Datenbank Treffer[11]) sowie durch die gesammelten Erfahrungswerte der zuständigen Mitarbeiter, die den Arbeitsmarkt über Jahre hinweg fortlaufend im Blick behalten.

Durch den Rückgriff auf die gesammelten Erfahrungswerte ist aus Sicht der Jobcenter in der Bildungszielplanung ein gewisses Maß an Kontinuität gewährleistet. Kritisch ist hier jedoch anzumerken, dass auch Erfahrungswerte nicht vor politisch verordneten Budgetkürzungen schützen und eine kontinuierliche Planung so letztlich konterkariert wird. Eine zumindest halbwegs mittelfristige Kalkulation für alle Beteiligten ermöglichen in erster Linie (betriebliche) Umschulungen. Durch die mehrjährige Laufzeit dieser Maßnahmen besitzen die Planer finanzielle Eckwerte für die kommenden Eingliederungstitel. Dies erweist sich im Umkehrschluss als problematisch, da das FbW-Planungsverfahren vorsieht, dass das Verhältnis zwischen dem sogenannten ›Barmittelanteil‹ und den ›Verpflichtungsermächtigungen‹ für die nächsten Jahre,

›buchhalterisch‹ gewahrt bleiben muss.

Die Gefahr einer Verletzung des Verhältnisses wird aus Sicht des Jobcenters Bremen konkret, wenn Weiterbildungsmaßnahmen mehrheitlich in der zweiten Jahreshälfte oder gar erst im letzten Quartal des Haushaltsjahres starten.

Die Folge ist in der Regel zum einen ein nicht ausreichend zur Verfügung stehender Barmittelanteil für das laufende Haushaltsjahr, zum anderen wird durch den späten Starttermin sowie die Laufzeit der Maßnahmen der Anteil der Verpflichtungsermächtigungen für das kommende Haushaltsjahr automatisch größer, was wiederum eine Verringerung des Barmittelanteils nach sich zieht.

Vor dem Hintergrund der stets unsicheren Entwicklung des Eingliederungstitels ein teilweise abenteuerliches Unterfangen.

Zur endgültigen Bestimmung der Bildungszielplanung werden weitere Kriterien herangezogen. Dazu zählt die Auswertung über die Wirkung von Maßnahmen, welche mithilfe der Integrationsquote vorgenommen wird. Die Eingliederungsquote drückt den Anteil der Teilnehmer an einer Weiterbildungsmaßnahme aus, die nach Beendigung der Maßnahme, innerhalb eines Zeitraums von in der Regel sechs Monaten ein ungefördertes Beschäftigungsverhältnis aufgenommen haben. Über das Instrument der Integrationsquote wird folglich nachvollzogen, wie erfolgreich einzelne Bildungsziele durch die Weiterbildungsträger und ihre platzierten Maßnahmen umgesetzt wurden.

Dieser Aspekt rückt in der Konzipierung von Weiterbildungsmaßnahmen seit den Reformen mehr und mehr ins Zentrum und flankiert somit den initiierten Kostensenkungs- und Optimierungswettbewerb auf dem Weiterbildungsmarkt. Insbesondere im Jobcenter Bremerhaven haben vor diesem Hintergrund die Maßnahmen für eher arbeitsmarktferne Leistungsempfänger bei der Konzeption der Bildungszielplanung entsprechend an Bedeutung eingebüßt. Nichtsdestotrotz findet innerhalb des Planungsprozesses ein Abgleich der gesamten Bewerberstruktur verbunden mit einer Analyse des Qualifizierungsbedarfs statt. Übergreifend werden daraus Kontingente für spezifische Zielgruppen wie etwa Geringqualifizierte und Berufsrückkehrer in der Bildungszielplanung bereitgestellt.

Neben dem Kriterium Wirksamkeit hat die Wirtschaftlichkeit von Maßnahmen im Zuge der weiteren Verringerung des Eingliederungstitels, einhergehend mit der Aufforderung zur Steigerung der Integrationsquote[12], mehr denn je an Bedeutung hinzugewonnen. Unmittelbare Folge der Budgetkürzungen ist, dass die unterschiedlichen Bildungsziele im Prozess der Bildungszielplanung ihre Rangordnung und Gewichtung über die Bedarfe von Arbeitgebern und -nehmern hinaus zunehmend über Effizienzmaßstäbe erfahren.

Eine letzte Anpassung widerfährt der Bildungszielplanung gegebenenfalls durch die zugewiesenen Eingliederungstitel, bevor sie durch die Trägerversammlung des Jobcenters als Bestandteil des jährlichen Arbeitsmarkt- und Integrationsprogramms abgestimmt wird.[13]

Die finale Bildungszielplanung wird letztlich in der Regel gegen Ende eines Kalenderjahres allen relevanten Akteuren öffentlich präsentiert. Auf Grundlage der durch die Jobcenter (und Arbeitsagenturen) erstellten Bildungszielplanungen obliegt es den Trägern der beruflichen Weiterbildung, entsprechende Weiterbildungsmaßnahmen zu konzipieren und geeignete Teilnehmer zu akquirieren.

Nachfolgend wird die (ideale) Erarbeitung der Bildungszielplanung in einem Prozessschema dargestellt.

## Prozessschema Bildungszielplanung durch die Jobcenter im Land Bremen

**Frühjahr/ Sommer**

**Informationen** aus verschiedenen Quellen zusammentragen, unterschiedliche **Gesprächsrunden** der FbW-Koordinatoren

- Weiterbildungsträgern
- Arbeitgeber- und -nehmerverbänden
- hausintern (insbesondere Vermittlungsteams, Arbeitgeber-Service)

**fließen ein**

**Herbst**

**Auswertung der Maßnahmenwirksamkeit**

- Integrationsquote
- Verbleibsquote
- Erfolgsbeobachtung bei Trägern

**Erfahrungswerten**

**Bedarfserhebung- und ermittlung auf Grundlage von**

**Bewerberstruktur**

- Qualifikationspotenziale
- Qualifikationsbedarfe

**Nachfragsituation**

- branchen-/ berufsbezogene Auswertungen
- Analyse der Vakanzzeiten
- branchenbezogene Angaben von Verbänden

**Winter**

**Festlegung der Planungsgrößen**

- unter Zuhilfenahme fachlich zuständiger Kollegen
- branchenspezifische Gewichtung

Zustimmung der Trägerversammlung (SGB II)

**Öffentliche Präsentation der Bildungszielplanung**

- Weiterbildungsträger
- Wirtschaft

Quelle: Eigene Darstellung

**(formale) Planungsaufforderung**

**Bereitstellung von:**

- Eckdaten zu Rahmenbedingungen
- methodischen Hinweisen

**Übermittlung des Entwurfs**

**BA-Zentrale, Regional-direktion**

**EGT-Mittelzuweisung**

## Chancen und Schwachstellen

Besondere Erwähnung durch die Jobcenter finden konkrete und kurzfristige Maßnahmeplanungen, die im Rahmen einer konzertierten Absprache mit Arbeitgebern und Weiterbildungsträgern aufgelegt und mit entsprechenden Bildungsgutscheinen hinterlegt werden. So kommt es im Idealfall zu der Situation, dass einzelne Arbeitgeber beim Jobcenter oder der Arbeitsagentur einen quantifizierbaren Fachkräftebedarf melden, den es kurz- bis mittelfristig zu decken gilt. In dieser Situation sichern die Jobcenter in der Regel ihre Unterstützung beim Zustandekommen beziehungsweise bei der Vermittlung in entsprechende Qualifizierungsmaßnahmen zu.

Bei diesem kooperativen Vorgehen zeigen sich, so die bisherigen Erfahrungen der Jobcenter, die größten Erfolgschancen bezüglich einer nachhaltigen Integration in ungeförderter Beschäftigung.[14] Der Vorteil eines direkt vonseiten der Arbeitgeber kommunizierten Fachkräftebedarfs wird darin gesehen, dass es dem Jobcenter in solchen Fällen möglich ist, diesen unmittelbar mit der verfügbaren Bewerberstruktur und dem entsprechenden Qualifizierungsbedarf abzugleichen.

Potenzielle Bewerber werden im Rahmen von gemeinsamen Informationsveranstaltungen von Jobcenter, Arbeitgeber und Weiterbildungsträger auf die Maßnahmeaktion aufmerksam gemacht. Dabei erläutert der Arbeitgeber die konkreten Anforderungen an die Tätigkeit sowie die Arbeitsbedingungen, der Weiterbildungsträger klärt über die entsprechenden Voraussetzungen und Abschlussqualifikationen der zu besuchenden Weiterbildungsmaßnahme auf. Zudem besteht die Möglichkeit der unmittelbaren Kontaktaufnahme von Arbeitgebern und Weiterbildungsträgern mit potenziellen Arbeitnehmern. Nach Einschätzung des Jobcenters Bremen wird auf diese Weise zudem eine viel größere Wirkung in Bezug auf die Bereitschaft der Bewerber, im Anschluss an die Qualifizierungsmaßnahme eine neue Beschäftigung aufzunehmen, erzielt. Grundsätzlich genießt diese Art der Einrichtung von Maßnahmen vonseiten der Jobcenter eine gewisse Bevorzugung, wobei darauf verwiesen wird, dass das Zustandekommen mit einem hohen Aufwand verbunden ist und bisher nur in einzelnen Branchen wie den regenerativen Energien, insbesondere in der Windenergie oder im Lager-, Logistik- und Verkehrsbereich umgesetzt worden ist.

Zusammenfassend zeigen die Ausführungen, dass es sich beim internen Erarbeitungsprozess der Bildungszielplanung der Jobcenter im Land Bremen um einen vielschichtigen, zum Teil systematischen Erarbeitungsprozess handelt, der sich zeitlich über Monate erstreckt und inhaltlich sowohl von externen als auch internen Größen mehr oder weniger beeinflusst wird.

Während die internen Einflussgrößen den Erarbeitungsprozess eindeutig zu dominieren scheinen, manifestieren sich die externen Einflussgrößen in einer vielfältigen aber eher unsystematischen Kontaktstruktur zwischen den Jobcentern auf der einen Seite und den relevanten arbeitsmarktpolitischen Akteuren (Weiterbildungsträger, Arbeitgeber-/Arbeitnehmervertreter sowie Branchenvertreter) auf der anderen Seite. So finden regelmäßige und unregelmäßige, formelle und informelle Treffen statt, in denen seitens der Wirtschaft und deren Interessenvertretung Informationen und Hinweise zum Fachkräftebedarf sowie durch die Weiterbildungsträger Angaben zur Umsetzung von FbW an die Jobcenter erfolgen. Letztlich aber ›verliert‹ sich die Bildungszielplanung in diesen Gesprächsrunden als ein Punkt auf der Tagesordnung. Für Außenstehende erscheint die Bildungszielplanung somit auf den ersten Blick als wenig transparent, da nicht nachvollziehbar ist, inwieweit Jobcenter Informationen und Hinweise zum Fachkräftebedarf durch die relevanten arbeitsmarktpolitischen Akteure einfließen lassen. Zudem lässt sich nicht mit eindeutiger Sicherheit sagen, wie konkret die Potenzialanalyse der Leistungsbeziehenden durch die Mitarbeiter der Jobcenter erfolgt, auf welcher methodischen Grundlage diese erfolgt und wie diese in den Planungsprozess Berücksichtigung finden. Einzig das Endprodukt, die fertiggestellte Bildungszielplanung liefert hierfür Anhaltspunkte. Dabei ist davon auszugehen, dass der Planungsprozess einer

hierarchischen Betrachtung folgt, wonach der Blick auf den Arbeitsmarkt Vorrang vor dem Potenzial der Arbeitsuchenden hat.

Die generelle Bewertung der Bildungszielplanung durch die Jobcenter im Land Bremen erscheint zwiespältig: Während durch das Jobcenter Bremerhaven der Umstand hervorgehoben wird, dass mit der Etablierung der Bildungszielplanung und der damit verbundenen alleinigen Definition von Bildungszielen eine höhere Steuerungskompetenz gegenüber den Weiterbildungsträgern erzielt wurde, verweist das Jobcenter Bremen im Gegensatz dazu auf die Schwierigkeit, dass das vielschichtige Maßnahmeangebot nicht immer eindeutig einem definierten Bildungsziel zugewiesen werden kann. In der Konsequenz sind Bildungsgutscheine für Maßnahmen ausgegeben worden, die im Nachhinein keinen nachhaltigen Integrationseffekt auslösten.

1 Vgl. Faulstich et al. (2004), S. 17.
2 Vgl. ebenda.
3 Vgl. Hermeling, Kapitel 3.4.
4 Vgl. Kruppe (2008), S. 8.
5 In Bremerhaven erfolgt die Erstellung der Bildungszielplanung des Jobcenters in enger Abstimmung mit der örtlichen Agentur für Arbeit.
6 Dabei handelt es sich in erster Linie um die Erprobung neuer Weiterbildungsmodule beziehungsweise die Weiterentwicklung bestehender Module. Ziel der Förderung ist es, nachhaltige Qualifizierungsmaßnahmen zu entwickeln, die im Anschluss an die ESF-Förderung im Rahmen von FbW der Arbeitsagenturen und Jobcenter weitergeführt werden können. Vgl. Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales (2010).
7 Beim BA-Arbeitsmarktmonitor handelt es sich um eine IT-gestützte Informationsplattform, in der eine Vielzahl an regionalen arbeitsmarktrelevanten Daten zur Verfügung gestellt werden, vgl. www.arbeitsagentur.de/Arbeitsmarktmonitor, letzter Zugriff: 2013-03-13.
8 Vgl. Jobcenter Bremerhaven (2012).
9 Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2012c).
10 So verfügt beispielsweise der zuständige FbW-Koordinator der Agentur für Arbeit Bremerhaven nach eigenen Angaben über selbst angelegte Datenmatrizen, die speziell für die Bildungszielplanung angelegt kontinuierlich weitergeführt werden.
11 Vgl. Stephan et al. (2006). Mit Unterstützung der Datenbank TrEffeR bemüht sich die BA um eine systematische quantitative Wirkungsanalyse der Instrumente der aktiven Arbeitsförderung.
12 Beispielhaft wird durch das Jobcenter Bremen angeführt, dass durch die Zentrale in Nürnberg die Vorgabe kam, die Integrationsquote für das Instrument FbW im Jahr 2011 um 5 Prozent gegenüber dem Jahr 2010 zu steigern.
13 Die Trägerversammlung bildet formal das höchste Entscheidungsgremium in Jobcentern, die als gemeinsame Einrichtung der lokalen Agentur für Arbeit und der Kommune betrieben werden, in der unter anderem über die geschäftspolitische Ausrichtung entschieden wird.
14 Vgl. Mehlis, Kapitel 4.1.

SUSANNE HERMELING
Arbeitnehmerkammer Bremen

# 4 Weiterbildungseinrichtungen

Im folgenden Abschnitt werden die Instrumente der arbeitsmarktpolitischen Qualifizierungsförderung hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf den Bereich der geförderten Weiterbildung kurz beschrieben. Die nachfolgende Auswertung der Experteninterviews mit Geschäftsleitungen und Lehrkräften von Bildungsträgern im Land Bremen sind in den größeren strukturellen Kontext beispielhaft einzuordnen. Im Mittelpunkt stehen das Planungshandeln sowie die pädagogische Praxis in den Einrichtungen.

## Neue Förderinstrumente nach den Hartz-Reformen

**Bildungsgutscheine in der Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW)**

Vor den Hartz-Reformen beauftragten die Arbeitsämter Bildungsträger direkt mit der Umsetzung von Weiterbildungen und Umschulungen für eine im Vorfeld vereinbarte Zahl von Plätzen. Mit der Einführung von Bildungsgutscheinen im Jahr 2003 wurde die enge Kooperation zwischen Arbeitsverwaltung und Bildungsanbietern aufgelöst. Vermittler dürfen seitdem nurmehr Gutscheine mit festgelegten Bildungszielen ausgeben, aber keine Empfehlungen für bestimmte Anbieter aussprechen. Weiterbildungseinrichtungen müssen für ihre geförderten Kurse werben, Interessenten beraten und Teilnehmende akquirieren. Bildungsanbieter und einzelne Maßnahmen werden außerdem nach einer Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung zertifiziert. Im Jahr 2006 wurde diese Aufgabe an unabhängige fachkundige Stellen übertragen, die ihre Dienstleistungen auf dem Markt anbieten. Durch das neue System sollte ein freier Wettbewerb unter Bildungsanbietern geschaffen werden, mit den Zielen Kosten zu senken und gleichzeitig die Qualität des gesamten Angebots an geförderter beruflicher Weiterbildung zu heben.[1]

Mit dem Bildungsgutscheinsystem sind jedoch die Kosten für FbW gestiegen und die Planungssicherheit der Bildungsanbieter hat erheblich abgenommen. Der Weiterbildungsmonitor, eine jährliche Befragung von Anbietern, deutet bereits für das Jahr 2003 auf unmittelbare Auswirkungen hin. So gaben 62 Prozent von 947 befragten Anbietern an, dass die Auslastung ihrer Einrichtung zurückging, 45 Prozent bestätigten, dass Kurse aufgrund mangelnder Nachfrage nicht stattfinden konnten und 38 Prozent gaben an, dass Kursdauern gekürzt werden mussten.[2] Eine WSF-Studie fasst für das Jahr 2003 die Folgen der Arbeitsmarktreformen für Weiterbildungseinrichtungen zusammen, die ihren Umsatz überwiegend aus Mitteln der Agentur für Arbeit tätigen: ›Meldungen über Insolvenzen, Massenentlassungen, Lohnkürzungen, Umwandlungen von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen in Honorarverträge, Notlagen-Tarifverträge u.a.m‹[3]. Tatsächlich reduzierten sich in den Jahren 2003 bis 2005 die Zahl der Eintritte in FbW auch aufgrund von Mittelkürzungen drastisch und erholten sich ab 2006 nur langsam. In den Jahren der Konjunkturprogramme 2008 und 2009 brachte ein Förderhoch erneut hohe Eintrittszahlen. Von 2010 auf 2011 wurden die Mittel für Arbeitsförderung im Rahmen des Sparpaketes der Bundesregierung wiederum stark vermindert, womit auch die Eintritte in FbW zurückgingen.[4] Nach dem Weiterbildungsmonitor 2012 geben die Anbieter, die maßgeblich durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen finanziert sind, seit dem Jahr 2010 negative Prognosen für ihr Geschäftsfeld ab und erwarten einen Personalabbau, insbesondere bei befristet Beschäftigten. Der Anteil von befragten Anbietern, die im Feld FbW-Maßnahmen durchführen, sank in diesem Berichtsjahr.[5]

Gleichzeitig mit den Kürzungen der Mittel für die Arbeitsförderung werden seit 2012 auch die Kosten für einzelne Weiterbildungsmaßnahmen gedrosselt. Mit der Instrumentenreform vom April 2012 ist die neue Zulassungsverordnung AZAV in Kraft getreten, die die Zulassung von Maßnahmen an die für FbW-Maßnahmen festgelegten Bundesdurchschnittskostensätze bindet. Falls die von Bildungsträgern eingereichten Konzepte höhere Sätze vorsehen, muss der Zertifizierer vor der Zulassung die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit einholen. Der Bildungsträger wiederum muss einen erhöhten Aufwand schriftlich begründen. Nach Berichten großer Bildungsträger genehmigt die Bundesagentur höhere Sätze in der Regel nicht. Wahrscheinlich wird sich die faktische Kostendeckelung auf die Qualität von geförderter beruflicher Weiterbildung negativ auswirken.[6] Hinzu kommt, dass die Bundesagentur für Arbeit bei der Kostenberechnung von Teilnehmerzahlen ausgeht, die in der Realität nicht realisiert werden können, wenn nicht genügend Bildungsgutscheine bei einer Maßnahme ankommen. Ausgleichend könnte sich im Jahr 2013 auswirken, dass die Qualifizierungsförderung wieder mehr in den Fokus der Arbeitsverwaltung rückt, da insbesondere abschlussbezogene Weiterbildung aufgrund politischer Initiativen und der Debatte um Fachkräftebedarfe aufgewertet wird. Das heißt, dass die Chancen im Jahr 2013 größer geworden sind, dass Maßnahmen ›voll‹ werden und damit besser finanziert sind als in den Jahren 2011 und 2012.

## Standardisierte Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung

›Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung‹ nach § 45 des SGB III können bei einem Bildungsträger, einem Vermittlungsdienstleister oder in Betrieben stattfinden. Maßnahmen bei Trägern sind beispielsweise eine ›Kenntnisvermittlung‹ oder berufsspezifische ›Eignungsfeststellung‹ und dürfen die Dauer von acht Wochen nicht überschreiten. ›Bewerbercenter‹ dauern meistens nur wenige Tage und ›Kombinationsleistungen‹ mit einer Mischung aus Profiling, Bewerbungstraining, Praktikum und ›Coaching‹ dürfen maximal 12 Wochen lang sein. In der Regel werden den Maßnahmen Teilnehmende vom Jobcenter zugewiesen und die Nichtteilnahme kann mit Sanktionen belegt werden. Seit April 2012 können auch Aktivierungs- und Vermittlungsgutscheine ausgegeben werden, die die Empfänger selbstständig bei Trägern einlösen können, die dem definierten Bildungsziel entsprechende Maßnahmen anbieten. In welchem Umfang diese Möglichkeit genutzt wird, ist noch offen. Die Gutschein-Maßnahmen müssen seit 2012, ebenso wie FbW-Maßnahmen, von einer fachkundigen Stelle nach der Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung AZAV zugelassen werden.

Aktivierungsmaßnahmen werden in der Regel nicht vom Jobcenter, sondern vom Regionalen Einkaufszentrum ausgeschrieben und sind in Inhalt und Ablauf standardisiert. Alle Bildungsträger, die nach AZAV zertifiziert sind, können Angebote einreichen. Die noch im Jahr 2011 veröffentlichten Durchschnittskostensätze für die Ausschreibungsmaßnahmen lagen zum Teil unter zwei Euro pro Teilnehmerstunde. Seit Mai 2013 liegt der niedrigste angegebene Durchschnittskostensatz bei 3,27 Euro pro Teilnehmerstunde.[7] In der Praxis ist jedoch davon auszugehen, dass Träger, die sich auf die Durchführung von Aktivierungsmaßnahmen spezialisiert haben, diese Sätze unterbieten. Da bei den ausgeschriebenen Maßnahmen feste Platzzahlen garantiert finanziert werden, haben die Träger, die den Zuschlag für ihr Angebot bekommen, trotz der geringen Sätze eine Planungssicherheit für das verkaufte Angebot. Allerdings müssen Träger flexibel reagieren und oft kurzfristig Konzepte auf neue Ausschreibungen erstellen, um Vergabefristen einzuhalten. Für Aktivierungsmaßnahmen werden dem Träger erfolgreiche Arbeitsvermittlungen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung oft vergütet, die Sätze liegen bei 1.000 Euro nach einer nachgewiesenen sechswöchigen Beschäftigung und weiteren 1.000 Euro nach einem sechsmonatigen Beschäftigungsverhältnis.

Die Konkurrenz mit neuen Anbietern, die sich oft auf ›große Lose‹ bewerben und ›kostengünstige‹ Maßnahmen mit hohen Teilnehmerzahlen durchführen,

wächst. Der preisliche Unterbietungswettbewerb zeitigt erhebliche Qualitätsverluste für die Maßnahmen und prekäre Beschäftigungsverhältnisse für das pädagogische Personal. Verbände etablierter Bildungsträger reagieren auf diese Entwicklungen mit Forderungen nach erweiterten Qualitätsstandards. Der Bundesverband der Träger beruflicher Bildung fordert, dass alle Träger für ihre Zulassung eine Erklärung zur Einhaltung von Mindestarbeitsbedingungen vorlegen müssen.[8] Die bag arbeit hat als Verband arbeitsmarktpolitischer Dienstleister eine Reforminitiative für neue Vergabeverfahren in der Arbeitsförderung bereits 2010 initiiert und die Nutzung von freihändiger Vergabe und beschränkten Teilnahmewettbewerben gefordert. Außerdem sollen bei der Maßnahmequalität nicht formale und quantitativ messbare Kriterien, sondern die ›Umsetzung fachbezogener, pädagogisch-didaktischer Prozesse‹[9] im Vordergrund stehen.

Die oben aufgeführten Befunde zeigen an, in welchem Ausmaß neue Förderinstrumente und Mittelschwankungen Bildungsinfrastrukturen verändern. Welche Anpassungsleistungen einzelne Weiterbildungseinrichtungen und die dort Beschäftigten erbringen müssen, verdeutlicht die nachfolgende Auswertung der Experteninterviews im Land Bremen.

## Fragestellungen und Methoden der qualitativen Untersuchung

Bei Weiterbildungseinrichtungen in Bremen und Bremerhaven wurden vom Frühjahr bis zum Herbst 2011 offene leitfadengestützte Experteninterviews durchgeführt. Unter den Interviewpartnern waren sowohl Leitungen von Bildungseinrichtungen als auch Kursleitungen und Lehrkräfte. Durch die Einbeziehung der drei Handlungsebenen entsteht ein umfassendes Bild der Praxis geförderter beruflicher Weiterbildung aus Anbietersicht.

In den Gesprächen mit fünf Leitungen standen Fragen zum Programmplanungshandeln im Mittelpunkt. Konkrete Themen waren dabei die Planungssicherheit und der Austausch mit den Jobcentern, ebenso wie die Qualitätssicherung und Kostenkalkulation. Außerdem wurden die Anforderungen an Lehrkräfte und die Rekrutierung von pädagogischem Personal sowie die Akquirierung von Teilnehmern besprochen.

Kursleitungen und Lehrkräfte wurden schwerpunktmäßig zur Praxis der Beratung und Auswahl von potentiellen Teilnehmenden im Vorfeld einer Maßnahme sowie zu den pädagogischen Konzepten und dem pädagogischen Handeln bei der Umsetzung befragt. Gängige Probleme von Teilnehmenden bei der erfolgreichen Absolvierung einer Maßnahme kamen in allen Interviews zur Sprache. Als ein relevanter Aspekt für die Förderung einzelner Teilnehmer wurde auch der Austausch mit Vermittlungsfachkräften der Jobcenter angesprochen. Die genannten Themen beziehen sich gleichzeitig auf das Aufgabenspektrum und die Arbeitssituation des pädagogischen Personals.

Alle befragten Einrichtungen bei sieben verschiedenen Trägern finanzieren sich maßgeblich oder sogar größtenteils über Mittel der Arbeitsförderung und einige führen Maßnahmen im Rahmen des Europäischen Sozialfonds (ESF) durch. Vier Einrichtungen bieten vor allem über Bildungsgutscheine geförderte Weiterbildungen (FbW) an. Zwei Einrichtungen beteiligen sich außerdem regelmäßig an den Ausschreibungen für Aktivierungsmaßnahmen nach § 45 des SGB III. Eine weitere Einrichtung finanziert sich vor allem über ausgeschriebene Aktivierungsmaßnahmen und bietet darüber hinaus nur einige niederschwellige Weiterbildungen und keine Umschulungen an.

Eindeutige fachliche Schwerpunkte im Weiterbildungsangebot setzen drei der Einrichtungen jeweils im sozialen und pflegerischen, im kaufmännischen oder im gewerblich-technischen Bereich. Die anderen Einrichtungen sind fachlich breiter und flexibler aufgestellt und hatten sich in den letzten Jahren teilweise neue fachliche Felder erschlossen.

Insgesamt wurden 14 Interviews mit 17 Beschäftigten geführt. Da es sich um Experteninterviews handelt, wurden lediglich drei Gespräche, mit einer Leitungskraft, einer Kursleitung und einer Lehrkraft, aufgezeichnet und transkribiert. Die Auswertung der zwölf weiteren Interviews basieren auf Mitschriften, die mit den Interviewpartnern abge-

stimmt wurden, um Fehlinterpretationen zu vermeiden. Die Interviews wurden nach den sich aus den Texten ergebenden inhaltlichen Aspekten kodiert und themenspezifisch ausgewertet. Um die Anonymität unserer Interviewpartner zu wahren, finden sich im Text keine Angaben zu Funktion, Geschlecht, Ort oder Kurstitel.

## Planungshandeln und Kostenentwicklung in den Weiterbildungseinrichtungen

Seit Einführung der Bildungsgutscheine im Jahr 2003 ist die Planungssicherheit für Bildungsträger sehr gering, während die Flexibilitätsanforderungen sehr hoch geworden sind. Das bestätigen auch die Gespräche mit Geschäftsleitungen im Land Bremen. Auf der organisationalen Ebene sind Haushaltsschwankungen schwer und nur mit zeitlicher Verzögerung zu bewältigen, außerdem bedeuten sie einen Verlust an qualifiziertem Personal und haben weitreichende Folgen für einzelne Beschäftigte.

›Wir haben mit 70 [Mitarbeitern, sh] begonnen. Das Jahr 2002 war wunderbar. Im Jahr 2003 zeichneten sich bereits die Veränderungen ab und 2005 hatte ich nur noch 30 Mitarbeiter. Vierzig, zum Teil sehr langfristig, hauptberuflich Beschäftigte mussten entlassen werden. Das war ein ganz schwieriger Prozess. Man muss sich das mal vorstellen: 40 Mitarbeiter mussten entlassen werden. So waren aber auch die Umsatzschwankungen. Ab 2006 haben wir uns so langsam wieder hochgearbeitet. Letztes Jahr [2010, sh] hatte ich über 70 hauptberuflich Beschäftigte, heute sind wir schon wieder bei 55. Das wird noch nicht das Ende sein. Ich prognostiziere, wenn es so weitergeht, sind wir am Jahresende wieder bei 40 Personen. Das sind extreme Kapazitätsschwankungen. Es sind kostspielige Anpassungsprozesse. Wir haben ordentliche Arbeitsverträge und einen Haustarifvertrag, es gibt Kündigungsfristen und gesetzliche Vorschriften. Diese Anpassungsprozesse entsprechen eigentlich nicht dem Markt, der sich so schnell ändert. Die dauern wesentlich länger. Das macht es ganz schwierig, auch für hauptberuflich Beschäftigte. Die freiberuflich Tätigen haben ganz schlechte Karten. Sie bekommen einen Vertrag für eine Maßnahme, für einen Auftrag oder sie kriegen keinen Vertrag. Die haben ja noch nicht mal Kündigungsfristen und bekommen auch keine Abfindung.‹ (BE-III)

Die extremen Schwankungen im FbW-Bereich werden durch die Haushaltslage und die Förderentscheidungen der Arbeitsverwaltung ausgelöst. Durch zwischenzeitliche Förderspitzen wächst außerdem die Zahl von miteinander konkurrierenden Anbietern. Nach Schätzung einer Leitung hatten sich in den Jahren vor 2011 etwa 50 neue Träger in Bremen angesiedelt. Es ist davon auszugehen, dass die neuen Anbieter sich in den Jahren des Förderhochs von 2008 bis 2010 in Bremen neue Märkte erschlossen. Diese ›Spitzenauftragszeiten, wo man nicht hinterherkam‹ (BE-VIII), wo ›mit der Gießkanne‹ (BE-V) gefördert wurde, erzeugen für manche Träger Anpassungsprobleme, da kurzfristig eine große Anzahl von Maßnahmen nicht qualitativ hochwertig umgesetzt werden könne, weil das geeignete Personal fehle. Träger dagegen, die vor allem schnell und fachlich wenig spezifisch agieren, etablieren sich in Spitzenzeiten am Markt. Wie eine Lehrkraft berichtet, die bei einem Träger arbeitete, der sich zwischen 2008 und 2010 mit niedrigschwelligen Maßnahmen am bremischen Weiterbildungsmarkt etablierte, wird das hohe Pensum dort bewältigt, indem Personal ›flexibel‹ und unabhängig von vorhandenen Qualifikationen eingesetzt wird.

›Ja und dann war ich eben drei Monate Coach, also überwiegend Einzelgespräche. Dann ging da irgendwie alles über Kopf, ich weiß gar nicht mehr warum, also was durchaus normal war. Dann kam irgendwie noch eine Maßnahme dazu oder Ähnliches und es brach eine weg. Auf jeden Fall war ich dann für einen Monat [Lehrkraft]. [Lehrkraft] heißt, man macht ausschließlich Unterricht – Deutsch, Rechnen, Sozialkompetenz. [...] Einen Monat und vom Fleck weg.‹

Laut der befragten Lehrkraft präsentiert sich dieser Träger der Arbeitsverwaltung als ›Allround-Dienstleister‹ mit stets passend qualifizierten Mitarbeitern.

> ›Natürlich können wir das. Und ich kann auch einen Kopfstand machen. Und was die Mitarbeiter unten – das wurde überhaupt nicht infrage gestellt – die hatten immer die besten Mitarbeiter, die also auch auf jedes Problemchen und auf jede soziale Schieflage reagieren konnten. Gar keine Frage! Außendarstellung, seitens der Geschäftsführung. Wenn ihr [Jobcenter, sh] was haben wollt, wir machen das, solange der Preis stimmt.‹ (BE-I)

Träger greifen zu verschiedenen Strategien, um sich am Markt zu halten. Eine qualitative Befragung von Weiterbildungseinrichtungen der Humboldt-Universität Berlin führt folgende Strategien beispielhaft an: geschäftliche Umsteuerungen zu Beratungsdienstleistungen und maßgeschneiderten Schulungen für Privatunternehmen, Einsatz neuer Lehr- und Lernmethoden, Modularisierung, Kooperationen mit anderen Bildungsinstitutionen und das Erschließen neuer Branchen.[10] Auch die von der Arbeitnehmerkammer befragten Geschäftsleitungen führen an, dass in ihren Einrichtungen zum Teil neue Konzepte, etwa für die nachgefragten Pflegeberufe, entwickelt wurden, um sich breitere Fördermöglichkeiten zu eröffnen. Die Möglichkeit, dass Bildungsträger unter den gegebenen Bedingungen neue Maßnahmen in Eigenregie und unabhängig von der Arbeitsverwaltung entwickeln können, wird von einem Interviewpartner auch als positiv beschrieben.

Neue Lehr- und Lernmethoden dienen unter anderem dazu, die Auslagerung von Angeboten zu steigern. Einer der befragten Träger in Bremen hat in den Jahren während des Fördertiefs um das Jahr 2005 Methoden des computergestützten Lernens systematisch ausgebaut. Auf diese Weise können mehrere Kurse aus verschiedenen Regionen mit einem hohen Anteil an Online-Lernphasen zusammengelegt werden. Strategien, wie die Modularisierung und die Zusammenlegung von Kursen – werden von den Interviewpartnern teilweise als kreativer Prozess und teilweise als Belastung beschrieben. So erfordert die Flexibilisierung von Stundenplänen einen höheren logistischen und Verwaltungsaufwand.[11]

Im Zeitraum der Interviews im Jahr 2011 waren die Interviewpartner vor allem mit den Auswirkungen der reduzierten Förderung beruflicher Weiterbildung befasst. Während es einem der befragten Träger gelungen war, seine Angebote für bestimmte Zielgruppen in einer ›Fördernische‹ zu stabilisieren, berichteten andere Befragte von drastischen Rückgängen ausgegebener Bildungsgutscheine. Selbst bei den Umschulungen für Sozial- und Pflegeberufe, die in der Förderung eher priorisiert waren, berichteten die Weiterbildungseinrichtungen über Einschränkungen im Jahr 2011. In Bremerhaven wurden Eindrücke geäußert, dass für über 25-jährige Erwerbslose fast nur noch Aktivierungsmaßnahmen und kaum Weiterbildungen stattfänden und dass generell nur sehr wenige Bildungsgutscheine für Umschulungsmaßnahmen ausgegeben würden.[12] Für den kaufmännischen Bereich in Bremen berichtet eine Leitung, dass seit 2010 die Teilnehmerzahlen deutlich zurückgingen. Teilweise starteten Maßnahmen für geplante 16 Plätze mit 10 Teilnehmenden. Das führe dazu, dass die Deckungsbeträge für Räume, Unterrichtsmaterialien und so weiter nicht mehr aufgebracht würden und aus Erträgen von anderen Angeboten ausgeglichen werden müssten.

Das Problem von unterbesetzten Kursen ist ein Grund für die gestiegenen Kosten in der geförderten beruflichen Weiterbildung. Weitere Ursachen liegen in einem erhöhten Aufwand für Zertifizierung und Verwaltung, Teilnehmerakquise und -beratung sowie Dokumentationspflichten und Vermittlungsdienstleistungen. Für die Zertifizierung einer Maßnahme fallen nach Angaben der Interviewpartner Gebühren von 700 Euro an, der personelle Aufwand ist mit etwa einer Woche Arbeitszeit anzusetzen und hinzu kommen die Soll-Ist-Vergleiche von Stundenplänen, die bei dem Zertifizierer nach Kursende einzureichen sind. Auch Werbemaßnahmen (durch Flyer, Anzeigen etc.) und Teilnehmendenakquise (Beratungs- und Auswahlgespräche) seien kosten- und zeitintensiv. Für einen Kurs von 15 bis 20 Teilnehmende sind, nach Aussage einer

Leitung, mitunter 50 bis 60 Beratungsgespräche zu führen. Weiterhin übernähmen Lehrkräfte zusätzliche Verwaltungsaufgaben, wie die Abrechnungen von Fahrtkosten der Teilnehmenden. Außerdem müssten die Bildungsträger, je nach Maßnahmeart, Entwicklungsberichte über die Teilnehmenden anfertigen. Für die Praktikumsbetreuung, die inzwischen in den meisten Angeboten Standard ist, müssten Firmenkontakte gepflegt werden. Außerdem gehörten Vermittlungsdienstleistungen inzwischen zum festen Bestandteil von Kursen, da in der Regel Integrationserfolge über die Weiterförderung von Maßnahmen entscheiden. Da eine sozialpädagogische Begleitung von Teilnehmenden inzwischen kaum noch gefördert werde, übernähmen reguläre Lehrkräfte zusätzlich zu ihrem Fachunterricht Betreuungs- und Beratungsleistungen.[13]

Während im FbW-Bereich vor der im Jahr 2012 eingeführten festen Bindung an Durchschnittskostensätze noch Spielraum bestand, um gestiegene Kosten aufzufangen, sind die Kostensätze für ausgeschriebene Aktivierungsmaßnahmen seit Jahren sehr niedrig bemessen. Die befragten Weiterbildungseinrichtungen bestätigen, dass die veröffentlichten Durchschnittskostensätze in den Vergabeprozessen oft unterboten würden. Daher bewerben sie sich, bis auf einen der befragten Anbieter, nur noch zurückhaltend oder gar nicht mehr um ausgeschriebene Maßnahmen, da diese mit den üblichen Marktpreisen nicht mehr qualitativ angemessen umzusetzen seien.

›**Geschäftsleitung**: Wenn die Vorkalkulation schon zeigt, dass wir nicht platzieren können, dann lassen wir es auch. Sehen wir eine Chance, bearbeiten wir die Ausschreibung auch konzeptionell, erstellen das Konzept, machen die Feinkalkulation und reichen ein.

**Interviewerin**: Sind die angebotenen Sätze meistens ausreichend?

**Geschäftsleitung**: Nein, das ist zum Teil katastrophal. Mein Highlight war, als wir eine Maßnahme hatten, wo es darum ging, Teilnehmer zu coachen, dass sie integriert werden. Da wird die Personalausstattung, 1,5 Pädagogen, vorgeschrieben und muss für ein Jahr vorgehalten werden, für diese Maßnahme. Es gibt eine Aufwandspauschale und ein Vermittlungshonorar. 20 Prozent Vermittlung war vorgeschrieben. Dann haben wir mal die maximale Aufwandspauschale und das Honorar für die 20 Prozent Vermittlung genommen und sind auf einen Betrag von etwas über 33.000 Euro gekommen, um 1,5 Personen ein Jahr zu beschäftigen. Was soll man den Pädagogen da zahlen, sieben Euro pro Stunde? Dabei sind weder ein Büro, Telefon, Bewerbungsmaterialien für die Teilnehmer, Fahrtkosten zu Bewerbungsgesprächen noch Gemeinkosten. Ich weiß nicht, wer zu diesem Preis etwas anbieten kann, ohne zu betrügen. Also, wir können das nicht.‹ (BE-III)

Im Regionalen Einkaufszentrum werden Maßnahmen ausgeschrieben und vergeben. Dort würden ›Verkaufsprofis‹ arbeiten, so beschreibt es ein Interviewpartner, die ausrechnen würden, welches die minimalsten Sätze sind, mit denen sich eine Maßnahme überhaupt noch durchführen lässt. Es schiene so, dass alles, was ein Träger bei einem Antrag mal als zusätzliches Angebot für eine Maßnahme aufgeführt hatte, bei der nächsten Ausschreibung zum Standard erhoben würde, ohne Erstattung der Kosten. Aus der Perspektive des ›kostengünstigen‹ Anbieters unter den Befragten, liegt dagegen der Vorteil von ausgeschriebenen Maßnahmen in der besseren Kalkulierbarkeit von Erträgen.

›Und das hatte aber dann den Vorteil, dass man Teilnehmer garantiert bekam. Das heißt, wir bekamen dann über Zuweisungen feste Kontingente. Ob die dann geliefert wurden oder nicht, war egal. Wir bekamen es bezahlt.

[...] Man hatte zwar geringe Gewinnmargen, also im Unterschied zu FbWs, aber eben garantierte. Das heißt, mit dem Geld konnte man dann rechnen. Und wenn zuletzt nur noch zehn [Teilnehmer, sh] da waren – das war wurscht. Da konnte man gut mit kalkulieren.‹ (BE-I)

Dass bei ausgeschriebenen Maßnahmen der Preis wohl das entscheidende Vergabekriterium ist, zeigt ein konkretes

Beispiel. Eine größere niedrigschwellige Weiterbildung im Land Bremen wurde aufgrund geänderter Vorgaben nicht mehr über Bildungsgutscheine gefördert und stattdessen vom Regionalen Einkaufszentrum als neue Fördermaßnahme ausgeschrieben. Die Träger, die für die frühere Maßnahme Infrastrukturen aufgebaut und Personal rekrutiert hatten, verloren die Ausschreibung an einen ›kostengünstigen‹ Träger, der entsprechende Strukturen und Erfahrungen mit früheren Durchläufen nicht vorweisen konnte. Die Vergabe von ausgeschriebenen Maßnahmen lag in Bremerhaven vor 2010 noch nicht beim Regionalen Einkaufszentrum, sondern beim Landesdienstleister bremerhavener arbeit[14]. Dieser hat nach Meinung eines Interviewpartners regionale Bedarfe bei der Vergabe gesehen und berücksichtigt, während bei der zentralen Vergabe über das Regionale Einkaufszentrum allein der Preis entscheidend sei.

## Zusammenarbeit mit den Jobcentern

Es gibt für die jährliche Bildungszielplanung der Jobcenter und für die Planung einzelner Maßnahmen keine etablierten Kooperationsstrukturen zwischen Arbeitsverwaltung und Bildungsträgern. Um auf dem laufenden Stand der Bildungszielplanung und -umsetzung zu bleiben, halten Träger informelle Kontakte zum Jobcenter und initiieren in Bremen-Stadt einen regelmäßigen Austausch über den Verband arbeitsmarktpolitischer Dienstleister. Die Expertise von Bildungsträgern über die Entwicklung von Berufsbildern und über Qualifizierungsbedarfe in einzelnen Branchen fließt also allenfalls auf informellem Wege in die Förderentscheidungen der Jobcenter ein.[15]

Der Austausch zwischen Trägern und Jobcentern ist in Bremen und Bremerhaven unterschiedlich ausgeprägt. Das Jobcenter Bremerhaven bemühe sich, so nehmen es die befragten Träger wahr, um eine relativ genaue Steuerung des Bildungsangebots, während man in Bremen-Stadt lediglich Berufsfelder für die Vergabe von Bildungsgutscheinen definiere. Für die nach Standorten und Geschäftsstellen unterschiedlichen Förderprioritäten können nach Einschätzung einer Leitung auch die unterschiedliche Höhe von Arbeitslosenquoten und regionale Bedarfe von Unternehmen eine Rolle spielen. In vielen Interviews wird jedoch für beide Städte als Problem angesprochen, dass weder die jährliche Bildungszielplanung noch informelle Auskünfte über aktuelle Förderprioritäten verlässlich seien. Selbst eine auf Anregung des Jobcenters konzipierte Maßnahme sei nicht ausgelastet worden, weil das Jobcenter Förderziele oft kurzfristig umsteuere.

Die Haushaltsentwicklungen in den Jobcentern bestimmen zudem eine zurückhaltende oder großzügige Ausgabe von Bildungsgutscheinen. Ein Träger berichtete, dass zum Ende des Haushaltsjahres, wenn noch Mittel verfügbar seien, manchmal Vorschläge für Kurse vom Jobcenter gemacht würden und die Bildungseinrichtung dann sehr schnell reagieren müsse.

Keinen Einfluss haben die Bildungsträger auf die Ausgabe von Bildungsgutscheinen. So müssen Umschulungen verschoben werden, wenn zunächst wenige Gutscheine ausgegeben wurden. Ein weiteres Problem ist, dass die Vermittlungsfachkräfte, aus Sicht einiger Interviewpartner, häufig inadäquate Förderentscheidungen träfen, da Vermittler oft wenig Wissen über Berufsbilder und Qualifikationsbedarfe hätten. Die Zuweisungen von ›ungeeigneten‹ Teilnehmenden kann zu Abbrüchen von Maßnahmen führen, wobei die Bildungsträger das Kostenrisiko tragen.

> ›Bei FbW-Koordinatoren, auch in der Geschäftsführung von ARGE und Agentur ist Expertise vorhanden. Das sind ja alles alte Hasen, die gut ausgebildet sind. Sie wissen das schon, da habe ich überhaupt kein Problem. Nur ›unten‹ am Kunden sitzen andere Personen, die selber befristete Arbeitsverträge haben oder seinerzeit von Post und Telekom akquiriert worden sind. Da sind Mitarbeiter, die zum Teil schlecht ausgebildet sind und diese Expertise nicht mitbringen. Oder sie kommen aus dem Sozialamt und waren mit völlig anderen Aufgaben befasst. Das sind kompetente Menschen. Sie können auch Verwaltungsabläufe vernünftig abwickeln, aber ihr Fokus lag nicht auf dem Arbeitsmarkt.‹ (BE-III)

## Qualitätsanforderungen, Zertifizierung und Eingliederungsquoten

Die Zertifizierung der Träger und einzelner Maßnahmen durch unabhängige fachkundige Stellen hatte das Ziel, die Qualität des Bildungsangebots zu verbessern. Eine der interviewten Leitungen war der Auffassung, dass die Zertifizierungen auf dem Markt Qualität sichern würden. Allerdings habe der eigene Träger bereits vor dem Jahr 2006 ein gutes internes Qualitätsmanagement betrieben. Auch andere Interviewpartner berichteten von Qualitätsmanagementsystemen vor dem Jahr 2006. Mehrere der Befragten beschreiben die Qualitätsanforderungen der Zertifizierungsprozesse als weitgehend formalisiert. Die Zertifizierung habe mehr bürokratischen Aufwand erzeugt, die fachliche und pädagogische Qualität einer Maßnahme bleibe dagegen unberücksichtigt. So stehe eher die Einhaltung von Zertifizierungsvorgaben als die Zufriedenheit der Teilnehmenden im Vordergrund.

›Man muss bürokratisch sein, darauf kommt es an. Die pädagogische Durchführungsqualität einer Maßnahme wird ja nicht beurteilt, sondern wie gut sie dokumentiert ist. Entspricht die Durchführung exakt dem eingereichten Konzept? Das ist Fliegenbeinzählerei. Es gibt sehr gute Maßnahmen, die nach dem eingereichten Konzept auditiert werden und dann in dem Audit durchaus eine schlechte Note bekommen, weil bestimmte Dokumentationspflichten nicht erfüllt wurden. [...]
Eine Maßnahme, die von den Teilnehmenden topp bewertet wurde, die beste Bewertung 1,0 – wo zwei Leistungsträgerinnen arbeiten, auf die man sich hundertprozentig verlassen kann, dass sie das erstklassig abwickeln, hat in der Prüfung durch den zentralen Prüfdienst der Agentur nur 63 Prozent erhalten. Da ging es nicht um die pädagogische Qualität, sondern um Abgleich, Dokumentationen.[...]
Es ist ja so: Einen pädagogischen Prozess kann und sollte man nicht hundertprozentig planen. Habe ich eine Lerngruppe und die Lerninhalte formuliert, muss ich schauen, wie das bei der Lerngruppe ankommt. Merke ich, dass sie es nicht verstanden haben, muss ich Inhalte wiederholen, vielleicht andere Schwerpunkte setzen. Diese Freiheit muss ich im pädagogischen Prozess haben, sonst läuft der nicht gut.‹ (BE-III)

Auch andere Interviewpartner klagen über formale Vorgaben, die pädagogischen Konzepten nicht gerecht würden. So sei beispielsweise die Zertifizierung einzelner Module sehr schwierig, die je nach individuellen Qualifizierungsbedarfen kombiniert werden können. Auch sinnvolle Bestandteile von Weiterbildungen (wie Deutschunterricht) seien in der Regel aus der Förderung ausgeschlossen. Häufig wechselnde Vorgaben würden den Trägern außerdem eine ›kreative Antragstellung‹ abfordern. Die Zulassung einzelner Maßnahmen nähmen in der Regel zwei bis drei Wochen Zeit in Anspruch. In einem Interview wird beschrieben, dass Verzögerungen aufträten, wenn etwa noch erforderliche Unterlagen erst sehr spät angefordert würden. In dem geschilderten Fall musste ein Kurs verschoben werden.

Die Träger müssen bei der Zertifizierung die Arbeitsmarktnähe ihres geplanten Angebots belegen, die Zertifizierer überprüfen jedoch nicht die Einhaltung von Eingliederungsquoten. Diese werden im Jobcenter beobachtet und Maßnahmen mit schlechten Vermittlungserfolgen würden, so berichtet eine Leitung, indirekt sanktioniert, außerdem werde auch darauf geachtet, ob die Vermittlungen eher nachhaltig oder nur kurzfristig sind.

›Natürlich gucken die sich das an. Hat man eine Maßnahme zweimal mit schlechter Erfolgsquote durchgeführt, wird es dafür keine Gutscheine mehr geben. Die einzelnen Vermittler, persönliche Ansprechpartner, die Teams, die Dienststellen werden ja daran gemessen, wie erfolgreich ihre Integration ist. So wird bei jedem ausgegebenen Gutschein geguckt – ist der Teilnehmer hinterher in Arbeit gegangen oder nicht? Ist diese Quote bei dem einzelnen Vermittler schlecht, hat das Konsequenzen. Die haben ja auch persönliche Zielvereinbarungen und so weiter. Im nächsten Jahr wird er sich schon überlegen, für wen und für welche Maßnahme er einen Bildungsgut-

schein ausgibt. Für ihn hat es ja persönliche Auswirkungen. Es gibt Vermittler, die jeden Bildungsgutschein zehnmal hin und her wenden, den Teilnehmer vorher noch zum Psychologischen Dienst zur Begutachtung schicken und dann noch mit ihrem Teamleiter Rücksprache halten, ob sie wirklich jetzt einen Bildungsgutschein ausstellen sollen. Das ist die Steuerung, die erfolgt.‹ (BE-III)

Von der Arbeitsverwaltung vorgegebene Eingliederungsquoten unterscheiden sich je nach Zielgruppen und Branchen einer Maßnahme. Im FbW-Bereich werden Trägern in seltenen Fällen Prämien für nachgewiesene Arbeitsmarkteingliederungen ausgezahlt, die je nach Länge des Arbeitsverhältnisses gestaffelt sind. Maßnahmen im Metall- und Elektrobereich und Umschulungen haben eher höhere Zielquoten von 70 bis 80 Prozent, die aber nur bei guter Arbeitsmarktlage erfüllt werden können. So ist laut einer Kursleitung diese hohe Eingliederungsquote für Absolventen von Umschulungen in ›Helferberufe‹, die nicht einer regulär dreijährigen Fachkraftausbildung entsprechen, oft schwer zu erfüllen, weil auf dem Arbeitsmarkt Fachkräfte bevorzugt werden. Mitunter haben die Weiterbildungseinrichtungen die Auflage, den Vermittlungserfolg selbst zu recherchieren, allerdings sei es schwierig, ehemalige Teilnehmende sechs Monate nach Ende einer Maßnahme zu erreichen. Die Vorgaben werden als oft unrealistisch bezeichnet. Außerdem würden sie die Förderung gering qualifizierter Langzeitarbeitsloser stark erschweren.

›Den Anspruch für den Arbeitsmarkt zu qualifizieren finde ich gut. Schwierig finde ich, wenn als einziges Bewertungskriterium nur noch der Vermittlungserfolg gewertet wird. [...] Bei einem qualifizierten [technischer, sh] Facharbeiter, den wir spezialisiert qualifizieren, wird erwartet, dass ich dann auch 80 Prozent oder 90 Prozent wieder in Arbeit bringe, das verstehe ich. Das gibt der Arbeitsmarkt allemal her. Da gibt es höchstens mal persönliche Gründe: Jemand ist krank oder hat familiäre Probleme. Das kann man gut nachvollziehen. Aber jemand, der vielleicht schon seit zehn oder 15 Jahren arbeitslos ist, bei uns eine drei- oder viermonatige Qualifizierung macht oder im [Name]bereich nur acht Wochen, da eine Vermittlungsquote von 50 Prozent zu erwarten, ist einfach lebensfremd! Diese Vorgabe haben die Jobcenter. Die müssen auch die schwierigen Fälle mit 50 Prozent Vermittlungserfolg belegen. Jeder, der sich damit auskennt, weiß: Das ist unmöglich. Das hat zur Folge, dass für diesen Personenkreis keine Qualifizierungsmaßnahmen mehr zustande kommen werden – außer ›Kaspermaßnahmen‹, eine Woche Bewerbungstraining oder eine Woche EDV. Selbst da wird noch geprüft, ob ein Vermittlungserfolg ist – nach einer Woche Bewerbungstraining!‹ (BE-III)

Dass die Eingliederungsquoten ein oft zu einseitiges Qualitätskriterium darstellten, wird in mehreren Interviews angesprochen. Je nach Maßnahme und Zielgruppe seien auch berufliche Orientierung und Stabilisierung sowie die Übergänge in Weiterbildung und Umschulung als Erfolge im Rahmen von Fördertreppen zu werten. Die meisten der befragten Weiterbildungseinrichtungen setzen sich diese Ziele weiterhin, wenn sie für die Teilnehmenden sinnvoll erscheinen.

Die Interviews legen insgesamt nahe, dass die Weiterbildungseinrichtungen neben den formal vorgegebenen Qualitätsstandards auch eigene Qualitätsmaßstäbe pflegen, die aus den unmittelbaren Rückmeldungen von Teilnehmenden und aus Erfahrungen in langjähriger Bildungsarbeit rühren. So würden Kurse nach mehreren Durchläufen eine höhere Qualität erreichen, wenn die Bedürfnisse der Teilnehmendengruppen klarer seien. Auch die Möglichkeit des Wechsels zwischen Kursen und die Anpassung der Stundenpläne an Lerngruppen werden als Qualitätsmerkmale angeführt. Probleme werden mitunter in der zeitlichen Verdichtung von Umschulungen gesehen, wenn fachliche Inhalte oder Praxisphasen verkürzt werden müssen.

Im Unterschied zu der geförderten Weiterbildung werden die Qualität und die Wirksamkeit standardisierter Aktivierungsmaßnahmen allgemein als schlecht beurteilt, was insbesondere mit dem Preisverfall und den standardisierten Vorgaben begründet wird. Die Gruppen sind oft ›zusammengewürfelt‹ und Teilnehmende würden zugewiesen, um Verfügbarkeit oder Durchhaltevermögen zu überprüfen. Durch die Zuweisungen käme es in den Maßnahmen regelmäßig zu einer Verweigerungshaltung der Teilnehmenden, mit der die Lehrkräfte dann umgehen müssten. ›Es gibt viele offene und stille Verweigerer‹ (BE-VII) Die Fluktuation in den Gruppen sei ebenfalls sehr hoch, da viele Teilnehmende sich krankmelden würden oder einfach nicht (mehr) kämen, woraufhin meist Nachrücker die freien Plätze wieder belegen würden. Über die Zuweisungspraxis, so eine Vermutung, würde in der EDV der Jobcenter auch der Beleg erbracht, dass jemand, der eine Maßnahme abbricht, ungeeignet für weitere Maßnahmen sei. Aus Sicht der Lehrkraft, die bei einem Träger beschäftigt war, der vornehmlich Aktivierungsmaßnahmen durchführt, dienen die Zuweisungen vor allem statistischen Zwecken, die nach wechselnden politischen Vorgaben variieren könnten.

> ›[...] die mussten unbedingt raus! Heißt raus aus der Statistik beziehungsweise rein in die Statistik. Die mussten, man nannte das ›angefasst‹ werden. Angefasst heißt, die gingen schon sieben, acht Jahre durch die Archive, waren nicht angefasst worden. Da gab es einen absoluten Handlungsdrang, das heißt, die mussten angefasst werden, im Sinne – die nannten das amtssprachlich ›aktivieren‹. Da gab es auch so etwas wie einen amtlichen Statistiker, der die also auch rausfilterte aus den Untiefen ihrer unglaublich langen Listen. Also das war höchste Priorität, die MÜSSEN angefasst werden. So, und die kamen nun relativ wahllos daher, jetzt ohne große Selektion, sondern mit der Vorgabe.‹ (BE-I)

Von der insgesamt negativen Bewertung von Aktivierungsmaßnahmen wurden Angebote zur reinen Kenntnisvermittlung ausgenommen, wie EDV-Kurse oder Sprachkurse. Als sinnvoll für die Initiierung von Fördertreppen wurden außerdem berufliche Eignungsfeststellungen aufgeführt, die seit 2009 auch zu den Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung zählen.

## Personalsituation und Anforderungen an pädagogisches Personal

Die Durchsetzung eines Mindestlohns für pädagogisches Personal in der öffentlich geförderten Weiterbildung im Jahr 2012 (in Westdeutschland 12,60 Euro pro Stunde) ist Zeichen einer Prekarisierungswelle in Folge der Destabilisierung der geförderten Weiterbildung. Für fest angestelltes Personal sind neben vergleichsweise niedrigen Verdienstmöglichkeiten, kurze Vertragslaufzeiten, Leistungsverdichtung und mangelnde Professionalisierung bestimmende Themen.[16] Bei einer großen Anzahl von hauptberuflichen Honorarkräften ist die Vergütung außerdem kaum existenzsichernd. Nach Berechnungen von ver.di müsste die Vergütung für Honorarkräfte in Westdeutschland bei knapp 28 Euro pro Stunde liegen, um einen der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung gleichgestellten Mindestlohn zu erreichen.[17] Die tatsächlich gezahlten Honorare in der geförderten Weiterbildung sind jedoch in der Regel erheblich niedriger. Nach einer WSF-Studie ist der Anteil von Honorarkräften in der gesamten Weiterbildungsbranche mit 73 Prozent hoch und übersteigt damit um ein vielfaches den Anteil von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.[18] Zwar sind viele Honorarkräfte lediglich nebenberuflich in der Lehre tätig, doch insgesamt ist, laut der Umfrage, für ein Fünftel der Honorarkräfte ihr Verdienst von existentieller und für ein weiteres Fünftel von großer Bedeutung. Ein Viertel der hauptberuflichen Honorarkräfte bezeichnet außerdem seine finanzielle Situation als sehr schlecht.[19]

Die befragten Bildungsträger im Land Bremen entwickeln unterschiedliche Personalstrategien, um mit den unsicheren Rahmenbedingungen umzugehen. Einige der Einrichtungen arbeiten mit einem größeren Stamm an fest angestelltem Personal, die sich allerdings flexibel auf unterschiedliche Maßnahmen und Gruppen einstellen müssen. Die Festangestellten sind vor allem oder aus-

schließlich für das Bildungsmanagement zuständig und erst in zweiter Linie in der Lehre tätig. Oft ist eine fest angestellte Kraft zusammen mit einem Team aus freien Lehrkräften für eine Maßnahme zuständig. Festangestellte sind häufig befristet beschäftigt. Bei einem Träger etwa werden seit 2006 Vertragslaufzeiten grundsätzlich nur noch an die Dauer von Projekten gebunden. Andere Befragte bestätigen, dass auch in ihrer Einrichtung Verträge für Projekte mit oft nur ein- oder unterjähriger Laufzeit vergeben würden. Einige der Geschäftsleitungen beklagen daher, dass die Weiterbildungseinrichtungen für gutes pädagogisches Personal inzwischen wenig attraktiv seien. Insbesondere Fachlehrkräfte suchten sich lieber Stellen an Berufsschulen.

Trotz zunehmend instabiler Beschäftigungsverhältnisse sind die Anforderungen an die pädagogischen Kräfte sehr hoch. Laut einer Geschäftsleitung müssen sich die Lehrkräfte in folgenden Feldern bewähren: Fachlichkeit, Erwachsenendidaktik, Interkulturalität und Deutsch als Zweitsprache im Fachunterricht sowie Konflikt- und Krisenintervention. Die gleichzeitige Verantwortung für Unterricht, Coaching und Praktikumsbegleitung ergebe ein breites Anforderungsprofil. Ein anderer Träger fügt noch ›implizites Organisationswissen‹ (BE-VIII) hinzu, das beispielsweise für das logistische Management individuell zusammengestellter Stundenpläne notwendig sei. Sowohl Geschäftsleitungen und Lehrende berichten außerdem, dass es durch vermehrte Verwaltungsaufgaben und Dokumentationspflichten, die von der Arbeitsverwaltung in die Bildungseinrichtungen verlagert wurden, zu Leistungsverdichtung für das pädagogische Personal komme. Zudem müssten Lehrkräfte inzwischen oft sozialpädagogische Kräfte ersetzen und Teilnehmende intensiv betreuen, um Abbrüche zu verhindern. In diesem Bereich formulieren auch die Lehrkräfte selbst eine mangelnde Professionalität als Überforderung.

> ›Es ist mir auch schon passiert, dass ich gesagt habe: ›Ich bin einfach voll, ich kann nicht mehr. Bevor mir jetzt etwas zustößt im Sinne, damit meine ich, dass ich mich unwohl fühle ...‹ – da sind die Strukturen einfach schwierig. [...]
> So ein bisschen Sozialarbeit, das wäre es. Ich meine, als [Bildungseinrichtung], können wir uns nicht selbst so radikal verhalten und so, das muss laufen ... Ich glaube schon, dass ein gewisses Maß an sozialer Nähe oder auch Menschen einfach tatkräftig zu unterstützen ... Und wenn es manchmal ist, ihnen den Weg zu zeigen oder wenn ich die Zeit habe, ihm zu sagen: ›Du ich sehe da ein Problem, das geht so nicht. Da ist irgendwas im Argen.‹ Es wäre schön, wenn ich da einen Profi für hätte, weil ich darin nicht ausgebildet bin. Ich mache das auf einem pseudo-professionellen Niveau. Das ist [Name] Bastelstube.‹ (BE-V)

Die hohen und vielfältigen Ansprüche an die Bildungsarbeit legen nahe, dass die pädagogischen Kräfte mit ihrer Berufserfahrung die Grundlagen für eine gute Bildungsarbeit erwerben. In diesem Sinne äußert eine Geschäftsleitung ›Es gibt auf dem freien Markt eigentlich nicht diese Lehrkräfte.‹ (BE-IV) Dies gilt umso mehr, da die Tätigkeit in der geförderten Weiterbildung nicht auf einem Berufsbild mit entsprechender Ausbildung aufbaut. Ein Interviewpartner problematisiert die fehlende Professionalisierung ausdrücklich: ›Wir sind im Wesentlichen Autodidaktinnen. Die Leute werden ins kalte Wasser geworfen.‹ (BE-VII)

Unter den Honorarkräften sind die nebenberuflich Tätigen oft Berufsschullehrkräfte. Die hauptberuflichen Honorarkräfte sind nach Aussagen der Träger in einer zunehmend prekären Lage, da keinerlei Beschäftigungsgarantie besteht, wenn Maßnahmen ausfallen. Auch die Vergütung für die Selbstständigen wird als kaum existenzsichernd bezeichnet. Befragte nannten gängige Honorarsätze zwischen 20 und 23 Euro, die allerdings von ›billigen Anbietern‹ teilweise weit unterboten würden. Einige der befragten Bildungsträger äußern, dass die Anforderungen an Honorarkräfte gemessen an den gezahlten Honoraren zu hoch seien, zumal Weiterbildungen in Erwachsenendidaktik von den Lehrenden selbst finanziert werden müssten.

Die Arbeit von Honorarkräften ist nicht notwendigerweise auf den Unter-

richt beschränkt. Da alle Lehrenden einer Weiterbildung das pädagogische Konzept mittragen müssen, stehen beispielsweise Teambesprechungen auf der Tagesordnung. Eine befragte Honorarkraft berichtet sogar davon, mit zwei ebenfalls selbstständigen Kollegen für die gesamte Durchführung und Weiterentwicklung einer Weiterbildung zuständig zu sein. Das hohe Maß an Eigenständigkeit und Verantwortung sowie die direkte Konfrontation mit den Bedürfnissen der Teilnehmenden seien Gründe für die Bereitschaft zu unbezahlter Mehrarbeit. Trotz der hohen Verantwortung sei jedoch das Team von Honorarkräften von Entscheidungsprozessen im Gespräch mit der Geschäftsführung ausgeschlossen und daher von manchen Informationen abgeschnitten. So entsteht ein unangemessenes Verhältnis zwischen hohem Engagement und untergeordnetem Mitarbeiterstatus der Honorarkräfte.

## Eignungsfeststellungen, Tests und Auswahlgespräche

Mehrere Interviewpartner sprechen an, dass in den Jahren vor 2011 häufig berufspraktische Eignungsfeststellungen, die bis zu acht Wochen lang sein können, als geeignete Auswahlverfahren für Umschulungskandidaten genutzt werden konnten.[20] Diese Verfahren vermindern nach Auffassung der Befragten die Risiken, dass Maßnahmen abgebrochen werden. Seit 2011 würde die Arbeitsverwaltung aber kaum noch Eignungsfeststellungen fördern, weshalb in den Bildungseinrichtungen vor längeren und anspruchsvolleren Maßnahmen Auswahlgespräche mit Bildungsgutscheinempfängern geführt werden. Die Auswahl geeigneter Teilnehmer ist für die Bildungsträger unter anderem deshalb wichtig, weil sie das finanzielle Risiko bei Maßnahmeabbrüchen tragen. In den Gesprächen werden unter anderem Praxiserfahrungen oder die Beweggründe von Interessenten für eine Umschulung erfragt. Zudem achten die Bildungseinrichtungen auf ausreichende Sprachkenntnisse bei Zugewanderten. Um fachliche Eignungen besser einzuschätzen, wird mitunter eine selbst entwickelte Eignungsdiagnostik eingesetzt.[21] Für die Teilnahme an Umschulungen in Sozial- und Pflegeberufen wird mindestens ein mehrmonatiges Praktikum vorausgesetzt oder empfohlen. Die Interviewpartner bemängeln die reduzierte Förderung von Eignungsfeststellungen, da die eigenen Auswahlverfahren zeitaufwendig seien und nicht vergütet würden. Außerdem könne durch die Testverfahren der Agentur für Arbeit[22], die inzwischen vermehrt vor Umschulungen eingesetzt würden, die Eignung für einen Beruf nicht hinreichend nachgewiesen werden.

## Pädagogische Konzepte

Ausgangspunkt der pädagogischen Konzepte ist die große Heterogenität der Lerngruppen. Alle befragten Kursleitungen und Lehrkräfte berichten, dass die Teilnehmenden in der Regel eine große Bandbreite an fachlichem Vorwissen, Lernvoraussetzungen und Lebensumständen mitbringen. Als kennzeichnend für eine gute Bildungsarbeit gilt daher eine inhaltliche und didaktische Binnendifferenzierung, die auf verschiedene Weise umgesetzt wird. In einigen Fällen werden Stundenpläne in laufenden Kursen an die Bedürfnisse der Gruppe angepasst. Sind die personellen Ressourcen der Kursleitungen und Lehrkräfte geringer, wird es umso wichtiger, dass die Teilnehmenden sich im Lernprozess gegenseitig unterstützen. Einige Interviewpartner betonen daher, dass die Gruppenprozesse eine große Rolle spielen würden. Ist der Anteil des gemeinsamen Lernens weniger intensiv, wie bei einem Träger, sollen Sofaecken und angenehme Räumlichkeiten Teilnehmende zum Austausch animieren. Insbesondere bei abschlussbezogenen Maßnahmen wird die Gruppenfindung dagegen pädagogisch aktiv unterstützt.

> ›[...] dass die am ersten Tag ihre Namen kennen, dass sie am ersten Tag wissen, dass sie das gleiche Ziel haben und dass man das am besten gemeinsam erreicht. Diesen Schwerpunkt lege ich darein. Dann geht es wirklich in das Diagnostizieren und Ausdifferenzieren – welche Teilnehmer haben welche Fähigkeiten und Fertigkeiten? Versucht wird, das zusammenzubringen, in der Form, dass wir die Unterrichte auch mal ein bisschen auf Teilnehmer zuschneiden. Also, dass wir eben ein-

mal den Deutsch-Förderunterricht machen, aber auch bei Gruppen teilen. Nicht nur die Guten und die nicht so Guten zusammen, sondern ich gehe ganz bewusst den Weg – ich gucke, dass ich genau die Teilnehmer zusammenkriege, die unterschiedlich im Leistungsniveau sind, dass die sich gegenseitig ziehen. [...]
Ich erlebe tatsächlich, dass die Kurse mit sich selbst sehr solidarisch umgehen. Die dulden gar nicht, dass jemand irgendwie ins Abseits geraten kann. Das ist wichtig. Also, da muss ich hin. Da setze ich auch wirklich alles ein. Die Zeit nehme ich mir. Danach brauche ich nicht so viel Zeit für irgendwelche Krisen und ich komme mit dem Stoff gut durch.‹ (BE V)

Deutlich wird allerdings auch, dass dieses pädagogische Konzept die Kooperationsbereitschaft aller Lehrenden voraussetzt. Diese Bereitschaft und Teamfähigkeit wird, wie sich denken lässt, durch eine kompetente und intensive Beziehungspflege seitens der Kursleitung hergestellt.

›[...] alle ziehen wir da mit. Es ist irgendwie – also, man kann auch mal Glück haben im Leben. Das ist echt schön, weil wenn da nur einer querschießen würde und sagt: ›Also, die ist ja viel zu ... die kann ja gar nicht richtig sprechen‹, dann würde dieses sensible Gefüge einstürzen wie ein Kartenhaus.‹ (BE V)

Sozialpädagogische Arbeit ist in einigen Kursangeboten eigens ausgewiesener Bestandteil des Konzepts. In der Regel werden mit diesen Maßnahmen arbeitsmarktbenachteiligte Gruppen adressiert, wie Alleinerziehende oder Migranten. Mit einer sozialpädagogischen Kraft sind die Lehrkräfte für den Fachunterricht deutlich entlastet. Bei einem Träger werden regelmäßige Coaching-Sitzungen in Kleingruppen durchgeführt, in denen einerseits während der Weiterbildung auftretende Probleme und Krisen bearbeitet werden, und andererseits die Zeit nach dem Kurs gezielt vorbereitet wird. So berichtet eine psychologisch ausgebildete Kraft, dass Vorstellungen der Teilnehmenden zum Berufseinstieg nach der Umschulung reflektiert werden und Möglichkeiten der Umsetzung durchgespielt werden. Diese Arbeit soll die Entwicklung einer beruflichen Identität und Selbstbehauptungsfähigkeiten unterstützen. In der Maßnahme zum Erwerb des Hauptschulabschlusses steht in der Beratung die Berufsorientierung im Mittelpunkt. Die Interviewpartner heben hervor, dass eine individuelle Begleitung der Teilnehmenden die Zahl von Maßnahmeabbrüchen auf ein Minimum reduziere.

Alle interviewten Lehrkräfte begreifen es außerdem als ihr Anliegen, durch Praxiserfahrungen Brücken in den Arbeitsmarkt zu bauen. In den Fällen, wo sich die Teilnehmenden selbst Praktikumsplätze suchen, werden sie zumindest vom Lehrpersonal beraten. Wichtig ist vielen Lehrkräften der Kontakt zu den Betrieben, um bei Konflikten vermitteln zu können und Mitnahmeeffekte von Arbeitgeberseite möglichst zu vermeiden. Bei den Umschulungen, wo die Betriebe die Rolle von Ausbildungsbetrieben annehmen, ist die Auswahl der Arbeitgeber und die Begleitung der Praxisphasen entsprechend aufwendiger.

›Wenn ich Auszubildende habe, die in einer Einrichtung wirklich Schwierigkeiten haben. Und die Zeit drängt, weil die Prüfung nahe ist. Dann habe ich bestimmte Einrichtungen mit sehr gestandenen Leuten, wo ich weiß, die kümmern sich so einwandfrei darum. Sie machen die so fit und gehen so gut mit denen um. Die brauchen nicht alleine laufen. Das habe ich auch schon gehabt. Die gibt es. Das sind so drei, vier mit denen man das dann drehen kann, das muss auch sein.‹ (BE V)

Bei den mit Bildungsgutscheinen geförderten Weiterbildungen haben die Träger Gestaltungsspielräume bei der Umsetzung, bei den standardisierten Aktivierungsmaßnahmen dagegen verpflichten sich die Bildungsträger in der Regel, von den festgelegten Lehrplänen nicht abzuweichen. Lehrkräfte berichten, dass Bewerbungstrainings häufig integriert seien, obwohl sie von allen Beteiligten in der Regel als überflüssig betrachtet würden. Manchmal sei es möglich, mit dem für die Maßnahme zuständigen Ansprechpartner im Jobcenter kleine Änderungen abzusprechen.

Durch die festgelegten Standards sei ein Eingehen auf Bedürfnisse der Teilnehmenden, die auf dem Arbeitsmarkt schwer Fuß fassen, aber kaum möglich. Die zwangsweise Zuweisung zu den Maßnahmen und der standardisierte Ablauf provoziere bei den meisten Teilnehmenden eine Verweigerungshaltung. Zu Verweigerung käme es auch regelmäßig bei Teilnehmenden, die schon eine Reihe von Aktivierungsmaßnahmen durchlaufen hätten. Eine Lehrkraft von einem Träger, der viele Aktivierungsmaßnahmen durchführt, beschreibt es als unvermeidlich, sich unter diesen Rahmenbedingungen in der pädagogischen Arbeit auf einige wenige Teilnehmende zu beschränken und diese möglichst in Arbeit zu vermitteln.

›Wenn du jetzt so hochstandardisierte Maßnahmen hast – nach ungefähr drei Wochen funktioniert das Sieb [...] Die Hälfte schreibt sich krank und die andere Hälfte sitzt lethargisch da und wartet, bis 15 Uhr ist. Das war aber auch vorauszusehen. Das war für [Jobcenter] kein Geheimnis und wir wussten es sowieso. Das war ungefähr so der Schnitt.
Und 30 Prozent – das war ja schon hoch gegriffen – da haben wir auch wirklich gut gearbeitet – also drei von zehn, haben wir gut durchs Praktikum gekriegt und die hatten dann tatsächlich Beschäftigungsverhältnisse – was nach einem halben Jahr nachrecherchiert wurde. Drei von zehn haben wir durchgekriegt. Und da waren wir schon mächtig stolz, weil der Schnitt war eher unter 20 Prozent bei den Bildungsträgern in Bremen. Nur das ist natürlich extrem frustrierend zu wissen, dass man 70 Prozent sowieso gleich abschreiben kann, bei den anderen ist das sehr vakant. Dafür war das Instrumentarium eben auch nicht zielführend. Geschweige denn von den Möglichkeiten, Räumlichkeiten. Das ging ja bis dahin, dass die außerhalb der offiziellen Pausenzeiten nicht vor die Tür gehen durften [...] Heißt, man konnte also nicht in der Gruppe rausgehen und, dass man sagt, gehen wir mal in einen Betrieb. Das gab es nicht. In den hochstandardisierten Ausschreibungsgeschichten gab es das nicht. Was absolut sinnvoll gewesen wäre. (BE-I)

## Erfahrungen mit Teilnehmenden und einzelnen Zielgruppen

Gefragt nach den Problemen, die viele Teilnehmende bei der Bewältigung von Weiterbildungen haben, verweisen die Lehrkräfte unter anderem auf lebenspraktische Fragen. Bei den Frauen mit Kindern führe am häufigsten eine nicht mehr gewährleistete Kinderbetreuung zum Abbruch von Maßnahmen. Generell beschreiben es einige Lehrkräfte als Herausforderung für die Teilnehmenden, bei längeren Maßnahmen ihren Alltag neu zu organisieren. Eine klare Überforderung sei es, wenn Teilnehmende aufgrund von privaten Schulden neben der Maßnahme arbeiten würden und möglicherweise noch familiäre Pflichten haben. Andere Probleme von Teilnehmenden, wie Krankheiten, Suchtmittelabhängigkeit oder ein geringes Selbstbewusstsein, sehen mehrere Interviewpartner als Folgen von Langzeitarbeitslosigkeit.

›Weil ich an denen, die ich da erlebt habe, sogar schon sehen konnte, dass die mit Folgekrankheiten leben, wo man weiß, Arbeitslosigkeit macht krank, auch Perspektivlosigkeit macht krank.‹ (BE-I)

Stellt man die Aussagen der Interviewpartner zu den verschiedenen Maßnahmeformen gegenüber, so scheint eine Bewältigung dieser Probleme und damit eine erfolgreiche Teilnahme am ehesten dort zu gelingen, wo eine langfristige Perspektive eröffnet werden kann. So sind bei den Aktivierungsmaßnahmen Abbrüche an der Tagesordnung, auch bei der Weiterbildung ohne anerkanntes Zertifikat brach etwa ein Drittel der Teilnehmenden die Maßnahme ab. Bei den abschlussbezogenen Maßnahmen sind jedoch, nach Angaben der Kursleitungen, nur wenige Abbrüche zu verzeichnen. Man kann die Ursache dafür in einer genauen Teilnehmerauswahl sehen oder aber in einer höheren Motivation von Teilnehmenden, die die Aussicht haben in einen anerkannten Beruf einzumünden.

Die Kursleitung einer Umschulung zur Altenpfleghilfe beschreibt dazu auch den Zusammenhang von beruflicher Identitätsbildung und Selbstbehauptungsfähigkeiten für den Arbeitsmarkt.

›Manche kommen aus einer langen Arbeitslosigkeit. Plötzlich fangen die auch wieder an zu erkennen, dass sie einen Wert haben, auf dem Arbeitsmarkt.
[...] Es ist sehr spannend, wenn man nach einem Jahr in die Retrospektive geht, diese Worte von den Auszubildenden kommen: Ich glaube, ich bin eine gute Pflegekraft. Das sind Menschen, die sind manchmal so verschüchtert, die würden nie etwas Gutes über sich erzählen. Ich kann nichts, ich weiß nichts, ich krieg' nichts auf die Reihe – so kommen die manchmal echt hier an. Das ist irgendwo tief verbuddelt und die buddeln sich wirklich wieder frei.‹ (BE-V)

Für Teilnehmende, deren Erstsprache nicht Deutsch ist, wird von vielen Lehrkräften ein begleitender Sprachunterricht als sinnvolle oder sogar notwendige Unterstützungsform genannt. Die Förderung sei jedoch schwierig umzusetzen, wenn Kurse unterbesetzt sind und somit keine ausreichend großen Gruppen von Teilnehmenden für den Deutschunterricht zusammenkommen. Viele Migranten bräuchten außerdem für den beruflichen Alltag ein Wissen, das der Allgemeinbildung zugerechnet wird und damit formal nicht förderfähig sei. Eine Kursleitung berichtet, dass teilweise ›kreative Wortschöpfung‹ in der Antragstellung notwendig sei, um Inhalte wie Geschichte, Umgang mit Ämtern oder Arbeitnehmerrechte in den Kursen zu verankern.

### Fördertreppen und der Austausch mit Vermittlungsfachkräften der Jobcenter

Da viele Maßnahmen auch der Berufsorientierung dienen, berufliche Grundkenntnisse vermitteln oder für eine aufbauende Weiterbildung qualifizieren, ist das Bemühen um Anschlussförderung für viele Teilnehmende ein Thema. Entwicklungsberichte oder Empfehlungen der Lehrkräfte sollen den zuständigen Vermittlungsfachkräften im Jobcenter die Planung von Fördertreppen erleichtern. Als ungewiss oder unterschiedlich bezeichnen einige Lehrkräfte die Rezeption der Berichte im Jobcenter. Nach Einschätzung einer Lehrkraft werden Entwicklungsberichte nach den standardisierten Aktivierungsmaßnahmen kaum gelesen.

›Dadurch dass der Kundenstamm bei den [Jobcenter]-Mitarbeitern immer sehr hoch war, gab es eben nur Ausnahmen, wo auch Entwicklungsberichte genauer gelesen wurden und so weiter. Aber durch die Überlastung und Überforderung eigentlich auf allen Seiten war das alles ein Papiertiger, mit interessanten Geschichten, die sicher auch gut recherchiert und gut aufgearbeitet waren. Aber durch diese Extrembeschleunigung überall einfach überhaupt nicht berücksichtigt werden konnten.‹ (BE-I)

Gerade in den längerfristigen Weiterbildungen versuchen jedoch die Lehrkräfte schon gegen Ende der Maßnahme mit Vermittlern Kontakt aufzunehmen, wenn sie eine Weiterförderung empfehlen können. Oder sie machen die Entwicklungsberichte für die Teilnehmenden transparent und bereiten diese so auf die anschließenden Verhandlungen im Jobcenter vor. Eine Kursleitung äußert, dass die Zusammenarbeit mit den Vermittlungsfachkräften besser geworden sei und diese inzwischen die ›Zuarbeit‹ schätzen würden. Das hängt vermutlich damit zusammen, dass die zielgruppenspezifischen Maßnahmen dieses Trägers schon seit einigen Jahren durchgeführt werden und somit die Kurse einerseits bei vielen Vermittlern bekannt sind und der Träger Vertrauen genießt. Während also einige Lehrkräfte persönliche Kontakte im Jobcenter haben, die sie für die Teilnehmenden nutzen können, berichten andere, dass es schwierig sei, überhaupt jemanden ans Telefon zu bekommen. Ein großes Problem sei es für Teilnehmende, wenn am Ende einer Maßnahme noch unklar sei, wie es im Anschluss weitergeht.

Viele Lehrkräfte äußern, dass Entscheidungen für oder gegen eine Förderung mitunter sachlich nicht nachvollziehbar seien. Mehrmals fällt in diesem Zusammenhang das Beispiel der ›polnischen Krankenschwester‹ mit Hochschulabschluss, die vom Jobcenter einer einjährigen Umschulung zur Altenpflegehilfe zugewiesen wird. Für qualifizierte Zugewanderte fehle sowohl eine ange-

messene Beratung im Jobcenter als auch Angebote für Anpassungsqualifizierungen. Einige Lehrkräfte führen Zuweisungen in inadäquate Maßnahmen darauf zurück, dass entweder Auslandsqualifikationen nicht wertgeschätzt werden oder aber dass die Arbeitsuchenden als zu alt für eine längerfristige Förderung eingestuft werden.

**Interviewerin:** Und die polnische Fachkraft, die in ihrem Land studiert hat, macht hier [eine einjährige] Altenpflegehilfe-Ausbildung. Warum keine [dreijährige] Fachkraft?
**Kursleitung:** Weil sie über 50 war. Damals hat [Jobcenter] gesagt, dass sie zu alt ist [für die dreijährige Umschulung zur Altenpflegefachkraft]. Aber auch die wird bis 67 arbeiten müssen. [...] die Hauptaltersgruppe [in der einjährigen Umschulung zur Altenpflegehilfe] ist zwischen 35 und 45. Alle, die über 40 sind, kriegen ... Das Beispiel, was ich vorhin hatte: Die ehemalige Laborleiterin, sie ist 42 Jahre alt. Damit ist sie zu alt. Da können wir nicht den Bildungsgutschein für drei Jahre herausgeben. Sie hat einen Realschulabschluss, das Labor geleitet und sämtliche Qualifikationen. Die kann alles vorlegen. Warum die nicht dreijährig wird, ist mir nicht klar.
**Interviewerin:** Der Verdienst ist dann ja auch entsprechend geringer als Altenpflegehelferin.
**Kursleitung:** Einmal ist es der Verdienst. Wobei sich das jeweils als Berufsstarter gar nicht so furchtbar auswirkt. Bei den Berufsanfängern ist die Trennung gar nicht so hoch. Viel spannender ist, dass gerade solche Teilnehmerinnen sich häufig später noch weiter gut qualifizieren können, im Bereich der Leitung, im Bereich der Anleitung von Auszubildenden.‹ (BE-V)

Häufig werden auch positive Beispiele von engagierten Vermittlern und von einem engeren Austausch gegeben, die es mitunter ermöglichen Umschulungsabbrüche zu verhindern. Eine Kursleitung schätzt es so ein, dass vor allem die ›alten Hasen‹ im Jobcenter auf der Grundlage einer längeren Berufserfahrung ihre Handlungsspielräume besser im Sinne der Arbeitsuchenden nutzen könnten.

›Aber ich habe auch schon sehr, sehr viele – ich sage jetzt einfach mal – Mitarbeiter dort erlebt, die den Bogen sehr weit und sehr positiv spannen. Gerade wenn es um so etwas wie die Suchterkrankung mit langen Krankentagen geht. Da bricht sich jemand auf dem Weg hierher das Bein und es kommen so viele Fehltage zusammen, dass man die Ausbildung eigentlich abbrechen müsste. Es ist aber eine gute Kandidatin. Das klärende Gespräch mit den Leuten in dem Jobcenter führt dann dazu, dass man das wirklich festklopfen kann und sagt: ›Jawohl, wir halten einfach daran fest. Zur Not legen wir drei Monate drauf – fertig.‹ Das beruhigt auch die Auszubildenden ungemein, wenn sie wissen, sie werden hier nicht rausgeschmissen, sondern sie können in Ruhe gesund werden.‹ (BE-V)

## Verbesserungsbedarf

Einige Interviewpartner benennen grundsätzliche Dilemmata bei der Umsetzung der arbeitsmarktpolitischen Qualifizierungsförderung. Viele weitere Aussagen können auf diese Dilemmata bezogen werden. So stünde der Auftrag an die Arbeitsverwaltung marktgängige Weiterbildung mit hohen Vermittlungsquoten zu fördern im Widerspruch zu der Aufgabe Langzeitarbeitslose zu fördern. Hier sehen die Träger wenige Möglichkeiten, längerfristige Fördertreppen und Angebote für Langzeitarbeitslose zu entwickeln.

Auch Haushaltsrahmen und statistische Zielvorgaben würden die Handlungsspielräume der Jobcenter stark einschränken. Die Folge sei, dass Potenziale von Arbeitsuchenden sowie Inhalte und Qualitätsansprüche den verfügbaren Mitteln und den Kennziffern untergeordnet würden.

Für die Bedarfe der Arbeitsuchenden und der Arbeitsmärkte müssten grundsätzlich mehr Mittel in abschlussbezogene Maßnahmen investiert werden. Dies gelte insbesondere für Berufe in Boombranchen, wie der Pflege oder im Maschinen- und Anlagenbau. ›Maßnahmekarrieren‹ von Arbeitsuchenden mit nicht ineinandergreifender kurzfristiger Förderung sollten dagegen vermieden werden.

Für eine gezielte Förderung wünschen sich die Träger mehr praxisbasierte Eignungsfeststellungen, insbesondere als Vorschaltmaßnahmen vor Umschulungen. Auch die Reduzierung der Fallzahlen für die einzelnen Vermittler sowie mehr Kontaktmöglichkeiten zu Vermittlungsfachkräften werden als Grundlage für eine gezieltere Förderung begriffen.

Um die Qualität der geförderten Weiterbildung zu sichern, sollte die in Bildungseinrichtungen geleistete Arbeit nach realem Aufwand vergütet werden. Zu den zusätzlichen Leistungen, die Träger erbringen würden, zählt beispielsweise die Praktikumsbetreuung und oft die sozialpädagogische Begleitung von Teilnehmenden.

Viele Lehrkräfte wünschen sich außerdem eine Professionalisierung ihrer pädagogischen Arbeit mit entsprechenden Schulungen in Didaktik, Gruppendynamik und Beratung.

Für eine höhere Planungssicherheit bei der Umsetzung von Maßnahmen wird ein regelmäßiger Austausch mit den Jobcentern mit verlässlichen Informationen zur Bildungszielplanung als sehr wichtig erachtet. Im Gegenzug sollten Vermittlungsfachkräfte regelmäßig über bestehende Bildungsangebote informiert werden.

1 Vgl. Rosenthal/Wagner, Kapitel 1.3–5.
2 Vgl. Wbmonitor Umfrage Juli 2003.
3 WSF (2005), S. 16.
4 Vgl. Hermeling/Schröder, Kapitel 2.3.
5 Vgl. Wbmonitor Umfrage (2012), S. 9 f.
6 Im Vergleich zu den vor 2012 veröffentlichten Durchschnittskostensätzen sind zudem Verbesserungen bei den neuen verbindlichen Kostensätzen eher geringfügig. So sind beispielsweise die Sätze für Weiterbildungen im Bereich Büro und Sekretariat von 4,81 auf 5,30 Euro pro Teilnehmerstunde gestiegen. Stärker aufgewertet wurden zum Beispiel Maßnahmen im Sicherheitsgewerbe von 7,00 auf 8,08 Euro. Der Satz für Altenpflegeaus- und Weiterbildung bleibt dagegen auf dem Stand von 4,53 Euro. Schwer fällt dagegen ins Gewicht, dass teurere Weiterbildungen für Ingenieure (15,67 Euro) komplett weggefallen sind oder Weiterbildungsanbieter Maßnahmen für Technische Sonderfachkräfte (z. B. Werkstoffprüfer/in) statt mit 11,77 nur noch mit 10,44 Euro unter der Kategorie ›Konstruktion und Gerätebau, techn. Qualitätssicherung‹ kalkulieren können. Online unter http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/A05-Berufl-Qualifizierung/A052-Arbeitnehmer/Publikation/pdf/Bundesdurchschnittskostensaetze.pdf.
7 http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/A05-Berufl-Qualifizierung/A052-Arbeitnehmer/Publikation/pdf/Bundesdurchschnittskostensaetze.pdf.
8 Vgl. BBB (2012), S. 1.
9 bag arbeit (2010), S. 4.
10 Vgl. Lohr et al. (2013), S. 187 ff.
11 Ähnliche Aussagen machen Interviewpartner der Studie von Lohr et al. (2013), S. 198 f.
12 Tatsächlich hat das Jobcenter Bremen in den Jahren vor 2011, gemessen an der Zahl der registrierten Arbeitslosen, wesentlich mehr Eintritte in berufliche Weiterbildung mit Abschluss zu verzeichnen als das Jobcenter Bremerhaven. Vgl. Hermeling/Schröder, Kapitel 2.3.
13 Vgl. Hermeling, Kapitel 3.1.
14 Heute als Referat bba (bremer und bremerhavener arbeit) beim Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen angesiedelt.
15 Vgl. Matysik, Kapitel 3.3.
16 Vgl. Dobischat et al. (2009), S. 4.
17 Vgl. Peter Schulz-Oberschelp, Netzwerk Weiterbildung, 16.07.2012 http://www.netzwerk-weiterbildung.info/meldung_volltext.php?si=1&id=5004248abbcc4&view=&lang=1&akt=news.
18 Vgl. WSF (2005), S. 32.
19 Vgl. WSF (2005), S. 70 f.
20 Vgl. Solscheid, Kapitel 3.8.
21 Vgl. Schügl, Kapitel 3.6.
22 Vgl. Klinck, Kapitel 3.7.

SUSANNE HERMELING
Arbeitnehmerkammer Bremen

# 5 Zusammenführung der Perspektiven aller Akteure

## Erwerbslose ↔ Jobcenter

Die erwerbslosen Interviewpartner äußern vor allem das Bedürfnis nach individueller Beratung und Förderung durch die Jobcenter. Auch die Jobcenter-Beschäftigten bezeichnen die individuelle Kundenbetreuung als ihren Anspruch. Gleichzeitig wird jedoch darauf verwiesen, dass dieser Anspruch vor dem Hintergrund der aktuellen Rahmenbedingungen nur schwierig bis eingeschränkt realisierbar ist. So beschreiben die Jobcenter-Beschäftigten, dass in der Beratung hohe Fallzahlen und eine ganze Bandbreite von Berufen eine differenzierte Auseinandersetzung mit Qualifizierungsbedarfen und Bildungsangeboten erschweren. Zudem werden teilweise Bedenken geäußert, dass Zielvorgaben für Kennziffern in der Beratungspraxis oft den Blick auf den Einzelfall verstellen würden. Das Ziel der Erhöhung von Eingliederungsquoten ist nach den Aussagen der Jobcenter oft schwer zu vereinbaren mit den Bedürfnissen arbeitsmarktbenachteiligter Gruppen – insbesondere vor dem Hintergrund der stark reduzierten Fördermittel. Diese Rahmenbedingungen, die Förderentscheidungen mitbestimmen, werden jedoch im Kontakt zwischen Vermittlern und Arbeitsuchenden nicht thematisiert. Für die Arbeitsuchenden bleiben damit Entscheidungen von Vermittlungsfachkräften oft intransparent, nicht nachvollziehbar und erscheinen daher im Ergebnis für viele Arbeitsuchende willkürlich.

Einigkeit besteht bei beiden Seiten darin, dass die Förderung einer Weiterbildung plausibler Begründungen bedarf. Die erwerbslosen Interviewpartner stellen die Arbeitsmarktnähe von Berufen und die individuelle Eignung für eine Weiterbildung ebenso an die erste Stelle wie die Jobcenter-Beschäftigten. Allerdings bestehen unterschiedliche Kriterien hinsichtlich der Qualität von Beschäftigung, die mit einer Qualifizierung angestrebt wird. Während die Arbeitsuchenden an einer existenzsichernden und qualifizierten Tätigkeit interessiert sind, die oft nur mit einer kosten- und zeitaufwendigen Weiterbildung erreicht werden kann, wird aufseiten der Jobcenter die schnelle Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt oftmals priorisiert. Kürzere Weiterbildungen werden daher bevorzugt gefördert, wenn eine Eingliederung in den Arbeitsmarkt – auch ohne Berücksichtigung der Qualität oder Stabilität der Beschäftigung – als wahrscheinlich eingeschätzt wird.

Die zwangsweise Zuweisung in Aktivierungsmaßnahmen wird von den Arbeitsuchenden als ausgesprochen negativ empfunden, zumal die Qualität der Maßnahmen als meist sehr gering eingestuft wird. Bei den Jobcenter-Beschäftigten bestehen diesbezüglich geteilte Meinungen. Während es von einigen als legitim empfunden wird im Sinne des ›Forderns‹ Arbeitsbereitschaft und Verfügbarkeit auf diese Weise zu überprüfen, stellen andere den Sinn vieler Maßnahmen infrage, da die Qualität der Maßnahmen und damit ihr Beitrag zur Arbeitsmarktintegration oder zum Qualifikationsaufbau infrage gestellt wird.

## Bildungsträger ↔ Jobcenter

Aus Sicht der Jobcenter sind die Kosten für FbW-Maßnahmen teilweise unverhältnismäßig angestiegen und es wird Interesse daran geäußert, die Kontrolle über die Kostenentwicklung zurückzuerlangen.[1] Bildungsträger verweisen in diesem Zusammenhang auf die Planungsunsicherheit bei der Umsetzung des Bildungsangebots. So führten ein erhöhter Wettbewerb sowie drastische Mittelkürzungen in einigen Haushaltsjahren zu Umsatzschwankungen und kostspieligen Anpassungsprozessen bei

den Bildungsträgern. Auch unterbesetzte Kurse und zusätzliche Aufgaben in Verwaltung und Teilnehmerbetreuung führen nach Berichten der Träger zu Kostensteigerungen. Kurzfristige Umsteuerungen in der Bildungszielplanung der Jobcenter würden zudem die Planungsunsicherheit bei den Bildungsträgern noch erhöhen. Seitens der Jobcenter wird das wettbewerbliche Prinzip auf dem Bildungsmarkt positiv gewertet und auch Anpassungen in der Bildungszielplanung an den laufenden Haushalt werden als notwendig angesehen. Gleichzeitig werden die daraus entstehenden Probleme für die Träger offen benannt und das derzeitige System als ‹instabiles Gebilde› bezeichnet. Generell äußern beide Seiten Wünsche für einen engeren Austausch zwischen Jobcentern und Trägern aufgrund einer von beiden Ak-teuren anerkannten gegenseitigen Abhängigkeit. Insbesondere Bildungsträger wünschen sich verlässliche Informationen über die Umsetzung der Bildungszielplanung.

Vermittlungsfachkräfte in den Jobcentern äußern einen konkreten Informationsbedarf zu Bildungsangeboten, was mit den von Bildungsträgern erwünschten Austausch auf dieser Ebene übereinstimmt. Lehrkräfte bei Bildungsträgern wünschen sich außerdem einen engeren Kontakt zu Vermittlern im Jobcenter, um besondere Probleme von oder Fördermöglichkeiten für Weiterbildungsteilnehmer zu besprechen. Einen Austausch auf dieser Ebene könnten Vermittler vor allem als Hilfestellung bei Förderentscheidungen nutzen.

Der unterschiedliche Charakter der Arbeit von Bildungsträgern auf der einen und Jobcentern auf der anderen Seite schafft einen jeweils anderen Blick auf die Zielsetzung einer Qualifizierung. Während die Bildungsträger die Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt als wichtigen Teil ihres Auftrages begreifen, steht jedoch die qualitativ gute Umsetzung des Bildungsauftrags im Zentrum. Auch die Jobcenter-Beschäftigten bezeichnen zwar eine gute Qualifizierung für Arbeitsuchende als grundlegend, dennoch wird die möglichst rasche Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt als Priorität in der Qualifizierungsförderung gesetzt. Mit dieser unterschiedlichen Gewichtung sind Erwartungen an die jeweils andere Seite verknüpft.

## Teilnehmende ↔ Bildungsträger

Ansprüche der Bildungsträger an eine gute Bildungsarbeit bestehen vor allem darin, inhaltlich und pädagogisch flexibel auf die Bedürfnisse der unterschiedlichen Teilnehmenden eingehen zu können. Diese Arbeit erstreckt sich auch darauf, für einzelne Teilnehmende passende Kontakte zum ersten Arbeitsmarkt herzustellen. Die Teilnehmenden ihrerseits nutzen das Angebot aktiv, indem sie eine Weiterbildung oft zur Berufsorientierung nutzen, neue Kompetenzen erwerben und diese in berufsfachlichen Arbeitsmärkten erproben.

Auch individuelle Beratung und sozialpädagogische Begleitung von Teilnehmenden begreifen die Bildungsträger als ihre Aufgabe. Rat und Unterstützung durch pädagogisches Personal werden von den Teilnehmenden auch bei lebenspraktischen Problemen bei Bedarf wahrgenommen und wertgeschätzt. Eigens mit diesen Aufgaben betraute sozialpädagogisch oder psychologisch geschulte Fachkräfte entlasten Fachlehrkräfte bei Kriseninterventionen. Unterrichtseinheiten, die auf Selbstreflexion und Persönlichkeitsbildung abzielen, werden dagegen von Teilnehmenden eher als unangemessen beurteilt.

Die Wahrnehmung einer mangelnden Qualität bei den standardisierten Aktivierungsmaßnahmen teilen beide Seiten. Die Träger beklagen, dass die Maßnahmen generell unterfinanziert seien und der standardisierte Ablauf eine angemessene inhaltliche und pädagogische Arbeit stark erschwere. Die zwangsweise Zuweisung von Teilnehmenden provoziere zudem bei diesen eine Verweigerungshaltung. Diese Einschätzungen passen zu den Erfahrungen vieler Teilnehmender, die ihre individuellen Bedürfnisse nach Qualifizierung in diesen Maßnahmen nicht berücksichtigt sehen. Ausgenommen von den allgemein negativen Urteilen über Aktivierungsmaßnahmen sind weitgehend Maßnahmen zur Kenntnisvermittlung sowie Eignungsfeststellungen.

1 Durch eine Neu-Regelung auf Bundesebene soll den Kostensteigerungen Einhalt geboten werden. Seit dem Jahr 2012 müssen Weiterbildungen, die über den Durchschnittskostensätzen liegen, von der Bundesagentur für Arbeit in Nürnberg extra genehmigt werden.

STEFFANIE SCHÜGL

# 6 Testverfahren der Agentur für Arbeit aus Sicht der Teilnehmenden

Im Zentrum dieses Beitrags stehen die Aussagen aus Interviews mit den Teilnehmenden zu den Tests des Psychologischen Dienstes der Agentur für Arbeit. Oftmals wurde ein großes Unbehagen bis hin zu Angst vor der Diagnostik ausgedrückt. Aus diesem Grund fand ein Interview mit der Organisationseinheit ›Angewandte psychologische Forschung und Entwicklung im Psychologischen Dienst[1] der Agentur für Arbeit‹ statt, in dem die Auswahl, der Ablauf und der Umgang mit den Ergebnissen der Diagnostik thematisiert wurden. Die Ergebnisse dieses Interviews befinden sich – ergänzt um eigene Darstellungen der Autorin Dr. Dorothea Klinck – ebenfalls in diesem Band (Kap. 3.7).

Die Tests wurden in den Interviews vielfach kritisch thematisiert und insbesondere bei Menschen mit Migrationshintergrund wurden große Ängste geäußert. Als Gründe werden in den unten aufgeführten Zitaten genannt: Zeitdruck, Ungeübtheit mit dem Medium Computer sowie das Gefühl, als ›dumm‹ etikettiert zu werden; besonders bedeutsam war die Sorge, bei Versagen in dem gewünschten oder bereits erlernten und jahrelang ausgeübten Beruf nicht (mehr) tätig sein zu können, weil die dazu notwendige Qualifizierungsmaßnahme nicht bewilligt wird.

Im Rahmen einer Befragung zur Kompetenzfeststellung in Bremen wies der psychologische Leiter einer Bildungseinrichtung für Menschen mit Beeinträchtigungen darauf hin, dass eine Einschätzung der Kompetenzen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer erst im Laufe einer längerfristigen Maßnahme zu erfassen sei. ›Ursachen seien Versagensängste, die zu Blockaden, gerade unter Zeitdruck, führten sowie die Testungewohntheit der Teilnehmer. Im Rahmen der längerfristigen Maßnahmen würden Ängste abgebaut und der Umgang mit Aufgaben geübt, so dass später durchgeführte Tests zu besseren und realistischeren Ergebnissen führten.‹[2] Auch in einer Studie zu den ›Gelingensbedingungen von erwachsenengerechter Diagnostik in der Alphabetisierung‹[3] werden ›subjektive Relevanz, Erfolgswahrscheinlichkeit und Vertrauen‹ als Voraussetzung für eine gelingende Diagnostik genannt. In den Interviews wurde deutlich, dass diese Voraussetzungen vielfach nicht gegeben waren und das Vorgespräch mit der testenden Person nicht ausreichend zur Vertrauensbildung beiträgt.

Brisant ist die Diagnostik durch den Psychologischen Dienst der Bundesagentur für Arbeit dann, wenn es keine Möglichkeit gibt, sich dem Test zu entziehen, weil Teilnehmende sich damit einer Chance auf Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt ›verweigern‹ würden. Mit dem Testgutachten wird eine Weiche gestellt, die für die weitere Laufbahn entscheidend sein kann. Wird in dem Gutachten festgestellt, dass ein Mensch nicht geeignet ist für bestimmte Berufszweige, wird eine Umschulung in diesem Bereich für die nächste Zeit nicht möglich sein. Deshalb sollte kritisch geprüft werden, ob und in welchen Fällen die Tests als einziges Auswahlinstrument eingesetzt werden.

Die vom Psychologischen Dienst der Agentur für Arbeit eingesetzten Verfahren und Instrumente entsprechen den Gütekriterien für Tests und sind umfangreich validiert.[4] Entscheidend für den erfolgreichen Abschluss einer beruflichen Qualifizierung sind jedoch neben kognitiven Voraussetzungen auch Faktoren wie Motivation, Teamfähigkeit und das Bestehen im beruflichen Alltag. Diese können durch die Diagnostik des Psychologischen Dienstes nicht ausreichend erfasst werden. Auch nicht erfasst wird die Entwicklung fachlicher und persönlicher Kompetenzen, die erst im Laufe einer längerfristigen Eignungsfeststel-

lung oder beruflichen Vorqualifizierung durch die Ausbilderinnen und Ausbilder ermöglicht werden kann. Vertreter der beruflichen Bildung messen den Tests daher für die Praxis eine zu geringe Aussagekraft bei.[5]

In der nun folgenden Wiedergabe der Gruppeninterviews geben wir die Zitate bis auf leichte Änderungen zugunsten der Lesbarkeit im ›Originalton‹ wieder. Die Verunsicherung, die die Tests bei vielen ausgelöst haben, hat eine Ursache auch in der schon vorhandenen Unsicherheit, sich im institutionellen Rahmen einem solchen Test zu stellen. Diese kommt in den Zitaten zum Ausdruck.

In fünf der sieben Gruppeninterviews wurden die Tests des Psychologischen Dienstes angesprochen, wenn die Bildungsgutscheine nur bei bestandenen Tests vergeben wurden. Die Initiative zum Test ging in einem Fall von einer Teilnehmerin selbst aus: ›... immer wieder hingegangen, immer wieder genervt, nicht aufgegeben‹ (Umschulung). Dieser Teilnehmerin bot der Test eine Argumentationshilfe, um die gewünschte Umschulung zu erhalten: ›Da kam raus, ja, sehr gut. Und somit, sage ich mal, musste mein Sachbearbeiter mir das auch genehmigen, obwohl er eigentlich gar nicht von begeistert war.‹

Für andere Teilnehmende ist der Test mit Ängsten besetzt: ›... ich muss auch diesen Psychotest machen, aber ich habe schon zweimal abgesagt, weil ich möchte erst mal diesen Kurs bis Ende machen, danach Psychotest und verbessern mein Deutsch‹ (Frau K, Kurs für Migrantinnen). Frau N aus derselben Maßnahme: ›Habe ich den Test gemacht, das war (lacht), das war für mich nicht normal. Also, die Fragen, ich kann auch gut Mathe verstehen, aber das war überhaupt keine Möglichkeit zum Rechnen. Das war nur Computer ... keine Tastatur, gar nichts. Kann man nicht richtig rechnen und die Ergebnis kann man auch nicht aufschreiben ... nach dem Test bin ich zu einer Frau gegangen. Sie hat zu mir gesagt, ja, ist nicht so besonders gut, sind Sie nicht so besonders gut.‹ Einen Test bei der Handwerkskammer hatte die Teilnehmerin positiv bestanden: ›Mache ich bei der Handwerkskammer Test, ist okay, aber Jobcenter macht trotzdem seinen Test und ich falle durch und kriege vielleicht keinen Gutschein. Und das, meine Erfahrung, mein Beruf ist irgendwo weg.‹ Größte Sorge der Teilnehmerin war, nachdem sie den Test des Psychologischen Dienstes nicht bestanden hatte, den notwendigen Bildungsgutschein für weitere Qualifizierungen nicht zu erhalten und damit ihren erlernten Beruf als Friseurin nicht mehr ausüben zu können.

Mehrmals thematisierten die Teilnehmerinnen den Zeitdruck und das Gefühl, als nicht gut genug eingestuft zu werden: ›Ja, das ist zu kurze Zeit‹ (Frau K: ›Gibt es eine Aufgabe, du hast Zeit, du musst das machen. Schaffst du nicht, bist du nicht gut‹, ›... nicht geschafft, bist du dumm ...‹ (Frau N).

Probleme mit der Bearbeitung am Computer schildern auch Teilnehmende aus anderen Kursen: ›Ja, die psychologischen Tests, aber es war halt an den Rechnern und da waren halt auch viele ältere Leute, [...] die sich gar nicht mit, zum Beispiel mit PC, auskannten‹ (Herr H, kaufmännische Weiterbildung). Die Atmosphäre wurde geschildert von ›war so eigentlich okay‹ (Frau C, Umschulung) bis hin zu ›eiskalt‹ (Herr W, Umschulung). ›Man saß da ja mit Kopfhörer, das war so ein Computer, der Raum war voll‹ (Frau L, Umschulung). ›Die Fragen fingen langsam an. Man hat also relativ viel Zeit und dann wurde es immer schneller ... Wir waren 14 Teilnehmer und sind mit dreien rausgegangen‹ (Herr W). Aber auch Verständnis wurde geäußert: ›Ja, die haben auch recht, meine Meinung, die haben recht, weil sie hat gesagt, diese Umschulung ist eigentlich dreieinhalb Jahre. Die haben gepresst auf zwei Jahre. Wenn der Lehrer was sagt, müssen sie schnell sein ...‹ (Herr S, technische Weiterbildung).

Die psychologische Diagnostik stieß oft auf Unverständnis: ›Gebracht hat mir das zum Schluss nichts. Da kam raus, ich könnte Imker werden. Sage ich mal, wenn das der Staat bezahlt hat, war das rausgeschmissenes Geld‹ (Herr H, kaufmännische Weiterbildung). Herr W (Umschulung Altenpflegehilfe): ›Das war eine Verarschung ... an eine Frage kann ich mich noch erinnern: Mit dem Alter, das Sie heute haben und noch mal 30 Jahre zurück, würden Sie den gleichen Weg gehen?‹ ›Kann man doch gar nicht‹ (Frau L) – Gelächter in der Gruppe. Möglicherweise sinnvolle Reflexionsfragen

konnten die getesteten Teilnehmerinnen und Teilnehmer in diesem Test nicht positiv für sich verwerten.

Der in Maßnahmen durchgeführten Diagnostik begegneten die Teilnehmenden ebenfalls dann mit Widerstand, wenn Hintergründe der Verfahren intransparent blieben: ›Wir hatten Türmchen zu bauen!‹ (Frau K, kaufmännische Weiterbildung) ›Das war ein bisschen angelehnt an diese Assessment-Center, weil da musst du auch solche Spielchen machen. Weißt du, da wollen die sehen, ob du jetzt kreativ bist oder wie du das vor der Gruppe machst‹ (Herr M). ›Ach so ... das ist aber schön, dass du mir das im Nachhinein erklären kannst‹ (Frau K). Herr S (technische Weiterbildung): ›Unsinn, genau, aber wir haben das auch gemacht.‹ Herr K (technische Weiterbildung): ›Blieb Dir ja nichts anderes übrig, musstest ja mitmachen.‹ Herr S: ›Ja, zum Beispiel Sport ... oder eine Präsentation ... mit Bilder von Zeitung zu schneiden.‹ Herr K: ›Ja, die waren ja auch nett, ... aber sie haben gar keinen Grund gesagt, warum und weswegen wir das machen müssen.‹

Positiv bewertet wurden hingegen berufsspezifische Tests, die im Rahmen der Maßnahmen gemacht wurden: ›Was ich zu diesem Test sagen möchte, wir haben mit [der Kursleitung] einen Test gemacht ... Und der war wirklich gut, wo ich selber zu [der Kursleitung] gesagt habe, die sollen das mal davor machen und nicht, wenn man schon in dieser Maßnahme ist‹ (Frau F, kaufmännische Weiterbildung).

1 Inzwischen umbenannt in Berufspsychologischer Service.
2 Schügl (2010), S. 38.
3 Schügl/Nienkemper (2012).
4 Vgl. Klinck, Kapitel 3.7.
5 Vgl. Solscheid, Kapitel 3.8.

DR. DOROTHEA KLINCK
Leiterin der Organisationseinheit ›Angewandte psychologische Forschung und Entwicklung im Berufspsychologischen Service der Bundesagentur für Arbeit‹[1]

# 7 Der Einsatz psychologischer Testverfahren im Berufspsychologischen Service der Bundesagentur für Arbeit

## Entwicklung und Auswahl der Verfahren

Der Berufspsychologische Service (BPS) in den Arbeitsagenturen verwendet nur Testverfahren, die vom BPS der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit offiziell zugelassen worden sind. Diese Testverfahren werden überwiegend durch die Organisationseinheit ›Angewandte Psychologische Forschung und Entwicklung im Berufspsychologischen Service der Bundesagentur für Arbeit‹ (im Folgenden PFE genannt) entwickelt. In der Regel stehen hohe oder ausreichend große Probandenzahlen für die jeweiligen Fragestellungen/Zielgruppen zur Verfügung, so dass eine fundierte psychometrische Testentwicklung unter Berücksichtigung der Testgütekriterien Objektivität, Reliabilität und Validität möglich ist. Dies gilt auch für die Berechnung der Normen für die Testverfahren. Auf diese Weise entwickelte Testverfahren stellen angemessene und gleiche Beurteilungsmaßstäbe sicher. Die Entwicklung der Testverfahren orientiert sich an der DIN 33430 zur berufsbezogenen Eignungsdiagnostik.[2] Besonders in Fällen, in denen Tests nur für eine im BPS kleine Zielgruppe oder eine spezielle Fragestellung geeignet sein sollen oder spezielles Testmaterial Verwendung finden soll, werden auch Tests anderer Entwickler/Testverlage erworben (lizenzbasiert) und eingesetzt beziehungsweise auch vereinzelt Entwicklungsaufträge vergeben. Externe Tests werden im Hinblick auf die Testgütekriterien und die Normierung von der PFE fachlich geprüft und dann in der Regel zuerst in einigen Agenturen erprobt, bevor sie für den bundesweiten Einsatz freigegeben werden.

Aus der Gesamtheit der für die Verwendung im BPS zugelassenen Testverfahren wählt der Psychologe vor Ort im Rahmen der Dienstleistung Begutachtung für jeden Einzelfall solche Testverfahren und gesprächsunterstützenden Instrumente aus, die für die Beantwortung der Fragestellung des jeweiligen Einzelfalls angemessen sind.

Merkmalsbereiche, die mit Testverfahren/diagnostischen Instrumenten erfasst werden:

**Kognitiver Bereich**

- *Kognitive (verbale, figurale-räumliche, numerische) Fähigkeiten (›Intelligenztests‹); Rechenfertigkeiten; Rechtschreibung; Konzentration; Merkfähigkeit/Gedächtnis; kaufmännische Fähigkeiten; technische Fähigkeiten; Deutschkenntnisse (bei Zweitsprachlern); Englischkenntnisse.*

**Nicht kognitiver Bereich**

- *Berufliche Interessen; Persönlichkeitsaspekte; überfachliche Kompetenzen (Sozialkompetenz, Leistungsmotivation etc.)*

## Prozessablauf

Der Ablauf einer Begutachtung durch den Berufspsychologischen Service der Agentur für Arbeit erfolgt in der Regel folgendermaßen:

Die Vermittlungsfachkraft bespricht mit der Kundin oder dem Kunden die Beauftragung des Berufspsychologischen Service mit einer definierten Fragestellung. Nach einem Vorgespräch (Ziel dieses Gesprächs: Klärung des Kundenanliegens, Transparenz über den Auftrag der Vermittlungsfachkraft herstellen, Besprechung des weiteren diagnostischen Vorgehens) des Psychologen mit der Kundin/dem Kunden erfolgt die Auswahl geeigneter Testverfahren gemäß der Fragestellung. Die Kunden werden im Vorgespräch von dem Psychologen auf die Testuntersuchung vorbereitet, dabei werden auch eventuelle Ängste und Vorbehalte thematisiert und bearbeitet.

Darauf folgt in der Regel eine etwa zwei- bis vierstündige Testuntersuchung unter Anleitung und Betreuung einer/eines fachlich dafür qualifizierten Psychologisch-Technischen Assistentin/Assistenten als Testleiterin/Testleiter. Das anschließende Gespräch (im Mittel ca. eine Stunde) des Psychologen mit dem Kunden dient der Information des Kunden über die Ergebnisse der Testuntersuchung, der Gesprächsdiagnostik zur Klärung weiterer fragestellungsrelevanter Aspekte/Merkmale und zur Validierung vorliegender Befunde. Außerdem werden Schlussfolgerungen und Empfehlungen auf der Basis aller Informationen besprochen. Dadurch wird dem Kunden bereits der Inhalt des Gutachtens transparent gemacht. Daraufhin wird ein Gutachten erstellt und dieses abschließend an den zuständigen Vermittler geleitet. Konkrete Entscheidungen trifft die oder der Vermittlerin/Vermittler.

Auch wenn der Begutachtungsprozess[3] so gestaltet wurde, dass die Akzeptanz durch den Kunden gefördert wird, bleibt es natürlich eine Begutachtung, die – eventuell auch vom Kunden als unerwünscht erlebte – Folgen für den weiteren Prozess haben kann. Negative Wahrnehmungen können deshalb nicht generell verhindert werden.

## Umgang mit computergestützten Testverfahren

Die meisten Testverfahren werden auf dem BPS-eigenen computergestützten Testsystem bearbeitet. Eine allgemeine Instruktion zu Beginn der Testuntersuchung führt den Kunden in die Bedienung ein. Computerkenntnisse sind für die Testbearbeitung nicht erforderlich. Dass Personen ohne Computererfahrung durch die computergestützte Testbearbeitung gegenüber der Bearbeitung auf Papier nicht benachteiligt werden, wurde durch eine groß angelegte bundesweite empirische Datenerhebung (knapp 6.000 erwachsene Kunden des BPS) nachgewiesen.[4]

Vor jedem einzelnen Testverfahren bearbeitet der Kunde eine sprachlich über Kopfhörer unterstützte Testinstruktion, in die auch Übungsaufgaben eingebettet sind. Wird eine Übungsaufgabe nicht richtig gelöst, so werden Erklärungen und weitere Übungsaufgaben vorgegeben. Durch dieses antwortabhängig verzweigte Vorgehen wird sichergestellt, dass die Kunden nur dann einen Test beginnen, wenn sie verstanden haben, wie der Test zu bearbeiten ist.

Die Steuerung und Überwachung der Testdurchführung erfolgt durch speziell geschulte Testleiterinnen und Testleiter. Die Testpersonen können jederzeit um Hilfe anfragen (durch einen Button am Computer oder persönlich).

## Umgang mit den Ergebnissen der Begutachtung

Eine Begutachtung durch den Berufspsychologischen Service, in deren Rahmen auch Testverfahren Anwendung finden, wird bei erwachsenen Arbeitsuchenden überwiegend vor Umschulungen, kaum vor kürzeren Qualifizierungsmaßnahmen, durchgeführt. Das Gutachten des Psychologen bildet eine Grundlage für die Entscheidungen der Vermittlerinnen/Vermittler und Fallmanagerinnen/Fallmanager. Es können allerdings auch neue Fragestellungen auftreten, die eine erneute Begutachtung erfordern (häufig bleibt es jedoch bei einer einmaligen Begutachtung). Bei sprachlichen Defiziten kann der Vermittler nach einer gewissen Zeit, zum Beispiel nach einem Sprachkurs oder anderen Maßnahmen, die Sprachkompetenzen erneut bewerten. Als Basis dienen dann zum Beispiel Sprachkursabschlusszertifikate, Ergebnisberichte anderer arbeitsmarktpolitischer Instrumente oder die Verständigung im Beratungsgespräch. Er kann auch den BPS erneut mit der Klärung der Frage der Sprachkompetenz beauftragen.

Nach fünf Jahren werden die Gutachten vernichtet.

## Warum sind Leistungstests wichtig bei der Eignungsfeststellung für Umschulungen?

Umschulungen stellen in Abhängigkeit vom Umschulungsziel unterschiedlich hohe Anforderungen an die intellektuelle Leistungsfähigkeit (der Ausbildungsabschluss erfordert den Erwerb und die Anwendung erheblichen theoretischen Wissens). Bei der Eignungsfrage geht es also nicht nur um die Bewältigung des Alltags im Betrieb. Da die Erfassung

kognitiver Fähigkeiten mittels entsprechender Testverfahren der beste Prädiktor von Ausbildungs- und Berufserfolg ist – dies beweisen zahlreiche nationale und internationale Metaanalysen, die eine Vielzahl von Einzelstudien aggregieren –, ist für die Beurteilung der Eignung für eine Umschulung die Erfassung dieses Aspekts wesentlich. Dazu sind empirisch fundierte Testverfahren erforderlich, wie sie der BPS entwickelt und anwendet.

Scheitern Kunden in einer Umschulung an den theoretischen Anforderungen, hat dies auch für den Kunden sehr negative Folgen, da die persönlichen Investitionen (Zeit, Anstrengung, Hoffnungen, Verzicht auf Geld ...) in eine Umschulung erheblich sind. Deshalb ist auch aus Sicht der Kunden eine Abklärung grundlegender Eignungsmerkmale für das angestrebte Umschulungsziel sinnvoll.

## Kognitive Fähigkeitstests als Potenzialdiagnoseinstrument

Kognitive Fähigkeitstests sind in der Lage, bei Menschen mit ungünstiger schulischer oder Erwerbsbiografie (zum Beispiel Menschen ohne Berufsabschluss) Potenziale für berufliche Qualifizierungsmaßnahmen aufzuzeigen, die ohne den Einsatz solcher Verfahren unentdeckt geblieben wären. So können berufliche Qualifizierungsmaßnahmen als neue Handlungsmöglichkeit eröffnet werden. Darauf zielt – neben der Begutachtung – eine vom BPS neu entwickelte und inzwischen bundesweit eingeführte Dienstleistung ›Test zur Erfassung der Auffassungsgabe‹.[5] Diese Dienstleistung wird auch als Potenzialscreening eingesetzt, um Kunden zu identifizieren, bei denen bisher das Thema Umschulung oder Qualifizierung nicht auf der Agenda stand. Diesen Kunden werden dadurch neue berufliche Entwicklungsperspektiven eröffnet.

## Hinweis zum Einsatz von Arbeitsproben zur Eignungsfeststellung

Grundsätzlich haben Arbeitsproben ein hohes Potenzial, nützliche Instrumente im Rahmen der Eignungsfeststellung (zum Beispiel Personalauswahl) zu sein. Damit Arbeitsproben (zum Beispiel solche zur Feststellung berufspraktischer Kompetenzen) valide Eignungsaussagen bei der Frage Ausbildungs-/Umschulungseignung ermöglichen, muss jedoch beachtet werden, dass diese nicht Kompetenzen erfassen, deren Erwerb erst im Zuge der Ausbildung/Umschulung erfolgen soll. Wird dies nicht beachtet, dann werden Personen ohne einschlägige Vorerfahrungen ungerechtfertigt systematisch gegenüber solchen benachteiligt, die bereits derartige Vorerfahrungen aufweisen. Diese Anforderung an Arbeitsproben wird zuweilen nicht stringent beachtet und kann dann zu ›Feststellungen‹ von Nicht-Eignung führen, obwohl der Betreffende sehr wohl in der Lage wäre, sich die erforderlichen Kompetenzen während der Ausbildung/Umschulung anzueignen.

## Feststellung der Deutschkenntnisse bei Zweitsprachlern

Die Anforderungen an die Deutschkenntnisse variieren in Abhängigkeit vom Umschulungsziel. Der BPS hat Deutsch-Sprachtests für Zweitsprachlerinnen und Zweitsprachler entwickelt, die einen Berufsbezug sowie einen GER-Bezug (Gemeinsamer Europäischer Referenzrahmen für Sprachen) aufweisen: Das Testformat ist ein ›C-Test‹ als wissenschaftlich fundiertes und empirisch bewährtes Erfassungsinstrument des ›globalen Sprachstands‹ (Lückentext, in dem die zweite Hälfte jedes zweiten Wortes getilgt ist). Zum einen liegen empirische Orientierungswerte vor, welches Niveau an allgemeinsprachlichen Deutschkenntnissen für wichtige Umschulungsbereiche ausreichend ist. Diese Orientierungswerte wurden in einer umfangreichen Längsschnittstudie mit Zweitsprachlern, die an Umschulungen teilnahmen, objektiviert. Zum anderen können anhand der Deutschtests die individuellen Sprachkenntnisse empirisch fundiert auf dem Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen für Sprachen (GER) eingeordnet werden. Zentrales Gütekriterium von Tests ist die Validität, das heißt, die Tests müssen das erfassen, was sie erfassen sollen. Das im BPS verwendete C-Test-Format gehört zu den besterforschten Sprachtestformaten. Es ist vielfältig belegt, dass C-Tests valide den allgemeinen Grad der Sprachbeherr-

schung bei Zweitsprachlern erfassen. Auch die C-Tests des BPS wurden in verschiedenen Studien validiert.[6]

## Häufiges Missverständnis bei der Bewertung von psychometrischen Testverfahren

Die Bewertung der Testgütekriterien von psychometrischen Testverfahren ist nur auf der Basis empirischer Datenerhebungen möglich, bei denen die erreichten Testwerte statistisch analysiert werden.

Die Befragung von Personen, die die Tests bearbeitet haben oder solcher, die anderweitig Kontakt mit dem Testverfahren haben (zum Beispiel Lehrkräfte, Prüfer, Betreuungspersonal) kann Aufschluss über die Akzeptanz des Tests geben, nicht jedoch über seine Validität. Würde man aus Befragungen Validitätsaussagen ableiten, dann würde man gleichsam ein Barometer benutzen, um aus der Messung Aussagen zur Temperatur abzuleiten.

Eine Anmerkung zur Akzeptanz von Leistungstests: Generell werden Verfahren, die eine konkrete Leistungsanforderung stellen, an der der Betroffene auch scheitern kann, gerade wegen dieser Anforderungen weniger gemocht als Verfahren ohne oder mit geringer Leistungsanforderung. Dies zeigen Untersuchungen zur Akzeptanz verschiedener Verfahren der Bewerberauswahl. Der Begutachtungsprozess im BPS ist so gestaltet worden, dass die Akzeptanz der Testuntersuchung möglichst maximiert wird, also realisierbare akzeptanzfördernde Aspekte berücksichtigt werden. Dazu gehören ein ausführliches Vorgespräch, in dem unter anderem die Testuntersuchung und die dabei erfassten Merkmale begründet und erklärt werden sowie Transparenz über das weitere Vorgehen hergestellt wird, die professionelle Betreuung während der Testdurchführung, eine störungsfreie Testbearbeitung, verzweigte Testinstruktionen, die das Aufgabenverständnis sicherstellen, ein professionelles Rückmeldegespräch durch den Psychologen. In der Untersuchung von Klinck[7] wurden knapp 6.000 erwachsene Kunden des BPS, die der Zielgruppe für Umschulung/Fortbildung entsprechen, auch zur Wahrnehmung der Testsituation befragt, und zwar unter zwei Bedingungen: computergestützte Testbearbeitung und Testbearbeitung auf Papier. Die Ergebnisse zeigen, dass die Testuntersuchung unter anderem als interessant und herausfordernd, als wenig angstauslösend und sehr störungsarm sowie als mäßig anstrengend wahrgenommen wird. Die Ergebnisse für die Computerbedingung fielen insgesamt sogar noch etwas besser aus als die in der Papierbedingung. Die guten Ergebnisse dieser großen Befragung zeigen, dass es in aller Regel gelingt, die grundsätzlich eher unbeliebten, aber für die Eignungsbeurteilung wichtigen Leistungstests so in den Begutachtungsprozess zu integrieren, dass diese akzeptiert werden können.

1 Die folgende Darstellung basiert auf dem Ergebnisprotokoll des telefonischen Interviews von Frau Steffanie Schügl mit Frau Dr. Klinck am 19.10.2011. Frau Dr. Klinck hat den Text überarbeitet und ergänzt. Das Interview adressierte Fragen der Testentwicklung und -anwendung (spezielles Interesse bestand an Sprachtests), den Begutachtungsprozess im BPS und den Umgang mit den Ergebnissen der Begutachtung.

2 Vgl. DIN 33430 (2002).

3 Ein Beispielfall, der das fachliche Vorgehen im BPS veranschaulicht, ist folgender Literaturquelle zu entnehmen: Vgl. Klinck/Prechtl (2010).

4 Vgl. Klinck (2002).

5 Vgl. Treziak-König/Klinck (2012).

6 Vgl. Jakschik (1996); Jakschik/Klemmert/Klinck (2010).

7 Vgl. Klinck (2002).

**JOSEF SOLSCHEID**
Kreishandwerkerschaft Bremerhaven-Wesermünde
und angeschlossene Bildungseinrichtungen

# 8 Die Eignungsfeststellung in einer gewerketypischen Werkstatt als Alternative zum Test beim Berufspsychologischen Service der Bundesagentur für Arbeit

Seit geraumer Zeit werden potenzielle Teilnehmer an längerfristigen Bildungsmaßnahmen zur Eignungsüberprüfung nicht mehr in mehrwöchigen Eignungsfeststellungsverfahren, sondern in relativ kurzen, standardisierten Testsituationen beim Berufspsychologischen Service der Bundesagentur überprüft. Diese Anforderung wird von den jeweiligen Fallmanagern gestellt, bevor ein Bildungsgutschein, zum Beispiel für eine Umschulung, ausgegeben wird. Trotz positiver Testergebnisse stellen sich Teilnehmer in der Umschulung leider als ungeeignet heraus. Eine kleine persönliche Katastrophe für den Teilnehmer und eine wirtschaftliche Herausforderung für den Träger. Es kommt immer wieder vor, dass die überprüften und bescheinigten Handlungskompetenzen bei Weitem nicht die Erfolgsfaktoren beruflicher Handlungskompetenz abgebildet haben, sondern nur einzelne Handlungsfelder situativ bewertet werden und daraus eine erwartete Erfolgsaussicht abgeleitet wird. Dies ist in Testverfahren üblich und wird nach testpsychologischen Standards korrekt vollzogen. Die Erfordernisse der beruflichen Praxis sind jedoch ungeheuer vielschichtig und facettenreich und lassen sich durch einen relativ kurzen Test nur unzureichend bewerten. Das ausgewählte Verfahren ist vor dem Hintergrund knapper werdender Ressourcen für die Arbeitsförderung und einer vermeintlich besseren Vergleichbarkeit der Beurteilungskriterien und der Ergebnisse bei potenziellen Teilnehmern verständlich, aber aus Sicht des Trägers nicht ausreichend.

Es stellt sich andererseits immer wieder die Situation ein, dass ein Teilnehmer wegen der Ergebnisse im Eignungstest zunächst keinen Bildungsgutschein für eine Umschulung bekommt, über den Umweg einer kurzfristigen Maßnahme dann jedoch eine Förderung für die gewünschte Umschulung erfolgt, ohne transparente Entscheidungskriterien.

Beide Szenarien sind nicht befriedigend. Ist doch die erfolgreiche Teilnahme an einer langfristigen, abschlussorientierten Bildungsmaßnahme der beste Garant für eine langfristige Integration in die Arbeitswelt und damit ein selbstbestimmtes Leben, unabhängig von Transferleistungen des Staates.

In der Vergangenheit hatten sich sogenannte Eignungsfeststellungen in gewerketypischen Werkstätten als äußerst wirksam erwiesen. Die potenziellen Teilnehmer einer längerfristigen Bildungsmaßnahme wurden dazu in ein- bis dreimonatigen Werkstattphasen auf ihre berufliche Eignung überprüft. Dies geschieht in möglichst realitätsnahen Lern- und Arbeitsszenarien in wirklichen Arbeitssituationen in einer realen Werkstatt mittelständischer Prägung mit entsprechenden Kollegen. Es geht also nicht so sehr um das Abbild der Leistungsfähigkeit der Person in einer Momentaufnahme unter Testbedingungen, sondern um eine umfassende Erprobung von berufsspezifischen Kenntnissen, Fertigkeiten und Sozialkompetenzen, die für eine spätere Berufsausübung erforderlich sind. Möglichst alle Facetten beruflichen Erfolges sollen erfasst und erprobt und beurteilt werden. Pünktlichkeit, Motivation, Ausdauer, ›die Arbeit sehen‹, arbeiten mit Kollegen, Teamarbeit, Einspringen, wenn ›Gefahr im Verzug‹ ist oder aber eine Arbeit einfach nur zu schwer für den Kollegen allein ist, der Umgang mit Krankheit und Gesundheit. All dies sind Aspekte der Sozialkompetenzen, die erfasst werden können, wenn die geeigneten Arbeitsszenarien erstellt worden sind. Neben diesen eher weichen Faktoren des beruflichen Erfolges oder Misserfolges werden natürlich auch die verwertbaren Vorkenntnisse aus anderen Berufstätig-

keiten in eine Beziehung zu dem aktuell erstrebten Beruf gesetzt.

Waren in vergangenen Arbeitssituationen Präzision und Maßhaltigkeit von Bedeutung, lässt sich leicht eine Arbeitsaufgabe erteilen, in der diese Aspekte beruflichen Handelns vermehrt geprüft werden können, zum Beispiel durch die Funktionsfähigkeit beweglicher Bauteile. Mit einem qualifizierten Werkstattmeister als Anleiter sind in wenigen Wochen diverse Arbeitsaufgaben mit Anforderungen aus verschiedenen Lehrjahren so konzipiert, dass eine entsprechende Aussage über den zu erwartenden Lernerfolg im gewünschten Berufsfeld realistisch möglich ist.

In Unterrichtsituationen kann das für die erfolgreiche Teilnahme am Berufsschulunterricht erforderliche Lernverhalten erprobt beziehungsweise überprüft und eingeübt werden. Hier geht die Möglichkeit der Persönlichkeitsentwicklung mit der Eignungsfeststellung einher. Oft gab es Menschen, die zu Beginn der Eignungsfeststellung noch ungeeignet erschienen, jedoch im Verlauf der Maßnahme einen Entwicklungsschritt zur Umschulungsfähigkeit erreichten. Diese Situation trat häufig dann ein, wenn die Vorstellungen über einen Beruf mit den tatsächlichen Erfordernissen übereinstimmten und erprobt werden konnten. Selbst wenn dann die persönlichen Fähigkeiten noch nicht ausreichend entwickelt waren, um sofort mit der Umschulung zu beginnen, war ein Erfolg möglich, wenn eine genaue ›Wegbeschreibung‹ zur Überbrückung der berufsbezogenen Defizite möglich war. Die Teilnehmer waren umso erfolgreicher, wenn ihre Sozialkompetenzen stark in Richtung der beruflich geforderten Kompetenzen entwickelt waren (zum Beispiel Teamorientierung bei der Arbeit als Zimmermann). Eine ausgeprägte Lernbereitschaft ließ sich immer dann besser entwickeln, wenn die Sicherheit in Bezug auf die beruflichen Handfertigkeiten bei den potenziellen Teilnehmern gegeben war.

Die Vielschichtigkeit der Beruflichkeit beziehungsweise der Faktoren erfolgreicher Berufsausübung erfordern ein großes Spektrum der Beurteilung, Förderung oder Bekräftigung. Defizite in bestimmten Bereichen lassen sich unter Umständen ausgleichen, wenn sie erkannt sind und nicht zu den elementaren Erfolgskriterien zählen. Defizite in diesen Bereichen haben auch in den Werkstätten relativ früh zu einem Ausschluss geführt: Zum Beispiel ein Teilnehmer, der sich für eine Ausbildung im Metallbereich interessiert, aber gravierende Schwierigkeiten im mathematisch-naturwissenschaftlichen Bereich und in der Feinmotorik bei der Bearbeitung des Werkstoffs mit Handwerkzeugen hat, wird diese Elementarkompetenzen nicht in einer Eignungsfeststellung und kaum in der Umschulung selbst ausgleichen können. Sind diese Schwächen jedoch nur gering ausgeprägt und sind eine hohe Motivation und eine gute Lernbereitschaft vorhanden, kann ein entsprechender Fahrplan zur Kompensation aufgestellt werden.

Umgekehrt lassen sich bei Teilnehmern, die selbst überdurchschnittliche Leistungen bei bestimmten beruflichen Fertigkeiten erkennen lassen, aber nur eine geringe Motivation und beispielsweise mangelnde Teamfähigkeit erkennen lassen, keine Empfehlungen für teamorientierte Berufsfelder aussprechen. Solche Erfahrungen mit sich und Bewertungen durch qualifizierte Meister lassen sich unseres Erachtens nur in tatsächlichen Arbeitszusammenhängen erfahren. Ein Zimmermann etwa, der beim Errichten des Dachstuhls eines Hauses nicht die Handlungen seiner Kollegen vorwegnehmen kann oder will, ist ein echtes Sicherheitsrisiko und wird niemals als Zimmermann arbeiten können. Es spielt dabei auch keine Rolle, wie gut seine Zimmermannstechniken bei der Holzverarbeitung sind.

Ein realistischer Abgleich von Selbst- und Fremdeinschätzung in Arbeitszusammenhängen in möglichst vielen Facetten der Beruflichkeit sichert die berufliche Entscheidung des Teilnehmers und des Mittelgebers. Nach Auswertung unserer Umschulungen waren die Abbrecherquoten niedriger und die erfolgreiche Teilnahme an den Prüfungen gesicherter mit den Verfahren zur Eignungsfeststellung. Mit der weitgehenden Umstellung auf Tests werden keine so guten Erfolge erzielt. Ein Ergebnis, das nicht befriedigen kann. Ein weiterer Effekt, der nicht zu vernachlässigen ist, dass die Teilnehmer sich erstmals in der Umschulung selbst wieder mit den Not-

wendigkeiten der Zusammenarbeit mit Kollegen in der Werkstatt auseinandersetzen müssen. Das ist für viele Teilnehmer nach langer Erwerbslosigkeit nicht einfach. Die leistungsorientierte Qualifizierung der Teilnehmer in der verkürzten Umschulung kann nur nach diesem Gruppenbildungsprozess erfolgen. Auch die ›Belegschaftserfahrung‹ mit den alltäglichen Freuden und Stresssituationen machen die Teilnehmer in einer Eignungsfeststellung in einer gewerketypischen Werkstatt. Die leistungsorientierte Qualifizierung kann rasch beginnen und die für den Erfolg wichtigen Lerngruppenbildungsprozesse sind deutlich verkürzt. Dieses Verfahren der Eignungsfeststellung in gewerketypischen Werkstätten ist, trotz der klar definierten Teststandards, dem Test beim Berufspsychologischen Service deutlich vorzuziehen.

# Projekterfahrungen und Entwicklungen in der Praxis

4

**DR. PETER MEHLIS**
Zentrum für Arbeit und Politik
der Universität Bremen

# 1 Nachhaltige Beschäftigungsperspektiven für (Langzeit-)Arbeitslose in der Hafenwirtschaft

## Hintergrund

Die Hafenwirtschaft erlebte bis Ende 2008 eine beispiellose Boomphase mit teilweise zweistelligen Wachstumsraten. Mit der Expansion – insbesondere des Containerumschlags – entwickelten die deutschen Seehafenbetriebe eine starke Nachfrage nach Arbeitskräften. Gleichzeitig sind die Qualifikationsanforderungen an das Personal im modernen Hafenbetrieb gestiegen. Um einen entsprechenden Beschäftigungs- und Qualifikationsaufbau frühzeitig zu gestalten, hat der Zentralverband der deutschen Seehafenbetriebe (ZDS) in Abstimmung mit der Gewerkschaft ver.di und in Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und der Bundesagentur für Arbeit eine Qualifizierungsoffensive gestartet. Auf der Maritimen Konferenz 2006 wurde verabredet, dass bis zum Jahr 2012 der prognostizierte Bedarf von 2.800 Fachkräften durch die Qualifizierung und Einstellung von (Langzeit-) Arbeitslosen gesichert werden soll. Die Kosten für die Qualifizierung trägt die Agentur für Arbeit. Die Hafenwirtschaft hat den Teilnehmenden bei erfolgreichem Abschluss der Qualifizierung die Übernahme in ein – tariflich abgesichertes – Beschäftigungsverhältnis garantiert.[1]

Mit der Qualifizierungsoffensive werden wichtige gesellschaftspolitische Handlungsfelder berührt. Dem von vielen Firmen zunehmend beklagten Fachkräftemangel steht eine weiterhin hohe Arbeitslosigkeit gegenüber. Zudem droht mit dem demografischen Wandel eine deutliche Verschärfung des Fachkräftemangels, wenn Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt weiterhin nicht zusammenpassen. Qualifizierung ist daher für die nachhaltige Integration von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt ein besonders wichtiges und wie zahlreiche Studien zeigen auch ein wirkungsvolles[2], aber nicht immer konsequent genutztes arbeitsmarktpolitisches Instrument. Die mit der Qualifizierungsoffensive intendierte Integration von (Langzeit-)Arbeitslosen in Ausbildung und Beschäftigung ist somit ein interessanter Lösungsansatz. Die in der Hafenwirtschaft gemachten Erfahrungen und erzielten Ergebnisse haben große gesellschaftspolitische Relevanz und verdienen eine genauere Betrachtung.

In einem von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Forschungsprojekt des Zentrums für Arbeit und Politik wurden die arbeitsmarktpolitische Wirkung der Qualifizierungsoffensive, das Zusammenspiel der beteiligten Akteure und die betriebliche Umsetzung der Qualifizierungsmaßnahmen untersucht. Es wurden die Potenziale, aber auch die Grenzen der Maßnahmen analysiert sowie nach deren Verallgemeinerbarkeit gefragt.[3]

Vor dem Hintergrund der zwischen-zeitlich kritischen wirtschaftlichen Entwicklung infolge der Finanzkrise 2008 bewerten wir die in unserer Untersuchung (Stand Juni 2012) festgestellte Anzahl von 2.076 qualifizierten und eingestellten Arbeitslosen aus arbeitsmarktpolitischer Perspektive mehr als akzeptabel. Zudem wurden in der Krise auf Entlassungen verzichtet und weitere Qualifizierungen für etwa 680 überwiegend geringer qualifizierte Beschäftigte in Verbindung mit Kurzarbeit durchgeführt. Bestehende Beschäftigungsverhältnisse wurden somit aufgewertet sowie zukunftsfähiger gestaltet. Die maßgeblichen Akteure – Hafenbetriebe, Agentur für Arbeit/Jobcenter und Bildungsträger – haben ein hohes Maß an Flexibilität bewiesen, indem sie die Qualifizierungsziele an die jeweiligen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen anpassten und geschickt die sich öffnenden Zeitfenster für Qualifizierungen und das vorhandene arbeitsmarktpolitische Instrumentarium nutzten.

Einen zentralen Stellenwert hat im Rahmen der Qualifizierungsoffensive die Ausbildung zur ›Fachkraft für Hafenlogistik‹ – ein 2006 neu entstandener anerkannter Beruf – bekommen, der dazu beitragen soll, die Arbeitskräfte- und Qualifizierungslücken der Hafenbetriebe gleichermaßen zu schließen. Die zweijährige Umschulung von (Langzeit-) Arbeitslosen zur ›Fachkraft für Hafenlogistik‹ wurde federführend vom Unternehmen Eurogate in Kooperation mit dem maritimen competenzcentrum (ma-co) für den neuen Tiefwasserhafen in Wilhelmshaven – dem JadeWeserPort (JWP) – durchgeführt. Die Umschulungen fanden seit Juni 2009 statt, erfolgten in vier Wellen und wurden im Januar 2013 abgeschlossen. Im Folgenden wird auf wichtige innovative Elemente dieser Umschulung näher eingegangen.

## Durch differenzierte Auswahl und flankierende Unterstützung zum Erfolg

Die Gründung eines neuen Tiefseehafens gleichsam ›auf der grünen Wiese‹ stellte eine besondere Herausforderung dar, galt es doch, damit gleichzeitig auch eine komplett neue Belegschaft aufzubauen. Dafür konnte und wollte das Unternehmen die traditionelle Rekrutierungspraxis, die Abwerbung von Arbeitskräften aus anderen Betrieben und sukzessive aufeinander aufbauende Kurzqualifikationen, nicht nutzen. Vielmehr ging es darum, den neuen Standort von Beginn an mit einer qualifizierten und voll einsatzfähigen Belegschaft betreiben zu können.

Der Entschluss, den Aufbau einer Stammbelegschaft durch die Qualifizierung und Einstellung von (Langzeit-) Arbeitslosen zu realisieren, beinhaltete neben den ökonomischen Vorteilen für das Unternehmen – immerhin finanziert die Bundesagentur für Arbeit die Umschulung und den Lebensunterhalt der Umschülerinnen und Umschüler – auch Risiken. Sollten die Qualifizierungen misslingen, wäre der Start des JWP damit gefährdet. So waren auch Unsicherheit und Skepsis hinsichtlich des Erfolgs zu Beginn nicht gering.

In der Absicht, diese befürchteten Risiken zu minimieren, haben sich die Akteure – Hafenbetrieb, Agentur für Arbeit/Jobcenter und Bildungsträger – auf ein dreistufiges Eignungsverfahren geeinigt, um eine passgenaue Auswahl zu gewährleisten. Außerdem wurde mit dem Projekt ›Hafenlogistik – Bleib dran‹ ein weiterer Akteur einbezogen, um den erfolgreichen Verlauf der Qualifizierung durch die Begleitung und Beratung der beteiligten Akteure abzusichern.

## Konzeption und Ergebnisse des Auswahlprozesses

Das Auswahlverfahren sah vor, dass zunächst die Vermittlungsfachkräfte der Arbeitsagentur anhand eines vom Hafenbetrieb bereitgestellten Anforderungsprofils potenzielle Umschülerinnen und Umschüler identifizierte, die in einer ersten Stufe vom Psychologischen Dienst (PD) der Agentur für Arbeit bezüglich ihrer grundsätzlichen Eignung mittels eines standardisierten Tests, einer schriftlichen Arbeitsprobe und eines individuellen Gesprächs ausgewählt wurden. Hier sollte bereits überprüft werden, ob die Mindestvoraussetzungen wie der Hauptschulabschluss, gute Deutschkenntnisse[4], der Führerschein Klasse B, ein Führungszeugnis ohne Eintrag sowie die körperliche und gesundheitliche Eignung für hafenspezifische Tätigkeiten erfüllt sind.

Die Ausgewählten nahmen in einer zweiten Stufe an einer einwöchigen Trainingsmaßnahme (TM 1) teil. Dort wurden mit den Teilnehmenden unter anderem ein Berufseignungstest und ein Konzentrationstest durchgeführt. Zudem konnten die Teilnehmenden die Berechtigung Flurförderfahrzeuge bis acht Tonnen zu führen (›Staplerschein‹) erwerben. Teilnehmende, die alle Tests und Prüfungen erfolgreich abgeschlossen hatten, konnten an der siebentägigen Trainingsmaßnahme (TM 2) teilnehmen. Diese dritte Stufe wurde gemeinsam vom ma-co und Eurogate durchgeführt.

Die Intention der TM 2 bestand vor allem darin, die Teilnehmenden unter ›realen Hafenbedingungen‹ zu beobachten und zu beurteilen. In der TM 2, deren zeitlicher Rahmen auch das Wochenende einschloss, wurden sie zunächst in die Abläufe im Hafen eingeführt, erhielten Sicherheitsunterweisungen und lernten das Unternehmen kennen. Im weiteren Verlauf wurden theore-

tische und praktische Übungen durchgeführt, die hafenspezifische Themen zum Gegenstand hatten. Des Weiteren gehörten Gruppenübungen zum Repertoire des Eignungsverfahrens, ferner ein abschließender Höhentest auf einer Containerbrücke sowie die Fahrt auf einem Van-Carrier.

Für die Vertreterinnen und Vertreter des Hafenbetriebs hat insbesondere die Überprüfung der Teilnehmenden hinsichtlich ihrer Sozialkompetenzen einen wichtigen Stellenwert. Die Fähigkeit zur Teamarbeit, die Motivation für eine Tätigkeit im Hafenumschlag und die Verlässlichkeit sind wichtige Attribute, die das Unternehmen von zukünftigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern erwartet und die in den Gruppenübungen und Planspielen beurteilt wurden. Die endgültige Entscheidung über eine Teilnahme an der Umschulung wurde vom Unternehmen gefällt, da mit der Zusage für die Umschulung auch eine Übernahme in ein unbefristetes Arbeitsverhältnis bei erfolgreichem Abschluss verknüpft war.

*›Für uns als Betrieb ist jede einzelne Entscheidung auch eine Millionenentscheidung. Jeden Menschen, den wir nehmen, wollen wir ja nicht morgen wieder rausschmeißen, sondern der soll dann auch lange bei uns bleiben.‹ (Ausbildungsabteilung)*

Die Ergebnisse des Auswahlprozesses sind in der folgenden Tabelle dargestellt:

Das aufwendige Auswahlverfahren hat zu einer erheblichen Selektion bei den zunächst vorgeschlagenen Menschen geführt, so dass man durchaus von einer relativen ›Bestenauswahl‹ sprechen kann. Letztendlich haben von den 243 erfolgreichen Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Eignungsverfahrens 221 die Umschulung begonnen.

Gleichwohl verweisen die Auswahlergebnisse in den jeweiligen Stufen darauf, dass deren Funktionalität zu überprüfen ist. Die Unternehmensvertreter kritisierten, dass in den ersten beiden Stufen keine hafenadäquate Auswahl erfolgt sei. Die Teilnehmenden wiederum äußerten, dass sie insbesondere von der TM 2 im Hinblick auf eine zukünftige Tätigkeit im Hafen profitiert hätten. Insofern ist zu überlegen, ob ein Auswahlverfahren noch stärker auf betriebliche Belange zugeschnitten sein sollte.

Da offenbar viele Langzeitarbeitslose die Anforderungen des Unternehmens nicht erfüllen konnten, war diese Gruppe mit einem Anteil von rund 40 Prozent deutlich kleiner als der ursprünglich geplante Anteil von 75 Prozent. Dies hat mehrere Ursachen, die sowohl in den persönlichen Voraussetzungen der Bewerber als auch den Ansprüchen des Unternehmens liegen können. Dabei kann auch ein besonders kritischer Blick der Personalverantwortlichen auf die Arbeitslosengeld-II-Bezieher nicht ausgeschlossen werden, wenngleich Erstere dies ausschließen.

Dennoch ist durch das Auswahlverfahren der ursprüngliche Fokus auf die sogenannten Problemgruppen des Arbeitsmarktes keineswegs verfehlt worden. Verallgemeinernd lassen sich zwei verbreitete Muster bei den Teilnehmenden ausmachen. Diese schlagen sich zum einen in Erwerbsbiografien nieder, die deutliche Dequalifizierungsprozesse aufweisen und zum anderen in Erwerbsbiografien, die durch fehlende berufliche Qualifikationen gekennzeichnet sind. Für beide Muster ist charakteristisch, dass sie mit häufigeren Zeiten der

**Abb. 1**
**Quoten im Auswahlverfahren**

| | Anzahl der Teilnehmenden | davon weiblich in Prozent | davon SGB III (gesamt) | davon SGB II (gesamt) |
|---|---|---|---|---|
| Vormerkungen* | 1.410 | 9.0 | 659 | 750 |
| Psychologischer Dienst | 1.266 | k. A. | 596 | 669 |
| Trainingsmaßnahme 1 | 746 | 7,4 | 374 | 371 |
| Trainingsmaßnahme 2 | 500 | 6,6 | 258 | 241 |
| zur Umschulung vorgeschlagen | 243 | 7,4 | 150 | 92 |

* Vormerkungen durch die Vermittlungsfachkräfte der Agentur für Arbeit
Quelle: Agentur für Arbeit Wilhelmshaven

Arbeitslosigkeit verbunden sind und oft in Langzeitarbeitslosigkeit einmünden. Insofern gehören viele Teilnehmende zum Teil zwar nicht formal, aber doch inhaltlich zu der durch die Qualifizierungsoffensive angestrebten Klientel. Teilnehmende mit den beiden beschriebenen Mustern der Erwerbsbiografie können mit der Umschulung Dequalifizierungsprozesse umkehren beziehungsweise fehlende Qualifikationen nachholen und eine nachhaltige Integration – durch eine unbefristete und tariflich abgesicherte Beschäftigung – in den ersten Arbeitsmarkt erlangen.

Die Sozialstruktur der Teilnehmenden ist keineswegs so homogen, wie man aufgrund der programmatisch angestrebten Zielgruppe der Langzeitarbeitslosen vordergründig annehmen könnte. Vielmehr finden sich hinsichtlich Alter, Schulbildung und Berufsabschlüssen heterogene Sozialprofile. Der Anteil der Teilnehmenden mit Migrationshintergrund[5] beträgt 18 Prozent. Das Ziel, einen Frauenanteil von zehn Prozent zu erreichen, wurde knapp verfehlt. Hier zeigt sich, dass Hafenarbeit als Beschäftigung für Frauen erst am Anfang steht und bei diesen noch an Akzeptanz gewinnen muss. Insbesondere eine gelingende Work-Life-Balance dürfte für Frauen angesichts der im Hafen üblichen Schicht- und Wochenendarbeit schwerer zu erreichen sein als für Männer.

## Begleitung und Beratung der Akteure durch ›Hafenlogistik – Bleib dran‹

Der differenzierte Auswahlprozess und die hohe Motivation der Teilnehmenden sind eine zwar notwendige, aber noch keine hinreichende Garantie für den Ausbildungserfolg. Im Rahmen der Umschulung gehört daher das flankierende Unterstützungsangebot durch ›Bleib dran‹ zum betriebspolitischen Kalkül der Risikominimierung.

Bei der betroffenen Klientel der (Langzeit-)Arbeitslosen findet sich oft eine Gemengelage an Problemen und kritischen Lebenssituationen, die alleine nicht bewältigt werden und eine Bedrohung des Ausbildungserfolgs darstellen können. Insbesondere finanzielle Probleme infolge langer Arbeitslosigkeit und niedriger Einkommen, Konflikte mit Ämtern und familiäre Probleme bilden neben den Schwierigkeiten mit der (Wieder-)Aufnahme des Lernprozesses das Substrat für alltäglich auftretende Probleme und Konflikte. Das Unterstützungsangebot für die Umschülerinnen und Umschüler bezieht sich demnach nicht nur auf eine Lern- und Bildungsberatung, sondern bietet bei Bedarf auch eine sozialpädagogische Begleitung.

In der Untersuchung lassen sich vier Nutzungsprofile der Umschülerinnen und Umschüler unterscheiden:

- *Menschen, die keinen Bedarf haben und ihre Dinge selber regeln;*
- *Menschen ohne zwingenden Bedarf, die aber in ›Bleib dran‹ eine nützliche Einrichtung sehen und das gut vernetzte Beratungsangebot als ›Vermittlungs- und Informationsstelle‹ nutzen;*
- *Menschen, die bei Lern- und Lebensfragen Beratung benötigen und bei denen die Gefahr des Scheiterns ohne Begleitung groß ist;*
- *Menschen, die Beratung nötig haben, dies aber als persönliche Schwäche empfinden und daher zunächst Beratungsbedarf verneinen. Erst in eskalierenden Situationen nimmt die Bereitschaft zu, sich für das Beratungsangebot zu öffnen.*

Die Beratungsstatistik zeigt, dass beinahe 85 Prozent der Umschülerinnen und Umschüler das Unterstützungsangebot aus eigenem Antrieb in Anspruch genommen haben.

Ein weiterer Arbeitsschwerpunkt von ›Bleib dran‹ ist die Beratung des Unternehmens bei der Gestaltung und Organisation der Umschulung. Darunter subsumieren sich die Beratung im Auswahlverfahren, das Coaching der betrieblichen Ausbilder, Beteiligung an der Prozessoptimierung der Umschulung und das Schnittstellenmanagement.

Das Zusammenspiel von Umschülerbegleitung und Organisationsberatung ist hier besonders hilfreich, da aus der Begleitung der Teilnehmenden Rückschlüsse auf strukturelle Defizite der Umschulung gezogen werden können. Die Befunde zeigen auch, dass ›Bleib dran‹ im Qualifizierungsnetzwerk eine eminent wichtige kommunikative und intermediäre Rolle ausfüllt. Es springt überall da ein, wo der Informationsfluss

stockt und hält damit das alltägliche Umschulungsgeschehen am Laufen.

Die Selbstverpflichtung des Projekts zur Allparteilichkeit (Neutralität) und Vertraulichkeit in der Beratung und Begleitung hat sich als ein unbedingtes Muss herausgestellt und bildet den Ausgangspunkt für die nötige Akzeptanz und Kooperationsbereitschaft aller Beteiligten. Zudem erschließen sich auf dieser Grundlage weitreichende Möglichkeiten der Prozessoptimierung. Für die Bewältigung des komplexen Arbeitsauftrages ist es dabei mehr als hilfreich, wenn die flankierende Unterstützung als externer, eigenständiger Akteur agieren kann, aber gleichwohl eng am Ausbildungsprozess beteiligt ist. Das flankierende Unterstützungsangebot lässt sich im vorliegenden Fall als eine intermediäre Grenzinstitution charakterisieren, die ständig in der Lage sein muss, ihre Positionierung selbstkritisch zu überprüfen.

Die Anzahl der Umschülerinnen und Umschüler, die in nachhaltige Beschäftigung einmündeten, unterstreicht den Erfolg des Qualifizierungskonzepts.

## Fazit

Die Bereitschaft der Betriebe zur Qualifizierung von (Langzeit-)Arbeitslosen wurde nicht nur durch finanzielle Anreize der Agentur beeinflusst. Das differenzierte Auswahlverfahren und die flankierende Unterstützung haben dazu beigetragen, Risiken kalkulierbar zu machen und die Entscheidung der Unternehmen für die Qualifizierungen zu ebnen.

Insgesamt ist festzustellen, dass, trotz des geringer ausfallenden Anteils an Langzeitarbeitslosen als ursprünglich intendiert, mit der getroffenen Auswahl die arbeitsmarktpolitische Intention nicht verfehlt wurde. Allerdings wird am Beispiel der großen Anzahl abgelehnter Bewerberinnen und Bewerber auch deutlich, dass insbesondere für den Personenkreis der am Arbeitsmarkt Benachteiligten weiterhin Handlungsbedarf besteht, um diese Menschen an eine – idealerweise, da besonders beschäftigungswirksame – betriebsnahe Qualifizierung heranzuführen und den Weg in Beschäftigung zu ebnen.

Insbesondere das flankierende Unterstützungsangebot ist ein innovativer Bestandteil der Qualifizierung, der nicht nur hilft, einem Scheitern der Individuen in der Qualifizierung vorzubeugen, sondern insgesamt dazu beitragen kann, die Bereitschaft der Betriebe zur Qualifizierung und Einstellung vermeintlicher Problemgruppen des Arbeitsmarktes zu befördern. Zudem wird das Unternehmen durch Nutzung externen Fachwissens und mit der ›Auslagerung‹ zahlreicher Problemlagen erheblich entlastet.

**Abb. 2: Erfolgsquoten der Umschulung für den JadeWeserPort (1.–4. Welle)**

| | Anzahl der Umschüler zu Beginn der Maßnahme | Qualifizierung abgebrochen | Anzahl der bestandenen Prüfungen | Erfolgsquote der betrieblichen Integration |
|---|---|---|---|---|
| 1. Welle | 64 | 3 | 60 | 58 (91 Prozent) |
| 2. Welle | 64 | 2 | 61 | 61 (95 Prozent) |
| 3. Welle | 37 | 2 | 35 | 35 (95 Prozent) |
| 4. Welle | 56 | 2 | 53 | 50 (89 Prozent) |

1 Vgl. ZDS/Bundesagentur für Arbeit/Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2007).
2 Vgl. Deeke et al. (2011), S. 201.
3 Vgl. Mehlis et al. (2013).
4 Die Deutschkenntnisse sollen die (notwendige) sichere Kommunikation über Funk ermöglichen. Daher waren Bewerberinnen und Bewerber ohne ausreichendende deutsche Sprachkenntnisse bereits im Vorfeld weitgehend ausgeschlossen.
5 Der Begriff Migrationshintergrund wird hier in Anlehnung an die Definition des Mikrozensus verwendet; vgl. Statistisches Bundesamt (2008): S. 6.

MONIKA BARTELS | DR. SONYA DASE
IQ Netzwerk Bremen

# 2 Anerkennung von im Ausland erworbenen Abschlüssen

## Beratungsstruktur

Seit der Einführung des ›Gesetzes über die Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen‹, kurz Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz (BQFG)[1], am 1. April 2012 haben alle Zuwanderinnen und Zuwanderer das Recht auf ein Verfahren zur Feststellung der Gleichwertigkeit ihrer im Ausland erworbenen Abschlüsse. Eine Anerkennung ihres im Ausland erworbenen Berufsabschlusses haben sie damit zwar noch nicht, aber das Gesetz öffnet erstmals auch Drittstaatsangehörigen und Flüchtlingen die Türen zum Verfahren. Bisher war dies Spätaussiedlern und EU-Bürgern vorbehalten.

Diese Regelung führte in der Vergangenheit nicht selten dazu, dass zugewanderte Fachkräfte als ungelernt klassifiziert wurden und ihre fachlichen Kompetenzen ungenutzt blieben. Ein geregeltes Verfahren soll dies nun ändern. Zuwanderinnen und Zuwanderer können die Gleichwertigkeit ihres Abschlusses mit einem deutschen Referenzberuf prüfen lassen. Die zuständigen Stellen haben dafür drei Monate Zeit, sofern alle notwendigen Papiere vorliegen. Es wird ein rechtswirksamer Bescheid ausgestellt, gegen den ein Widerspruchsrecht besteht. Dieses ›Transparenzpapier‹ führt die Kompetenzen des Antragstellers auf, benennt bestehende Defizite und weist auf Möglichkeiten hin, wie und wo der Antragsteller diese Defizite aufarbeiten kann. Dadurch hat der Bescheid auch bei Nicht-, besonders aber bei Teil-Anerkennungen einen hohen Aussagewert.

Die Bundesregierung geht von rund 300.000 Menschen aus, die von der neuen Regelung profitieren könnten. Wie viele das im Bundesland Bremen sind, lässt sich nicht ermitteln. Umso wichtiger ist es, das neue Gesetz bei Menschen mit ausländischen Qualifikationen entsprechend bekannt zu machen.

Dafür hat das ›IQ Netzwerk Bremen‹ bei der RKW Bremen GmbH den ›Runden Tisch Anerkennung‹ eingerichtet, der aus Beratungs- und Anerkennungsstellen wie Migrationsfachdienste, Beratungseinrichtungen, Agentur für Arbeit, Jobcenter, Kammern und senatorischen Behörden besteht und einen Beratungswegweiser[2] veröffentlicht. Ziel ist es, sich gegenseitig über Zuständigkeiten, Kundenfluss und Einzelfälle auszutauschen, um Ratsuchende an die für sie richtige Stelle zu lotsen. Abläufe sollen verschlankt und zum Beispiel Formate für Anpassungsqualifizierung bei Teilanerkennung gefunden werden. Allerdings verzeichnet der ›Runde Tisch Anerkennung‹ analog dem Bundestrend einen verstärkten Zulauf in die Beratung von Menschen mit reglementierten akademischen Abschlüssen, die in den meisten Fällen gerade nicht unter das neue Bundesgesetz fallen.

Analog zur Bundesgesetzgebung sind die Länder aufgefordert, eigene Landesgesetze für Berufe in ihrem Verantwortungsbereich zu verabschieden. In Bremen hat die Senatorin für Bildung und Wissenschaft die Federführung für die landesbezogene Umsetzung des Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes, welches in Bremen bis dato noch nicht vorliegt.

## Allgemeine und zielgruppenspezifische Beratungsangebote

Für erste Informationen bietet sich das Anerkennungsportal der Bundesregierung www.anerkennung-in-deutschland.de oder die Telefonhotline Anerkennung vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) an.

Das Land Bremen fördert Anlaufstellen der ›Weiterbildungsberatung vor Ort‹, die für Menschen mit ausländischen Qualifikationsnachweisen eine Lotsenfunktion zu weiterführender Bera-

tung, zu den für Anerkennung zuständigen Stellen und zur Nachqualifizierung und Externenprüfung übernehmen. Die Beratungsstelle für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer befindet sich in der Arbeitnehmerkammer, die für Unternehmen in der Handelskammer.

Die Migrationsfachdienste, das Bremer und Bremerhavener Integrations-Netz (BIN), die Beratungsstelle für Flüchtlinge, der Verein Frauen in Arbeit und Wirtschaft und das Arbeitsförderungs-Zentrum in Bremerhaven (afz) bieten ebenfalls Erstinformationen, Vorklärung des Anliegens, Verweis an weitere zuständige Stellen beziehungsweise zum Teil auch Begleitung durch das Anerkennungsverfahren an. Denn einen Antrag kann nur stellen, wer einen Referenzberuf zu seinen im Herkunftsland erworbenen Abschlüssen identifiziert hat. Eine schwierige Aufgabe angesichts der Unterschiedlichkeit von Berufsbildern, Vorstellungen und Erwartungshaltungen. Eine Beratung im Vorfeld der Antragstellung ist daher dringend zu empfehlen, um Enttäuschungen und unnötige Kosten zu vermeiden.

Die Agentur für Arbeit Bremen und Bremerhaven sowie das Jobcenter Bremen und das Jobcenter Bremerhaven prüfen im Gespräch mit den Kundinnen und Kunden, inwieweit die Notwendigkeit der formalen Feststellung der Gleichwertigkeit die berufsspezifischen Arbeitsmarktchancen erhöht. Daraufhin erfolgt ebenfalls eine Vorklärung des möglichen deutschen Referenzberufes.

## Beratung durch zuständige Stellen

Wer einen Referenzberuf identifiziert hat und einen Antrag auf die Feststellung der Gleichwertigkeit stellen will, muss sich an die dafür zuständige Stelle (Anerkennungsstelle) wenden. Im dualen Ausbildungssystem nach dem Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz (BQFG) sind das die Industrie- und Handelskammern sowie die Handwerkskammern. Für landesrechtlich geregelte Berufe die senatorischen Dienststellen oder sonstige zuständige Kammern. Auch die Anerkennungsstellen bieten im Vorfeld der Antragstellung Beratung und Unterstützung an.

Die Handelskammer Bremen ist Ansprechpartner für alle anerkennungssuchenden Menschen, die eine Berufsausbildung im Bereich Industrie, Handel, Gastronomie und Dienstleistungen nachweisen können. Die tatsächliche Gleichwertigkeitsprüfung sowie die gesamte Abwicklung des Verfahrens läuft jedoch zentral über die IHK FOSA (Foreign Skills Approval), das bundesweite Kompetenzzentrum der deutschen Industrie- und Handelskammern mit Sitz in Nürnberg. Die IHK FOSA nimmt Anträge auf Anerkennung entgegen und prüft anhand der eingereichten Unterlagen, inwieweit die ausländischen mit den entsprechend deutschen Qualifikationen als gleichwertig eingestuft werden können.

Die Handwerkskammer Bremen begleitet Handwerkerinnen und Handwerker von der Beratung bis zur Anerkennung. Für handwerkliche Abschlüsse werden die Anerkennungsverfahren bundesweit von den örtlichen Handwerkskammern durchgeführt.

Berufe, die in die Zuständigkeit des Landes fallen, werden von den senatorischen Dienststellen beziehungsweise den dafür zuständigen Kammern bewertet. Zurzeit wird das sogenannte Landes-Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz (BQFG Land) erarbeitet, das die Zuständigkeiten neu regelt. Auf den Seiten des Senators für Wirtschaft, Arbeit und Häfen sowie den Seiten des Europäischen Sozialfonds (ESF) im Land Bremen findet sich der ›Wegweiser zur Bewertung von ausländischen Bildungsabschlüssen‹, er liegt in verschiedenen Sprachen vor und nennt die jeweils zuständige Stelle für landesrechtlich geregelte Berufe.

Um potenzielle Antragstellerinnen und Antragsteller tatsächlich zu erreichen, ist eine aktive Informationspolitik unerlässlich. Neben den oben genannten Beratungsstellen ist die Arbeitsverwaltung hier von zentraler Bedeutung. Bisher als ›ohne Berufsabschluss‹ geführte Arbeitsuchende mit Auslandsqualifikationen müssen ausfindig gemacht und beraten werden. Das Jobcenter Bremen hat jüngst reagiert und für das erste Halbjahr 2013 Schulungen zum Anerkennungsthema durch das IQ Netzwerk für rund 250 bis 300 seiner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gebucht. Die Arbeitsvermittlerinnen und -vermittler sollen dafür sensibilisiert werden, ihre

Kundinnen und Kunden direkt nach Abschlüssen und Qualifikationen aus den Herkunftsländern zu fragen und abzuklären, ob eine Gleichwertigkeitsfeststellung die Chancen auf dem Arbeitsmarkt für den jeweiligen Mensch erhöht.

Des Weiteren sollte eine an Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber gerichtete Aufklärungskampagne für die Gleichwertigkeitsbescheide als gültige Qualifizierungsnachweise werben. Auch hier wurden auf Initiative der Handelskammer Bremen über den vom IQ Netzwerk koordinierten ›Runden Tisch Anerkennung‹ erste Schritte verabredet, wie zum Beispiel die Erstellung einer Infobroschüre für Betriebe, die positive Beispiele porträtiert und Unternehmen für das Thema sensibilisiert.

Darüber hinaus müssen Zuständigkeiten, Verfahren und Bescheide verständlich und transparent sein. Dazu ist es nicht nur notwendig, dass die zuständigen Stellen mit entsprechend geschultem Personal besetzt sind. Damit die Bearbeitung von Anträgen in der Dreimonatsfrist realistisch zu leisten ist, muss der Personalschlüssel der Nachfragesituation angepasst werden.

## Finanzierung

Die Frage der Finanzierung ist nicht einheitlich geregelt und Bundesprogramme zur Finanzierung des Anerkennungsverfahrens sind zurzeit nicht vorgesehen. Die Kosten des Anerkennungsverfahrens (zum Beispiel Übersetzungen, Beglaubigungen, Gebühren für Bescheide und Urkunden) obliegen damit grundsätzlich der/dem Antragstellerin/Antragsteller selbst, es zeichnet sich aber eine bundesweite Gebührenobergrenze von 600 Euro ab.[3] Auch im Lande Bremen bewegen sich die Gebühren für das Anerkennungsverfahren bei allen zuständigen Stellen in einem Korridor zwischen null bis 600 Euro.

Reine Beratungsleistungen werden bei allen zuständigen Stellen im Lande Bremen nicht in Rechnung gestellt. Zudem ist angedacht, analog zum Land Hamburg einen Beratungsanspruch ins Landes-BQFG aufzunehmen, welches zurzeit federführend von der Senatorin für Bildung und Wissenschaft erarbeitet wird und noch für die erste Jahreshälfte 2013 erwartet wird. Gebühren entstehen hier erst bei Antragstellung und Gleichwertigkeitsprüfung der vorgelegten Qualifizierungsnachweise.

Ist ein Mensch arbeitslos beziehungsweise arbeitsuchend[4] gemeldet, können die Agentur für Arbeit Bremen und Bremerhaven oder die jeweiligen Jobcenter in Bremen und Bremerhaven die Gebühren des Verfahrens im Rahmen der gesetzlichen Voraussetzungen nach dem SGB II und III übernehmen, wenn sich ihre berufsspezifischen Arbeitsmarktchancen dadurch erhöhen. Wenn kein Arbeitslosengeldbezug vorliegt, muss die Antragstellerin oder der Antragsteller in der Regel die Kosten des Verfahrens selbst tragen.

Beim Magistrat der Stadt Bremerhaven existiert für 2013 ein Modellprojekt. Das Amt für kommunale Arbeitsmarktpolitik finanziert Geringverdienerinnen und Geringverdienern die Gebühren und Übersetzungskosten für das Anerkennungsverfahren, wenn sich ihre Chancen der Vermittlung in den Arbeitsmarkt dadurch erhöhen. 22.000 Euro stellt das Amt dafür in diesem Jahr bereit. Entscheidungsgrundlage für die Finanzierung ist die Stellungnahme des Arbeitsförderungs-Zentrums (afz) in Bremerhaven. Das afz bietet seit vielen Jahren berufliche Beratung für Migrantinnen und Migranten an. In Fragen der Anerkennung ausländischer Abschlüsse begleiten die afz-Beraterinnen und -Berater Ratsuchende durch das gesamte Verfahren.

Ein vergleichbares Projekt gibt es zurzeit für die in der Stadt Bremen gemeldeten Menschen nicht.

Die Finanzierung von Anerkennungsverfahren und die Teilnahme an Anpassungslehrgängen sollten in den Jobcentern geregelt werden.

Für Menschen, die nicht im Leistungsbezug stehen, hat als Erstes das Land Hamburg ein eigenes Stipendienprogramm aufgelegt. Anerkennungsverfahren werden voll bezuschusst und Förderungen für Anpassungsqualifizierungen in Anlehnung an BAföG-Richtlinien vergeben.

(Bundesländerübergreifende) Entwicklungen von Anpassungsqualifizierungen bei Teilanerkennungen bieten sich insbesondere für Referenzberufe an, in denen überproportional häufig ein Anerken-

nungsverfahren eingeleitet wird wie zum Beispiel für Erzieherinnen und Erzieher sowie Metall- und Elektroberufe. Im Land Bremen gibt es bisher nur eine Anpassungsqualifizierung für Pflegekräfte aus dem Ausland beim Paritätischen Bildungswerk.

## Berufsbezogenes Deutsch

Beim Anerkennungsverfahren werden die berufsbezogenen Fachkenntnisse und Fertigkeiten in Bezug zum deutschen Beruf auf wesentliche Unterschiede überprüft und Grundlage des Bescheides.

Ausgangspunkt für die Überprüfung sind die übersetzten Qualifikationsnachweise. Anerkennungsverfahren sind auch aus dem Ausland zu stellen, konzentrieren sich vollkommen auf die berufsbezogenen Kompetenzen und stellen keinerlei Anforderungen an die sprachlichen beziehungsweise Deutschkenntnisse.

Fachrechte einiger Berufe (zum Beispiel Ärzte, Gesundheitsfachberufe, Erzieherinnen etc.) verlangen zusätzlich den Nachweis von Deutschkenntnissen auf einem bestimmten Niveau, bei den beispielhaft genannten Berufen ist es das Niveau B 2.

Aber unabhängig von den Fachrechten und den Anerkennungsverfahren ist in den meisten Firmen und Betrieben Deutsch die Verkehrssprache am Arbeitsplatz, die für die Kommunikation mit Kunden, Kollegen, für die Dokumentation und Arbeitsorganisation beherrscht werden muss.

Die kommunikativen Anforderungen am Arbeitsplatz sind umfangreich: Die Optikerin muss Kundengespräche initiieren und gestalten. Die Pflegekraft muss die eigene Arbeit in einer schriftlichen Dokumentation festhalten. Der Mitarbeiter in der Warenannahme muss Transportschäden in einem Unfallbericht beschreiben.

All diese Anforderungen setzen nicht nur allgemeinsprachliche Kenntnisse und Fachwortschatz voraus, sondern auch bildungssprachliche Kompetenzen.

Auch für Muttersprachler ist es so, dass sie mit dem Lernen neuer Inhalte auch ihre sprachlichen Kompetenzen erweitern. Aus diesem Grunde ist die Trennung von Sprache und Inhalt nicht möglich – und auch nicht sinnvoll.

Das ›IQ Netzwerk‹ setzt sich deshalb für eine integrierte Sprachförderung ein. ›Sprachliche und fachliche Qualifizierung miteinander zu verknüpfen‹, ist der effektivste Weg, berufsbezogene Deutschkenntnisse auszubauen, betont Iris Beckmann-Schulz, die die Fachstelle Berufsbezogenes Deutsch des IQ Netzwerkes leitet.

Die Verzahnung sprachlicher und fachlicher Inhalte ist in der Ausbildung, aber auch in der innerbetrieblichen Weiterbildung wichtig.

Aus diesem Grund haben Expertinnen und Experten aus dem und rund um das IQ Netzwerk das Positionspapier Weiterbildungsbegleitende Hilfen[5] verfasst. Als zentrale Bestandteile eines Konzepts adressatenorientierter Förderung formuliert das Papier Eckpunkte eines sprachsensiblen Unterrichts mit weiterbildungsbegleitenden Hilfen, die zum einen die individuelle Lernsituation von Menschen sowohl deutscher als auch nicht deutscher Herkunftssprache und zum anderen die Lernvoraussetzungen sowohl von schulungsungewohnten Teilnehmenden als auch von Teilnehmenden nicht deutscher Herkunftssprache mit höherer Bildung berücksichtigen. Ausgangspunkt ist die Überlegung, dass Fachinhalte und sprachliche Formen und Funktionen gemeinsam in den Fokus genommen werden. Dabei sollen die den Kursunterricht flankierenden weiterbildungsbegleitenden Hilfen die Möglichkeit einer intensiven individuellen Förderung durch das Lehrpersonal bieten und den Teilnehmenden die Möglichkeit eröffnen, sich mit mehr Zeit als in der Großgruppe und mithilfe zusätzlicher Lernangebote fachliche Inhalte sprachlich anzueignen. Als sprachsensibler Förderunterricht sollen sie begleitend zu fachlich qualifizierenden Maßnahmen angeboten werden und den Teilnehmenden angemessene Unterstützung bei der Aneignung berufsfachlicher Inhalte in Deutsch als Zweitsprache sowie bei der Bewältigung der maßnahmespezifischen bildungssprachlichen Anforderungen bieten. Aufgabe der weiterbildungsbegleitenden Hilfen ist somit ausdrücklich nicht die Weiterführung des regulären Unterrichtsstoffs, sondern dessen absichernde Bearbeitung unter Berücksichtigung sprachlicher Aspekte.

## Weitere Hindernisse

Für eine erfolgreiche Integration zugewanderter Fachkräfte in den deutschen Arbeitsmarkt – und damit ist hier ausdrücklich eine qualifikationsadäquate Vermittlung gemeint –, ist nicht nur eine Beratung durch interkulturell geschultes Personal in Anerkennungsstellen notwendig, sondern gerade auch in der Agentur für Arbeit und dem Jobcenter. Eine vom Bundesministerium für Bildung und Forschung beauftragte Studie[6] lieferte jüngst Befunde über Diskriminierungserfahrungen von Ingenieurinnen und Naturwissenschaftlerinnen in der Arbeitsverwaltung. Qualifikationen wurden dort entwertet, indem Arbeitsberaterinnen und Arbeitsberater in unterwertige und frauentypische Beschäftigung vermittelten. Auch hier setzt das IQ Netzwerk Bremen an und bietet in den Förderjahren 2013 und 2014 flächendeckende interkulturelle Schulungen für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Arbeitsverwaltung.

1 Enthalten im sogenannten Anerkennungsgesetz des Bundes (Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen).

2 ›Beratung zur Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse. Wer macht was? … in Bremen und Bremerhaven‹, kann auf den Seiten des Europäischen Sozialfonds (ESF) im Land Bremen heruntergeladen werden.

3 Die Kultusministerkonferenz (KMK) empfiehlt den Ländern für Berufe in ihrem Verantwortungsbereich eine Gebührenobergrenze von 600 Euro gesetzlich zu fixieren.

4 Arbeitsuchende können nur unterstützt werden, wenn sie von Arbeitslosigkeit bedroht sind, zum Beispiel durch eine drohende Kündigung aufgrund einer bevorstehenden Insolvenz oder Abmahnungen.

5 Vgl. Bethscheider et al. (2010).

6 Vgl. BMBF (2012).

**ARIANE HOFFMANN**
Paritätisches Bildungswerk,
Landesverband Bremen e.V.

# 3 Anpassungsqualifizierung für Pflegekräfte aus dem Ausland

## Konzeption der Maßnahme

Ganz aktuell prognostiziert die Bertelsmann Stiftung im ›Pflegereport 2030‹ rund 500.000 fehlende Pflegekräfte bundesweit bis zum Jahr 2030 bei fast doppelt so viel Pflegebedürftigen wie derzeit. Die Autoren prophezeien eine drastische Versorgungslücke im Pflegebereich. Auf der anderen Seite steht neben der wachsenden Fachkräfte-Nachfrage die immer schwieriger werdende Suche nach geeignetem Pflegepersonal. Ein geringes Gehalt und ein schlechtes Image in den Sozialbranchen verstärken den Fachkräftemangel. Demgegenüber wird in der Debatte um Integration von Migrantinnen und Migranten in Deutschland zum Teil hoch emotional darüber diskutiert, wie Menschen mit guten Qualifikationen aus aller Welt sinnvoll und nachhaltig in die Gesellschaft eingegliedert werden können. Das Thema ›Anerkennung von ausländischen Berufsabschlüssen‹ erhält diesbezüglich vor dem Hintergrund der demografischen und arbeitsmarkpolitischen Entwicklung immer mehr an Bedeutung.

Das Paritätische Bildungswerk als Bildungsträger bietet seit 2002 einen einjährigen Anpassungslehrgang für ausländische Krankenpflegekräfte an, die außerhalb der EU-Staaten ein pflegeberufliches Diplom erworben haben.
Ziel dieses Lehrgangs ist der deutsche Abschluss als staatlich anerkannte Gesundheits- und Krankenpflegerin/anerkannter Gesundheits- und Krankenpfleger. Alle Kursteilnehmerinnen und Kursteilnehmer haben in ihrer Heimat eine Ausbildung zur Krankenschwester oder Krankenpfleger absolviert und sind hier in Deutschland entweder erwerbslos oder arbeiten als Pflegehelferin/Pflegehelfer beziehungsweise in prekären Arbeitsverhältnissen in einer deutlich niedrigeren Position, wie zum Beispiel im Imbiss oder als Reinigungskraft.

Der Anpassungslehrgang bereitet ausländische Pflegekräfte auf eine mündliche und praktische Anerkennungsprüfung vor gemäß den gesetzlich vorgeschriebenen Ausbildungszielen nach dem novellierten Krankenpflegegesetz und der Ausbildungs- und Prüfungsverordnung von 2004. Aufgrund der oben genannten Zielsetzung und der bereits abgeschlossenen Ausbildung werden die Lerninhalte an den Erfahrungen und bereits erworbenen Kompetenzen der Pflegekräfte angeknüpft und die Unterrichtsthemen werden unter Berücksichtigung der Prüfungsanforderungen und -verordnung exemplarisch an den aktuellen Erfordernissen der komplexen und umfassenden Pflege- und Problemsituationen in der Praxis angelehnt. Der Lehrplan umfasst somit neben Fachwissenschaften, wie beispielsweise Krankheitslehre, Arzneimittellehre, Hygiene, Ernährungslehre, schwerpunktmäßig allgemeine und spezielle Kranken- und Gesundheitspflege sowie Themenbereiche aus der Soziologie, Psychologie, Ethik und Berufs- und Gesetzeskunde. Außerdem wird der Austausch von Lerninhalten der interkulturellen/kultursensiblen Pflege angeregt und gefördert, was aufgrund der demografischen Entwicklung zunehmend an Relevanz und Aufmerksamkeit gewinnt. Im Fokus des Lernprozesses steht zudem die Beseitigung von Sprachbarrieren, indem gezielt sprachliche Kompetenzen allgemein und berufsspezifisch vervollständigt werden.

Außerdem ist es von großer Wichtigkeit, die Teilnehmerinnen und Teilnehmer mit dem hiesigen Berufsbild und Pflegeverständnis vertraut zu machen, denn nicht selten erleben sie während ihres ersten Praktikums in der Pflegeeinrichtung einen sogenannten ›Praxisschock‹. Dies liegt zum einen darin begründet, dass sich die ausländischen Krankenschwestern/-pfleger als ›exami-

nierte Praktikantinnen/Praktikanten‹ in einem starken Rollenkonflikt befinden zwischen der Rolle der verantwortlichen examinierten Pflegekraft und der Rolle als Praktikantin/Praktikant. Hier bedarf es sehr viel Zeit und Auseinandersetzung, sich mit der neuen beruflichen Rolle zu identifizieren und sich den damit verbundenen Herausforderungen zu stellen und diese anzunehmen. Die grundlegende Handlungsmaxime für die Arbeit der Lehrkräfte und der Praxisanleiterinnen/-anleiter ist entsprechend dem Kompetenzansatz die Hervorhebung der Vielfalt der bereits in den Heimatländern erworbenen Kenntnisse und Fähigkeiten und in einer Situation der Degradierung zur ›examinierten Praktikantin‹/zum ›examinierten Praktikanten‹ die Stärkung des Selbstvertrauens.

Zum anderen trägt auch das ›fremde‹ Berufsbild zum ›Praxisschock‹ bei. Die Ausbildung und die Pflegetätigkeiten im Herkunftsland orientieren sich meist an einem medizin-orientierten Berufsbild mit dem Schwerpunkt der Arztassistenz, was sowohl das pflegerische Wissen als auch die Einstellung, die Rolle und das Selbstkonzept bestimmt. Die beruflichen Tätigkeiten lagen eher im Bereich der Behandlungspflege und der Vorbereitung von Diagnostik und Therapie. In Deutschland hingegen findet die Pflege überwiegend am Patientenbett statt und entwickelt sich zunehmend zu einer eigenen Professionalität, was bedeutet, dass sie sich der Arztassistenz immer weiter abwendet. Aus diesem Grunde bedeutet für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Schritt in die Arbeitswelt in Deutschland eine intensive Auseinandersetzung mit dem deutschen Pflegesystem und -verständnis. Demzufolge wird in der Prüfung beleuchtet, inwieweit das Hineinwachsen in das ›neue‹ Berufsfeld gelungen ist und wie dessen Bedingungen reflektiert werden.

Die Qualifizierungsmaßnahme wird ausdrücklich in Teilzeitform mit 30 Stunden pro Woche angeboten, um besonders Frauen mit Kindern und Familie die Teilnahme zu ermöglichen und so die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu gewährleisten. Die Maßnahme umfasst insgesamt 1.360 Stunden und ist in unterschiedlich lange Block- und Praktikumsphasen gegliedert zur Vorbereitung auf die anschließende staatliche Anerkennungsprüfung. Der theoretische Unterricht und die Praxisphasen sind vom zeitlichen Umfang ähnlich gewichtet.

## Zugangsvoraussetzungen und Qualifikationsprofile der Teilnehmerinnen und Teilnehmer

Die ausländischen Pflegekräfte beantragen bei der senatorischen Behörde für Bildung, Wissenschaft und Gesundheit in Bremen beziehungsweise bei dem Niedersächsischen Landesamt für Soziales, Jugend und Familie die Anerkennung der im Ausland erworbenen Krankenpflegeausbildung und die Erteilung der deutschen Berufserlaubnis als staatlich anerkannte Gesundheits- und Krankenpflegerin/staatlich anerkannter Gesundheits- und Krankenpfleger. Um eine Anerkennung zu erlangen, muss in jedem Einzelfall geprüft und nachgewiesen werden, ob der Kenntnisstand dem eines deutschen Gesundheits- und Krankenpflegers/einer deutschen Gesundheits- und Krankenpflegerin entspricht und ob die ausländische Ausbildung der deutschen objektiv gleichwertig ist. Ist dies nicht der Fall, erhalten die Krankenpflegekräfte die Möglichkeit/Empfehlung, durch die Teilnahme an diesem Anpassungslehrgang die Defizite der Kenntnisse nachzuholen und sich entsprechend auf die Anerkennungsprüfung vorzubereiten.

Für die Aufnahme in dem Anpassungslehrgang sind weitere verschiedene Zugangsvoraussetzungen erforderlich, die in einem ausführlichen Bewerbungsverfahren von den Lehrkräften des Paritätischen Bildungswerks herausgefunden werden. Dies bedeutet auszumachen, ob die Voraussetzungen für den Lehrgang zutreffen. Hierfür sind eingangs umfangreiche Einzelgespräche notwendig, um die Ausbildungsdefizite, individuellen Bedarfe sowie das Sprachverständnis zu erfassen. Außerdem werden weitere Voraussetzungen für die Aufnahme im Lehrgang ermittelt, wie zum Beispiel Organisation der Kinderbetreuung oder berufliche Vorerfahrungen.

Im Rahmen einer profunden Ausbildung im Herkunftsland bringen die Teilnehmerinnen und Teilnehmer Grundlagenkenntnisse und fachliche Fähigkeiten/Fertigkeiten für eine professionelle

Tätigkeit in der Krankenpflege zwar mit. Jedoch sind die Dauer der beruflichen Tätigkeiten und Erfahrungen sehr unterschiedlich. Einige Pflegekräfte sind teils schon viele Jahre nicht mehr im Beruf tätig gewesen. Hingegen werden für diesen Lehrgang berufliche Erfahrungen aus dem Pflegebereich in Deutschland oder in der Heimat nicht zwingend vorausgesetzt, sind allerdings sehr wünschenswert. Wir empfehlen aufgrund langjähriger Erfahrungen bei geringen oder gar keinen beruflichen Vorerfahrungen vor Beginn des Lehrgangs ein mindestens vierwöchiges Praktikum in einer Pflegeeinrichtung.

Erfüllen die Bewerberinnen und Bewerber die Grundvoraussetzungen für die Teilnahme, müssen sie im Anschluss an das Bewerbungsverfahren in einem Sprachtest Deutschkenntnisse auf der Niveaustufe B1 beziehungsweise B2 des europäischen Referenzrahmens für Fremdsprachen nachweisen. Außerdem müssen die Antragstellerinnen und Antragsteller sich vom Hausarzt eine gesundheitliche Eignung zur Ausübung des Berufes attestieren lassen.

## Kooperationspartner und Akteure

Folgende verschiedene Kooperationspartner und Akteure sind an einem guten Gelingen der Maßnahme maßgeblich beteiligt:

Am Anfang des Anerkennungsverfahrens stehen als Akteure die bremische senatorische Behörde beziehungsweise das Niedersächsische Landesamt, die jeweils den im Heimatland erworbenen Berufsabschluss in Bezug auf die Gleichwertigkeit der Ausbildungsabschlüsse in Deutschland überprüfen und die Zulassung zur Anerkennungsprüfung aussprechen.

Arbeitsuchende oder beschäftigte ausländische Krankenschwestern/-pfleger werden durch das Jobcenter/die Agentur für Arbeit in Bremen/Bremerhaven oder auch Arbeitsgemeinschaften (ARGE) in Niedersachsen gefördert. Die Förderung erfolgt über die Ausgabe eine Bildungsgutscheins oder durch Mittel aus dem Programm ›Wegebau‹. Eine Teilnahme für Selbstzahler ist grundsätzlich möglich, kommt allerdings selten vor.

Weiterhin unterstützen viele Krankenhäuser in Bremen/Bremerhaven und Niedersachsen die Kursteilnehmerinnen und -teilnehmer, indem sie ihnen im Praktikum eine gute Möglichkeit bieten, ihre vorhandenen fachlichen, sozialen und persönlichen Fähigkeiten auszubauen sowie das deutsche Pflegesystem kennenzulernen. Die Anerkennungspraktikantinnen und praktikanten werden auf geeigneten Stationen eingesetzt und von speziell ausgebildeten Praxisanleiterinnen und Praxisanleitern angeleitet, um die Anerkennungsprüfung möglichst lerneffektiv zu gestalten. Für die Praktikumsbetreuung sind außerdem die Lehrkräfte des Bildungsträgers zuständig. Die Aufgabe dieser Lehrkräfte umfasst regelmäßige Besuche, bei denen es vornehmlich um Fragen der Zusammenarbeit auf der Station, um die fachliche Weiterentwicklung bezüglich Prüfungsanforderungen sowie im Bedarfsfall um Krisenintervention geht.

Als weitere Kooperationspartner sind externe Fachprüferinnen und Fachprüfer zu benennen, die zur Abnahme der mündlichen Prüfung von der damaligen Senatorin für Bildung, Wissenschaft und Gesundheit ernannt wurden. Erst seit 2008 wird die mündliche Abschlussprüfung unter der Federführung des Paritätischen Bildungswerks durchgeführt und obliegt somit nicht mehr den unterschiedlichen Prüfungsbestimmungen und -modalitäten der verschiedenen Krankenpflegeschulen. Ein gesetzlich vorgeschriebener Prüfungsausschuss wurde hierfür gegründet, der sich aus Pflegepädagogen der verschiedenen Bremer Krankenpflegeschulen, einer Ärztin, der Projektleiterin des Lehrgangs, Lehrerinnen des Paritätischen Bildungswerks sowie einer Prüfungsvorsitzenden, die als Vertreterin der zuständigen senatorischen Behörde fungiert, zusammensetzt.

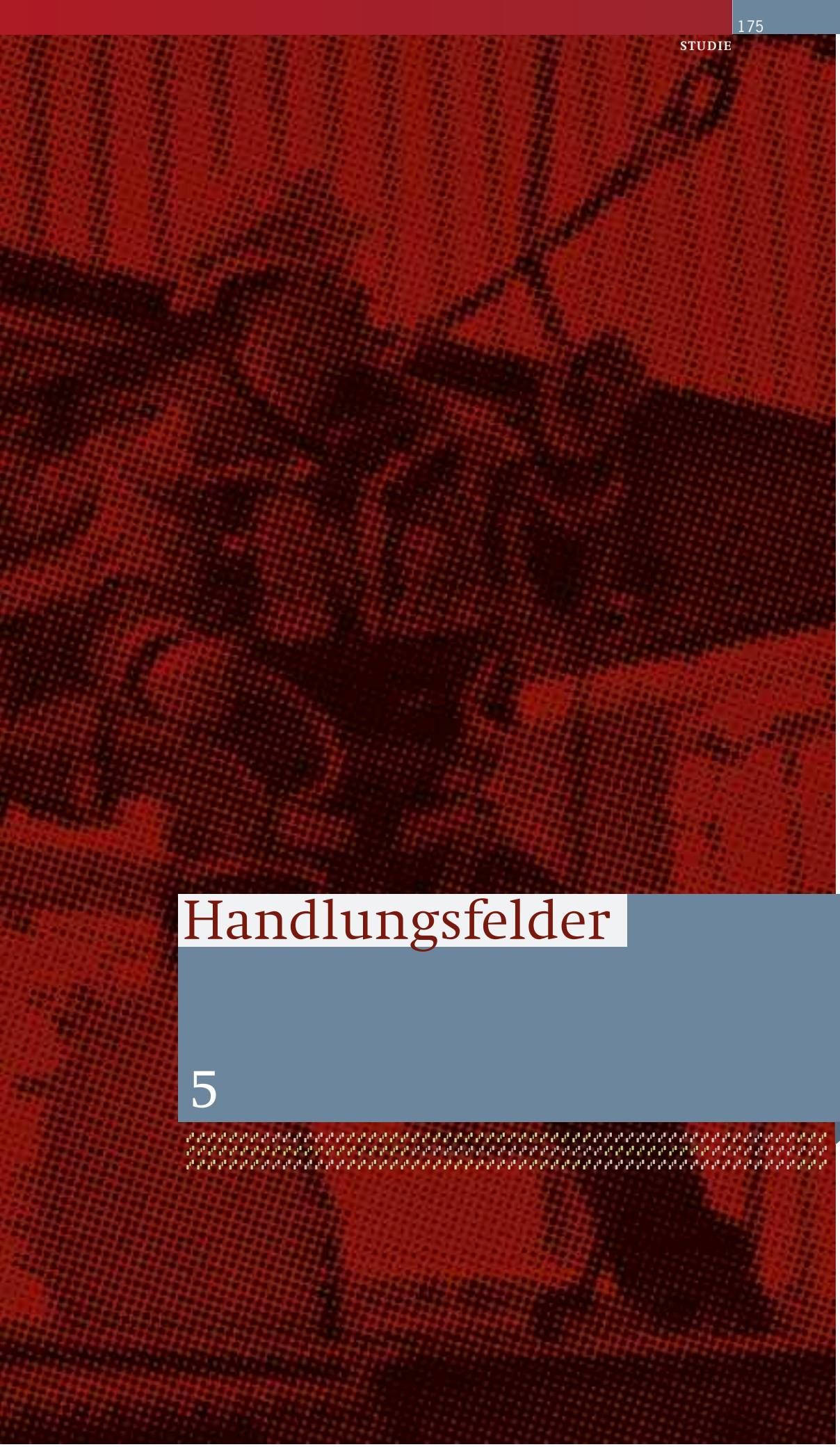
Das Angebot einer sozialpädagogischen Betreuung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer ist ebenfalls eine unverzichtbare Voraussetzung für das Gelingen der Maßnahme, damit persönliche, familiäre sowie soziale Probleme nicht zur Blockade für eine Teilnahme und für den erfolgreichen Abschluss der Bildungsmaßnahme werden. Hierfür sind Lehrkräfte im Team mit der individuellen sozialpädagogischen Betreuung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer beauftragt. Das Konzept der sozialpädagogischen Begleitung folgt einem integrier-

ten Ansatz, der Unterricht und sozialpädagogische Betreuung verknüpft.

Das Bremer Modell einer Vorbereitung ausländischer Krankenpflegekräfte auf die Anerkennungsprüfung hat sich in den vergangenen zehn Jahren als Erfolgsgeschichte entwickelt. Mehr als 80 Prozent der Kursteilnehmerinnen und -teilnehmer bestehen die staatliche Abschlussprüfung mit Erfolg und finden als qualifizierte Gesundheits- und Krankenpflegerinnen und -pfleger einen Arbeitsmarkt vor, in dem sie gesucht sind und mit ihrem Berufsabschluss nachhaltig Fuß fassen können. Das betrifft nicht nur den Einstieg, sondern auch die Mobilität bei Umstieg und Aufstieg. Die guten Arbeitsmarktaussichten der Absolventinnen und Absolventen liegen zum einen im Fachkräftebedarf, zum anderen aber auch in ihrem ›Wettbewerbs-Plus‹ begründet. Mehrsprachigkeit und bikulturelle Kompetenzen werden zunehmend als besondere Potenziale wahrgenommen und gesucht – daher werden den Kursteilnehmerinnen und -teilnehmern oft bereits während ihrer Praktika attraktive Arbeitsplatzangebote gemacht.

Das Beispiel des Anerkennungslehrgangs für die Krankenpflege zeigt, was es braucht, damit Angebote zur Anpassungsqualifizierung sich entwickeln und etablieren können. Die arbeitsmarktlichen Akteure – in diesem Fall federführend das Bremer Gesundheitsressort, die Krankenhäuser und ihre Krankenpflegeschulen sowie das Paritätische Bildungswerk als Weiterbildungseinrichtung – treten ein in einen Prozess der Bedarfserhebung. Gemeinsam identifizieren sie die hiesigen fachlichen Standards und Anforderungen im Berufsbild und gleichen diese ab mit den im Herkunftsland erworbenen Qualifikationen und Kompetenzen. Mit diesem Abgleich von Kompetenzprofilen und beruflichen Anforderungen der Praxis können die Qualifikationsbedarfe für eine Anpassungs- oder Nachqualifizierung konkretisiert und in einer Prüfungsordnung dokumentiert werden.

Dieser Aushandlungsprozess ist nicht einfach. Aus unserer Erfahrung ist es entscheidend für das Gelingen, dass neben den fach- und berufspolitischen Interessen auch die Perspektive der Zielgruppe angemessen berücksichtigt ist.



# Handlungsfelder

# 5

**SUSANNE HERMELING**
Arbeitnehmerkammer Bremen

# 1 Kurskorrekturen in der arbeitsmarktpolitischen Ausrichtung des Bundes

Die beschriebenen Probleme im Feld der Förderung beruflicher Weiterbildung sind kein bremisches Spezifikum. Grundsätzlich richten die Jobcenter bundesweit ihre Praxis auf die vom Bund gesetzten Rahmenbedingungen aus. Zwei gesetzliche Regelungen prägen seit Jahren die Praxis der Arbeitsförderung. Zum einen der Vorrang der Vermittlung vor Förderleistungen sowie der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Die Geschäftspolitik der Arbeitsverwaltung ist auf eine schnelle Arbeitsmarktintegration ausgerichtet, was Aspekte von Qualifikationsaufbau, Aufstiegsmobilität, nachhaltiger Beschäftigung und Einkommenschancen abschwächt. Verstärkt wird das Vermittlungsprimat im geschäftspolitischen Handeln durch Controlling- und Benchmarkinginstrumente, die die lokalen Einheiten der Arbeitsverwaltung in einen Wettbewerb um Vermittlungszahlen führen. Dieser Wettbewerb wird bis auf die Handlungsebene der Vermittlerinnen und Vermittler weitergegeben, deren Teamleistung in der Vermittlung systematisch gemessen wird. Der Vorrang der Vermittlung in ungeförderte Ausbildung ist im Sinne einer nachhaltigen Integration in den Arbeitsmarkt auf jeden Fall sinnvoll, in der Praxis ist jedoch die Vermittlung in kurzfristige Beschäftigung an der Tagesordnung, vermittelt wird zu großen Teilen in Leiharbeit und in nicht existenzsichernde Niedriglohnarbeit.[1] Langfristige und abschlussbezogene Weiterbildungen jedoch geraten durch das Vermittlungsprimat und ebenso durch den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ins Hintertreffen. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verengt Arbeitsförderung auf die betriebswirtschaftliche Effizienz des Instrumenteneinsatzes und vernachlässigt ihre qualitativen Potenziale. Dies zeigt konkret die Reduzierung der Förderfälle für Weiterbildung und insbesondere für Umschulungen seit dem Jahr 2003. Im Sinne einer nachhaltigen Fachkräftesicherung müsste jedoch der Erwerb anerkannter Berufsabschlüsse in der Fläche gefördert werden. Vermittlungsprimat und kurzfristige Effizienzorientierung führen außerdem zu einer Benachteiligung und damit ›Unterförderung‹ von am Arbeitsmarkt benachteiligten Gruppen, die eigentlich einer besonderen Unterstützung bedürften. Das gilt im Übrigen für beide Rechtskreise. Der Bundesrechnungshof hat Ende 2012 einen Prüfbericht über die Auswirkungen des Steuerungssystems der Agentur für Arbeit im Rechtskreis SGB III vorgelegt.[2] Folge der Prüfergebnisse und der Berichterstattung in der Presse ist eine politische Debatte über Fehlsteuerungen, die dazu führen, dass Vermittlungsfachkräfte sich darauf konzentrieren statistische Zielwerte zu erreichen, wobei die Bedarfe der Arbeitsuchenden nachrangig werden. Auch der Zuständigkeitsbereich der Jobcenter, der Rechtskreis SGB II, unterliegt einer ähnlichen Steuerung.

## Ein Recht auf Förderung

Für die zukünftige Praxis der Weiterbildungsförderung ist es zentral, dass rechtliche Ansprüche klar definiert werden. In Sinne einer dauerhaften Eingliederung in den Arbeitsmarkt bestehen besondere Fördergründe für eine abschlussbezogene Weiterbildung nach den §§ 81, 112 SGB III[3] für folgende Gruppen: Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne Berufsausbildung oder mit einer Berufsausbildung, die aufgrund einer jahrelangen an- oder ungelernten Tätigkeit veraltet ist, sowie Arbeitnehmer, die aus gesundheitlichen Gründen ihren erlernten Beruf nicht mehr ausüben können. Die Regelung umfasst Beschäftigte und erwerbsfähige Leis-

tungsberechtigte, darunter auch die Gruppe der Erwerbstätigen, die ergänzende Leistungen im Rechtskreis SGB II beziehen – also sogenannte Aufstocker. Ausnahmen bestehen eigentlich nur dann, wenn jemand für bestimmte Bildungsziele nicht geeignet ist oder aber aufgrund des baldigen Eintritts in die Altersverrentung auch der Erwerb einer Berufsqualifizierung nicht dazu führt, dass eine Vermittlung auf dem ersten Arbeitsmarkt möglich sein wird. Im Absatz 2 des § 81 SGB III ist daher formuliert, dass die ›Notwendigkeit der Weiterbildung‹ bei Geringqualifizierten ›anerkannt‹ wird. Auch wenn damit eigentlich schon zum Ausdruck gebracht wird, dass der Erwerb eines Berufsabschlusses in der Regel ein Förderziel für sich darstellt und nicht durch eine Vermittelbarkeit auch ohne Berufsqualifikation aufgehoben wird, weisen Untersuchungen eine andere Förderpraxis nach. Eine gesetzliche Konkretisierung ist notwendig, die den Eigenwert einer abgeschlossenen Berufsausbildung deutlicher macht und zudem klarstellt, dass damit ein Berufsabschluss mit einer Ausbildungsdauer von regelhaft drei, mindestens aber zwei Jahren gemeint ist. Dies würde auch die Erwartungshaltung an die Arbeitsverwaltung konkretisieren, was ihren Beitrag zur Fachkräftesicherung anbelangt. Mit der Festlegung eindeutiger Rechtsansprüche würde deutlich gemacht, dass die Verantwortung der Arbeitsverwaltung nicht nur bei der Anpassung vorhandener Kenntnisse, sondern auch in der flächendeckenden Förderung von Berufsabschlüssen liegt. Eine Anforderung, die die Bundesagentur für Arbeit aktuell noch negiert, indem sie davon spricht, dass eine Förderung nur ›im Einzelfall jedoch auch bis zum Berufsabschluss‹[4] führen kann. Eine Konkretisierung im beschriebenen Sinne würde das Spannungsverhältnis zwischen abschlussbezogener Weiterbildung und Vermittlungsprimat sowie betriebswirtschaftlicher Effizienz neu gewichten und damit einen Strategiewandel in der Qualifikationsförderung auslösen.

Nun folgt ein Anspruch von Arbeitslosengeld-II-Empfängern auf Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung nicht aus den §§ 81, 112 SGB III, sondern aus dem § 16 SGB II, wonach Leistungen zur beruflichen Weiterbildung nach dem Vierten Abschnitt des SGB III erbracht werden ›können‹, aber nicht müssen. Da jedoch Arbeitslosengeld-II-Empfänger betreffend ihrer Chancen auf Integration in den ersten Arbeitsmarkt nicht im Vergleich zu Arbeitslosengeld-I-Empfängern benachteiligt werden sollen, gilt auch für geringqualifizierte Arbeitslosengeld-II-Empfänger die ›Notwendigkeit‹ einer berufsqualifizierenden Maßnahme.[5]

Rechtliche Vorschriften sollten zudem hinsichtlich der Gestaltung von Fördertreppen präzisiert und erweitert werden. Teilnehmende an modularisierten oder gestuften Ausbildungsformen haben bisher keine Sicherheit in Bezug auf eine Anschlussförderung nach einem erfolgreich absolvierten Modul. In Zukunft sollten Absolventinnen und Absolventen von anrechnungsfähigen Ausbildungsbausteinen einen Anspruch auf die Förderung weiterer Module bis zum Erwerb eines anerkannten Berufsabschlusses in auf den Arbeitsmärkten nachgefragten Berufen haben. Grundsätzlich sollte das Ziel sein, Arbeitsuchenden die Qualifizierung bis zur Fachkraftebene in regulär drei- bis vierjährigen Ausbildungsberufen zu ermöglichen. Erfolgreiche Absolventen von Weiterbildungen mit Abschluss unterhalb der Fachkraftebene sollten einen Rechtsanspruch auf eine abschlussbezogene Anschlussförderung erhalten. Gerade in Bereichen mit Fachkräfteengpässen, wie der Pflege oder Erziehung, würde somit ein wertvoller Beitrag zur Fachkräftesicherung erbracht. So hätte zum Beispiel ein erfolgreicher Absolvent einer Umschulung zur Altenpflegehilfe den Anspruch auf die Förderung einer entsprechend verkürzten Umschulung zur Altenpflegefachkraft.

Weiterhin wäre zu prüfen, inwiefern Langzeitleistungsbeziehende[6] Rechtsansprüche auf die Teilnahme an Eignungsfeststellungen und Weiterbildungen auch für Arbeitsuchende mit Berufsabschluss verankert werden können.

## Klare Ziele und gute Rahmenbedingungen für Jobcenter

Auf der untergesetzlichen Ebene definiert die politische Führungsebene Ziele der Arbeitsförderung. Diese sind unter anderem in einer in den Jahren 2010 bis 2013 gültigen Geschäftsanweisung an

die Jobcenter niedergelegt. Die dort formulierten Ziele widersprechen einander grundlegend. Einerseits wird festgehalten: ›Grundlagen integrationsorientierter Arbeit sind eine gute individuelle Betreuung und der an dem Handlungsbedarf des Kunden ausgerichtete Einsatz von Förderleistungen.‹ Mit dieser Formulierung wird das Signal gegeben, die Förderung an individuellen Qualifizierungsbedarfen der Arbeitsuchenden auszurichten. Andererseits werden jedoch Zielvorgaben gesetzt, die Eingliederungsquoten von Maßnahmen zu erhöhen und die Förderung noch stärker an Kriterien der Wirtschaftlichkeit auszurichten.[7] Damit werden Anreize gegeben, vor allem arbeitsmarktnahe Kunden zu fördern. Die Widersprüchlichkeit der Zielstellungen ist auch in den Interviews mit Jobcenter-Beschäftigten des Landes Bremen benannt worden.[8] Gleichzeitig sind die Mittel für die Arbeitsförderung drastisch gekürzt worden, was die Arbeitsverwaltung in der Praxis zwingt, Schwerpunkte in der Förderung zu setzen, anstatt die Förderung in der Breite an den individuellen Bedarfen der Arbeitsuchenden sowie den Fachkräftebedarfen am Arbeitsmarkt auszurichten.

Letztendlich sind die Kennzahlen entscheidend dafür, in welcher Form welche Leistungen der Jobcenter überhaupt gemessen werden. Federführend ist dabei das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, das die Leistungsmessung mit Zustimmung des Bundesrates regelt.[9] Die Kennzahlen sollten so ausgestaltet werden, dass Anreize für die Jobcenter bestehen, die Förderung beruflicher Weiterbildung nach individuellen Qualifikationsbedarfen zu gestalten. Denkbar wäre es etwa Richtgrößen zu setzen, die die Förderung von abschlussbezogener Weiterbildung und Nachqualifizierung auch für arbeitsmarktbenachteiligte Gruppen berücksichtigen. Keinesfalls dürfen die Kennzahlen Anreize bieten für hohe Aktivierungsquoten ohne Berücksichtigung der Qualität der ›aktivierenden‹ Maßnahmen.

Auch die Qualität von Beratung und Betreuung in den Jobcentern ist zentral, denn hier können Wege zu sinnvoller Förderung geebnet oder auch verbaut werden. Entscheidend ist dabei, welche Anforderungen die Vermittlungsfachkräfte unter den gegebenen Arbeitsbedingungen bewältigen können. Auf einen Vermittler kommen in der Praxis oft 300 bis 400 Arbeitsuchende, die individuell beraten werden sollen. Ein idealer Betreuungsschlüssel liegt weit darunter. Auch dürfen die Beschäftigten im Jobcenter, die gar keinen Kundenkontakt haben, bei der Errechnung des offiziellen Betreuungsschlüssels nicht mitgezählt werden, um ein realistisches Bild der Betreuungsrelation zu erhalten. Ein verbesserter Betreuungsschlüssel ließe außerdem mehr Raum für Personalentwicklung, um die Beratungskompetenz der Vermittlungsfachkräfte auszubauen. Um angemessene Betreuungsverhältnisse herzustellen, müssen auf Bundesebene höhere Verwaltungskostensätze für Personal bewilligt werden. Der Bundesanteil am Verwaltungskostenbudget wird seit Jahren nahezu konstant gehalten, so dass noch nicht einmal Tarifsteigerungen ausreichend berücksichtigt werden. In der Folge müssen inzwischen nahezu alle Jobcenter Eingliederungsmittel in das Verwaltungskostenbudget umschichten.[10] Die aktuelle Entwicklung einer dauerhaften Umschichtung von Eingliederungsmitteln in das Verwaltungskostenbudget erfolgt in einer Zeit, in der die Fördermittel ohnehin drastisch gekürzt worden sind. Von 2010 auf das Jahr 2011 wurden die Mittel um rund ein Viertel gekürzt. Weitere Kürzungen im Umfang von etwa 15 Prozent folgten im Jahr 2012 und um etwa 10 Prozent im Jahr 2013, obwohl die Zahl der erwerbsfähigen Hilfeberechtigten bei Weitem nicht in dem Umfang zurückgegangen ist. Für eine Förder- und Qualifizierungsoffensive bedarf es dagegen auch deutlich stärkerer finanzieller Anstrengungen, wenn auch Langzeitarbeitslosigkeit bekämpft werden soll.

Weiterhin sollten die Haushaltsvorschriften so gestaltet werden, dass sie den Jobcentern erleichtern, insbesondere längere und mehrjährige Weiterbildungen einzuplanen. Wichtig wäre eine Regelung, die es ermöglicht, nicht verbrauchte Fördermittel von einem Haushaltsjahr in das darauf folgende zu übertragen. Dies scheint vor dem Hintergrund geboten, dass insbesondere Grundsicherungsträger die zugewiesenen Mittel in der Regel nicht in vollem Umfang ausschöpfen.[11] Dies ist im Übrigen auch eine Forderung der 89. Arbeits-

und Sozialministerkonferenz vom 28./29. November 2012. Um längerfristige Planungen zu erleichtern, sollten weiterhin die Regelungen zur ›Verpflichtungsermächtigung‹ überarbeitet werden. Diese Regelungen erlauben es den Jobcentern in einem festgelegten Rahmen, Mittel für die kommenden Haushaltsjahre zu binden, also konkrete ›Verpflichtungen‹ zur Übernahme von Kosten für mehrjährige Weiterbildungen zu übernehmen.

In ihrem Zukunftspapier ›BA 2020‹ weist auch die Bundesagentur für Arbeit darauf hin, dass Teilhabechancen gering qualifizierter Arbeitnehmer sich weiter verschlechtern und definiert das Thema ›lebenslanges Lernen‹ als einen wachsenden Aufgabenbereich für die BA.[12] Auch eine intensivere Betreuung und verbesserte Beratung für arbeitsmarktbenachteiligte Gruppen sind in dem Papier als Ziele formuliert. Ein Kommentar zu den Rahmenbedingungen der Umsetzung enthält einen Appell an den Gesetzgeber: ›Eine gesetzliche Neuregelung wichtiger Bereiche könnte die Ausgangslage und die Handlungsmöglichkeiten der BA grundlegend verändern.‹[13]

## Gute Rahmenbedingungen für Arbeitsuchende

Grundlage für eine gute Förderung ist eine unbelastete Beratungssituation in den Jobcentern, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern berufliche Orientierung und eine freie Berufswahl ermöglicht. Grundsätzlich sollen daher finanzielle Sanktionen[14] in dem gesamten Beratungsprozess ausgeschlossen werden. Da Bildungsprozesse nur gelingen können, wenn die Lernenden motiviert sind, muss in der Beratung und Förderung eine zwangsweise Zuweisung in Qualifizierungsmaßnahmen ausgeschlossen werden. Das heißt auch, dass Arbeitsuchende, die nicht an standardisierten Aktivierungsmaßnahmen oder Arbeitsgelegenheiten teilnehmen wollen, nicht finanziell sanktioniert werden dürfen.[15]

Stattdessen gilt es, Bildungsanstrengungen finanziell zu vergüten. Eine Mehraufwandsentschädigung bei der Teilnahme an Förderung beruflicher Weiterbildung wäre angemessen, da die Alltagsbewältigung mit Kosten und Mühen für die Teilnehmenden verbunden sind. Viele Arbeitsuchende würden sich voraussichtlich für eine langwierigere Umschulung zur Fachkraft entscheiden, wenn damit nicht die Aussicht verbunden wäre, zwei Jahre oder länger mit dem ›Hartz-IV-Satz‹ auskommen zu müssen. Eine Bildungsprämie für erfolgreiche Abschlüsse kann zusätzliche Anreize bieten, abschlussbezogene Weiterbildungen zu Ende zu führen. Im Rahmen der Fachkräftesicherung bauen inzwischen auch andere Länder verstärkt auf Stipendien für erwachsene Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die sich für eine Ausbildung insbesondere in nachgefragten Berufsfeldern entscheiden. Beispielsweise gibt es in Österreich ein im Juli 2013 eingeführtes Fachkräftestipendium, das vom Arbeitsmarktservice Österreich an Beschäftigte und Arbeitsuchende vergeben wird.[16]

Zentral für eine individuelle Förderung ist die Ausgestaltung der FbW-Maßnahmen an individuellen Bedarfen. Mittels praxisbezogener Eignungsfeststellungen können individuelle Kapazitäten zur Bewältigung einer Umschulung bestimmt werden. Viele Teilnehmende mit Kindern oder zu pflegenden Angehörigen oder auch Teilnehmende, die schon längere Zeit nicht mehr an formales Lernen gewöhnt sind, haben Probleme, das Lernpensum einer per Gesetz verkürzten Umschulung[17] zu bewältigen. Möglich sind hier gesetzliche Ausnahmeregelungen, die Umschulungen auch in der regulären Ausbildungszeit zulassen.

## Gute Rahmenbedingungen für Bildungsträger

Die Förderung beruflicher Weiterbildung durch Bildungsgutscheine beruht auf dem Prinzip, dass die entsprechenden Bildungsangebote auf dem freien Markt entstehen. Weiterbildungsträger müssen also, damit eine Maßnahme finanziert wird, möglichst viele (zuverlässige) Teilnehmende akquirieren. Seit der Einführung des Gutscheinsystems im Jahr 2003 hat die Planungssicherheit in der geförderten Weiterbildung extrem abgenommen.[18] Das hat zu Kostensteigerungen für berufliche Weiterbildung geführt, zu Verschiebungen in der Trägerlandschaft sowie zu prekärer Beschäftigung in der Weiterbildungsbranche, es führte zum Abbau von Bildungsinfra-

strukturen und zu einer Verringerung des fachlichen Spektrums im Bildungsangebot. Insgesamt ist die fachliche und pädagogische Qualität der Maßnahmen bedroht und damit wird eine Weiterbildung gerade für die Gruppen schwieriger, die Beratung und Begleitung brauchen.

Planungsunsicherheit entsteht insbesondere durch die schwankenden Haushalte, da Jahr für Jahr Mittel auf der Grundlage politischer Prioritätensetzungen gekürzt oder wieder aufgestockt werden. Daher müssen die seit dem Jahr 2011 greifenden Kürzungen des Eingliederungstitels zurückgenommen und langfristig stabile Haushalte geschaffen werden. Nur so bekommen die Bildungsträger die notwendige Planungssicherheit, um eine hohe Qualität und ein breites fachliches Angebot zu gewährleisten.

Seit dem Jahr 2012 ist die Qualität und Breite des Bildungsangebots nicht nur durch die Mittelkürzungen gefährdet, sondern auch durch die Deckelung der Durchschnittskostensätze für FbW-Maßnahmen.[19] Die Regelung wurde getroffen, um weiter steigenden Kosten für FbW-Maßnahmen einen Riegel vorzuschieben. Sinnvoll wäre es dagegen, die Ursachen für die steigenden Kosten anzugehen. Die Ursachen liegen vornehmlich in unterbesetzten Kursen bei gleichzeitig wachsenden Anforderungen an die Dienstleistungen der Träger.[20] Mehr Planungssicherheit und eine aufgabengerechte Finanzierung wäre im Bereich der Kostenkontrolle wirksamer als pauschale Durchschnittskostensätze, die den real anfallenden Kosten bei Bildungsträgern mit hochwertiger fachlicher und personeller Ausstattung gar nicht entsprechen und somit eher die Qualität des Bildungsangebots gefährden.

Grundlegende Qualitätssicherung ist insbesondere auch im Bereich der ›Aktivierungsmaßnahmen‹ vonnöten. Das Förderinstrument der ›Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung bei Trägern‹ (nach SGB III § 45) umfasst unter anderem Qualifizierungsmaßnahmen. Die standardisierten Maßnahmen werden in der Regel für die Jobcenter von Regionalen Einkaufszentren öffentlich ausgeschrieben, wobei in der Vergabepraxis der Kostenaspekt im Vordergrund steht. Diese Vergabepraxis führt seit Jahren zu Niedrigpreisen und entsprechend schlechter Qualität in diesem Bereich. Die von der Bundesagentur für Arbeit im Jahr 2010 eingeleiteten Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung[21], haben die Situation in diesem Bereich offensichtlich nicht grundlegend geändert. Vielmehr sollten neue Vergabeverfahren genutzt werden und bei der Vergabe sollten die Eignung der durchführenden Träger sowie die fachliche und pädagogische Qualität Vorrang vor den Kostenaspekten haben.

SUSANNE HERMELING
Arbeitnehmerkammer Bremen

## 2 Handlungsfelder in der Region

Auch unter den gegebenen bundesgesetzlichen Rahmenbedingungen gibt es Handlungsspielräume der Jobcenter und Kommunen vor Ort, die zum Teil schon genutzt werden. In Bremen und Bremerhaven setzen die Kommunen Schwerpunkte bei den Arbeitsmarkt- und Integrationsprogrammen der Jobcenter.
Auch im Rahmen des ESF-finanzierten Landesprogramms Fachkräfteinitiative werden seit Jahren in Zusammenarbeit mit der Arbeitsverwaltung Schwerpunkte abgestimmt und ESF-Maßnahmen für Arbeitsuchende werden durch Bildungsgutscheine ko-finanziert. Unklar bei der Kooperation zwischen Arbeitsverwaltung und Kommune bleiben übergeordnete sozialpolitische Zielsetzungen im Sinne einer nachhaltigen Beschäftigungssicherheit und Zugängen zu beruflichen Arbeitsmärkten sowie arbeitsmarktpolitische Zielsetzungen im Sinne der Fachkräftesicherung. Eine stärkere Ausrichtung auf Qualifizierung statt auf kurzfristige Vermittlung[22], würde diese Zielsetzungen unterstützen. Konkret könnten aus Landesmitteln Bildungsprämien oder Mehraufwandsentschädigungen für erfolgreiche Abschlüsse von Umschulungen ausgezahlt werden, solange keine entsprechenden bundesrechtlichen Regelungen getroffen sind.

Die Jobcenter wiederum haben die Kompetenz eigene Ziele zu setzen und können entscheiden, die Anteile der Weiterbildungsförderung in ihrem Budget weiter zu erhöhen. Damit würde sich das Land Bremen bundesweit bei der Weiterbildungsförderung vermutlich an die Spitze setzen.

### Gezielte Planung von Bildungsangeboten

Für die Planung einzelner Bildungsangebote besteht seit April 2012 die Möglichkeit, berufliche Weiterbildungsmaßnahmen zu beauftragen. Die Kooperation von Bildungsträgern und Arbeitsverwaltung sowie der Bildungsträger untereinander kann in diesem Rahmen verbessert werden. Ob es nach dem Vergaberecht hier zu einem Unterbietungswettbewerb kommt, hängt allerdings von den Vergabekriterien und dem angewendeten Vergabeverfahren ab. Die Qualität des Angebots und der Bedarf der Zielgruppe sollten im Vordergrund stehen und die Vergabe sollte das Jobcenter und nicht das Regionale Einkaufszentrum übernehmen. Dieses neue Instrument könnte insbesondere für spezifische Bedarfe und Adressatengruppen genutzt werden. Für Personen mit Auslandsqualifikationen gibt es beispielsweise in einigen Berufsgruppen einen hohen Bedarf an Anpassungsqualifizierungen.

Auch die standardisierten Aktivierungsmaßnahmen müssen nicht zwingend über das Regionale Einkaufszentrum ausgeschrieben werden. In Bremerhaven sind beispielsweise die ausgeschriebenen Maßnahmen einige Jahre von der damaligen Bremerhavener Arbeit GmbH vergeben worden, die die regionalen Bedarfe sowie die Arbeitsqualität der Träger besser einschätzen konnten als das Regionale Einkaufszentrum. Mit einer vergleichbaren Regelung kann die Qualitätssicherung von Aktivierungsmaßnahmen bei Trägern gezielter betrieben werden.

### Bildungszielplanung in Kooperation mit arbeitsmarktpolitischen Akteuren

Die lokale Erstellung der Bildungszielplanung im Rahmen des SGB II liegt bisher im alleinigen Zuständigkeitsbereich der Jobcenter. Ein Erarbeitungsprozess unter Beteiligung der zuständigen arbeitsmarktpolitischen Akteure, bietet erheblich bessere Möglichkeiten das Bildungsangebot zu steuern und damit bedarfsgerechter zu fördern. Die Beteili-

gung der relevanten arbeitsmarktpolitischen Akteure wird dabei durch keine Rechts- oder Verwaltungsvorschriften begrenzt, im Gegenteil die Bundesagentur für Arbeit gewährt ihren Dienststellen in der Bildungszielplanung einen weitgehenden Gestaltungsspielraum.[23] Zu den relevanten Akteuren zählen neben der Arbeitsverwaltung und der Verwaltung aus Landes- oder Kommunalbehörden auch die Sozialpartner, Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter aus Branchen und Betrieben sowie Weiterbildungsträger. Die Expertise dieser Akteure ist unverzichtbar für eine bedarfsgerechte und qualitativ hochwertige Bildungszielplanung. Bedarfsgerecht hieße, gemeinsam die Aufgabe zu bewältigen die Qualifizierungsinteressen und -bedarfe der Arbeitsuchenden mit den Bedarfen am Arbeitsmarkt abzustimmen. Themenschwerpunkte der Bildungszielplanung umfassen Problemanalysen zu den Hintergründen des Fachkräftebedarfs in den unterschiedlichen Branchen ebenso wie Analysen konkreter Qualifizierungsbedarfe in einzelnen Berufsbildern. Daran schließen Fragen an, ob ein diagnostizierter Fachkräftebedarf kurzfristig mit Hilfe von FbW bewältigt werden kann oder ob andere Ursachen (zum Beispiel mangelnde Kinderbetreuung, Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen in der betreffenden Wirtschaftsbranche etc.) für Fachkräfteengpässe ursächlich sind.

Zur Unterstützung des methodisch-konzeptionellen Diskurses, kann wissenschaftliche Expertise hinzugezogen werden. So kann der Arbeitsmarktmonitor der Bundesagentur für Arbeit als Instrument quantitativer Engpassanalysen durch regionale und qualitative Analysen ergänzt werden. Die Fachkräftesicherung bildet vor dem Hintergrund des demografischen Wandels in den Belegschaften der Unternehmen und einer nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung der Region eine enorme Herausforderung. Um diese bestehen zu können, wird dafür plädiert, die regionalen Netzwerkstrukturen zwischen den relevanten arbeitsmarktpolitischen Akteuren im Bereich FbW systematisch zu stärken. Infolge verbesserter Kooperations- und Kommunikationsbeziehungen und damit einer transparenten Bildungszielplanung mit einem transparenten Weiterbildungsangebot wird sich die Umsetzung der Förderung der beruflichen Weiterbildung insgesamt qualitativ verbessern.

Den zweiten Strang der Bildungszielplanung bildet die Analyse der Potentiale und Bedarfe der Arbeitsuchenden. Zentral ist dabei das Matching zwischen den individuellen Fähigkeiten und Interessen der Arbeitsuchenden und den Bedarfen am Arbeitsmarkt. Um die Potenziale und Interessen von Arbeitsuchenden genauer zu bestimmen, gibt es verschiedene Möglichkeiten. Zum einen wäre eine genaue Datenlage über vorhandene Qualifikationen und Berufserfahrungen bei Arbeitsuchenden anzustreben. Die Beratung stellt einen guten Rahmen dar, um vorhandene Qualifikationen (zum Beispiel Auslandsqualifikationen), Interessen und Kompetenzen systematisch zu erfragen, um entsprechende Weiterbildungsangebote planen zu können. Dies setzt allerdings einen entsprechend verbesserten Betreuungsschlüssel (siehe oben) voraus. Konkrete Projekte, wie die im Jahr 2012 im Land Bremen begonnene Initiative zur Nachqualifizierung sollten erweitert und verstetigt werden. Bei dieser Initiative werden Arbeitsuchende im Alter von 25 bis 40 Jahren durch die Datenbestände der Jobcenter identifiziert, für die eine abschlussbezogene Nachqualifizierung infrage kommt. Alle in dieser Gruppe haben mehrere Jahre Berufserfahrung in einem Bereich gesammelt und können unter Umständen auf eine Externenprüfung in einem Ausbildungsberuf vorbereitet werden. Im Rahmen dieser Initiative werden voraussichtlich etwas mehr als 100 Personen nachqualifiziert und so zum Berufsabschluss geführt. Diese relativ kleine Gruppe würde durch eine Verstetigung der Datenanalysen und Beratungen wahrscheinlich wachsen und um die Gruppe der über 40-jährigen Arbeitsuchenden erweitert werden.

Außerdem müssen schon bei der Bildungszielplanung die Bedarfe einzelner Adressatengruppen besonders berücksichtigt werden. So brauchen beispielsweise Alleinerziehende Bildungsangebote in Teilzeit, die sich nicht auf einzelne Berufsbilder beschränken. In den vergangenen Jahren wurden im Land Bremen vor allem Teilzeitumschulungen zur Ver-

käuferin angeboten, offenbar ohne Rücksicht darauf, dass die Arbeitszeiten im Einzelhandel mit der Kinderbetreuung schwer zu vereinbaren sind. Auch Zugewanderte brauchen spezifische Angebote und gleichzeitig ein breites Angebot an Berufsbildern. Allgemeines Ziel sollte es sein, für möglichst viele Arbeitsuchende ein fachlich breites Bildungsangebot zu öffnen. Das heißt, dass begleitende Hilfen (wie Deutsch als Fremdsprache und Kinderbetreuungsmöglichkeiten) die Regel werden sollten (siehe unten).

## Regionale Vernetzung und Kooperation zwischen Jobcentern und Bildungsträgern

Alle arbeitsmarktpolitischen Akteure sollten am gesamten Prozess der Bildungszielplanung und seiner Umsetzung im Rahmen einbezogen werden. Welches Wissen können insbesondere die Weiterbildungsträger zur Bildungszielplanung beitragen?

Die Weiterbildungsträger haben durch ihre Kontakte zu Betrieben Informationen über Fachkräftebedarfe. Durch die Theorie und Praxis übergreifende Bildungsarbeit haben die Träger Wissen über die Veränderungen von Berufsbildern und über spezifische Qualifikationsbedarfe.

Durch die Arbeit mit Teilnehmenden können die Weiterbildungsträger einschätzen, welche Form von Beratung und Eignungsfeststellung insbesondere abschlussbezogenen Qualifizierungen vorausgehen sollten, damit Abbrüche vermieden werden. Die Träger wissen, welche Gründe am häufigsten zu Maßnahmeabbrüchen von Teilnehmenden führen und wie umschulungsbegleitende Hilfen konzipiert sein sollten.

Die Weiterbildungsträger können ihre Kompetenzen am besten einbringen, wenn sie eigene Netzwerke zum fachlichen Austausch nutzen und Schwerpunkte für ihre Bildungsangebote in der Region miteinander abstimmen. Trägerübergreifende Kooperationen bei der Durchführung von Maßnahmen fördern gleichzeitig ein vielfältiges Angebot.

Für die Durchführung abschlussbezogener Umschulungen ist es wichtig, entsprechende Kontingente zeitlich mit den zwei von den Kammern festgelegten Prüfungsterminen pro Jahr abzustimmen. Die Starttermine für Umschulungen müssen an die Vermittlungsfachkräfte in den Jobcentern kommuniziert werden, damit diese rechtzeitig mögliche Teilnehmende ansprechen und Bildungsgutscheine zum richtigen Zeitpunkt vergeben können. Mit dieser Koordinierungsarbeit steigen die Chancen, dass Erwerbslose Angebote wahrnehmen und aufwendig konzipierte Umschulungen mit ausreichenden Teilnehmerzahlen stattfinden können.

Die Umsetzung der letztjährigen Bildungszielplanung kann im laufenden Jahr besprochen und eventuell notwendige Umsteuerungen besprochen werden. Der Stand der bisher ausgegebenen Bildungsgutscheine in den verschiedenen Bereichen (zum Beispiel Elektroberufe, Lager/Logistik, Pflegeberufe) sollte den Weiterbildungsträgern regelmäßig mitgeteilt werden.

Zu verschiedenen Arbeitsmarktschwerpunkten sollten in den Jobcentern Info-Veranstaltungen von Weiterbildungsträgern organisiert werden. Alle Weiterbildungsträger im jeweiligen Schwerpunkt sollten die Möglichkeit haben, ihr Programm zu präsentieren. So können sich Arbeitsuchende einerseits und Vermittlungsfachkräfte andererseits über das vorhandene Angebot einen Eindruck verschaffen. Erste Kontakte und Beratungsgespräche von potentiellen Teilnehmenden mit Trägern können in einem solchen Rahmen stattfinden. Im Jobcenter Bremerhaven finden bereits seit 2011 solche ›Qualifizierungsbörsen‹ statt, an denen alle interessierten Träger aus Bremerhaven mit einer Präsentation ihrer Angebote teilnehmen. In den Geschäftsstellen des Jobcenters sollten für die Arbeitsuchenden stets genügend Informationsmaterialien über alle vorhandenen Weiterbildungsangebote bereitliegen.

## Individuelle Beratung im Jobcenter

### Kenntnisse von Branchen und Berufsbildern in der Beratung

Die Arbeitsberater in den Arbeitsämtern vor der Jahrtausendwende berieten Gruppen von Arbeitsuchenden, die Berufsfeldern zugeordnet waren. Sie befassten sich intensiv mit einzelnen Branchen und Berufsbildern und hatten

daher Kenntnisse der Struktur von Teilarbeitsmärkten sowie der Entwicklungen in der Aus- und Weiterbildung einzelner Berufe. Mit der alphabetischen Zuordnung von ›Kunden‹ zu Vermittlungsfachkräften geht dieses berufsfeldspezifische Wissen weitgehend verloren. Das Jobcenter Bremerhaven hat aus diesem Grund die Zuständigkeit einzelner Vermittlungsfachkräfte für ›Berufsfamilien‹ wieder eingeführt. Das Argument, dass die Arbeitsuchenden im SGB II aufgrund geringer formaler Qualifikationen ohnehin in einen unspezifischen ›Jedermannsarbeitsmarkt‹ einmünden würden und keine berufsfeldspezifische Beratung bräuchten, ist nicht überzeugend. Zum einen hat ein Drittel der Arbeitslosen im SGB II anerkannte Berufsabschlüsse. Zum anderen sind auch für Beschäftigungssegmente, die keinen Berufsabschluss voraussetzen, spezifische Berufserfahrungen und Kompetenzen relevant. Die Eignung für bestimmte Bereiche ist außerdem abhängig vom Gesundheitszustand, der Mobilität und der zeitlichen Flexibilität der Arbeitnehmer. Die Beratung zu einzelnen Zielbe-rufen setzt daher eine Kenntnis der Vermittler über die Anforderungen in den Berufsfeldern voraus. Auf Grundlage dieser Kenntnis können die früher erworbenen Kompetenzen, Qualifikationen und Berufserfahrungen der Arbeitsuchenden bewertet und Qualifikationsbedarfe eingeschätzt werden. Branchen- und Berufskenntnisse von Vermittlungsfachkräften verstärken die sachliche Ausrichtung in der Beratung und würden die oft wenig nachhaltige Vermittlung in instabile ›Jedermannsarbeitsmärkte‹ vermindern. Auch Arbeitgeber profitieren von einer berufsfeldspezifischen Vermittlung und Beratung.

Wenn Arbeitsuchende mehrere aufeinander aufbauende Maßnahmen brauchen, ist es für die Vermittler einfacher die einzelnen Stufen von ›Fördertreppen‹ aufeinander abzustimmen, wenn sie das vorhandene Bildungsangebot im jeweiligen Berufsfeld gut kennen. Neben der engen Kooperation mit den Arbeitsuchenden trägt ein regelmäßiger Austausch mit den Lehrkräften bei Trägern dazu bei, passende Fördermaßnahmen zu finden. Die beruflichen Pläne, die Fähigkeiten und die Lebensumstände der Arbeitsuchenden sind dabei handlungsleitend für eine verlässliche und transparente Umsetzung von Fördertreppen.

## Beratung von arbeitsmarktbenachteiligten Gruppen

Viele Arbeitslosengeld-II-Empfänger erfahren am Arbeitsmarkt mehrfache Benachteiligungen, oft nicht nur als ›Langzeitarbeitslose‹, sondern auch als Mütter, Migranten, Behinderte oder Ältere.[24] Schulungen für Vermittlungsfachkräfte können für Probleme benachteiligter Gruppen sensibilisieren. So kann beispielsweise ein Problembewusstsein über die individuellen und strukturellen Folgen eines geschlechtersegregierten Arbeitsmarkts gefördert werden. Konkrete Beratungsbausteine für Frauen mit betreuungspflichtigen Kindern wären beispielsweise gezielte Informationen zur Kinderbetreuung und zu Unterstützungsstrukturen während einer längerfristigen Weiterbildung.

Auch interkulturelle Kompetenzen von Vermittlungsfachkräften fördern eine sachliche Wertschätzung von Kompetenzen und Qualifikationen von Migranten, die nicht fließend deutsch sprechen. So kann in der Beratung ein Zugang zu berufsfachlichen Arbeitsmärkten vorbereitet werden. Insbesondere Zugewanderte würden von einem konkreten Beratungsbaustein zu den Anerkennungsverfahren von Auslandsqualifikationen profitieren.

Gesundheitliche Beeinträchtigungen physischer oder psychischer Art verhindern häufig die Rückkehr in den angestammten Beruf. Die Beratung könnte daher einen Rahmen bieten, Möglichkeiten von Umschulungen in geeignete Arbeitsfelder zu besprechen oder Arbeitserprobungen beziehungsweise Eignungsfeststellungen anzubieten. Wichtig wäre es, im Einzelfall zu klären, ob Teilzeitqualifizierungen oder umschulungsbegleitende Hilfen Maßnahmeabbrüchen vorbeugen könnten.

Wie in jeder Form der Berufs- und Bildungsberatung sind insbesondere bei älteren Arbeitnehmern, biografische Aspekte in der Beratung relevant. Was bedeutet es zum Beispiel, nach langjähriger Berufserfahrung abzusteigen? Auch älteren Arbeitsuchenden, die oft mehr als 15 Berufsjahre bis zur Rente

vor sich haben, brauchen Gelegenheiten herauszufinden, ob sie sich durch eine Umschulung auf ein neues Berufsfeld einstellen können. Das kann in Form von Eingliederungszuschüssen mit dem Angebot der betriebsnahen Qualifizierung oder in Form von Eignungsfeststellungen für Umschulungen geschehen. Liegen veraltete Qualifikationen vor, sollte nach Möglichkeiten der Anpassungsqualifizierung gesucht werden.

## Umschulungsbegleitende Hilfen

Umschulungen für regulär drei- oder zweijährige Ausbildungsberufe sind in der Regel um ein Drittel der Zeit verkürzt. Sie stellen hohe geistige und körperliche Anforderungen. Zudem kann das in der Maßnahme erworbene theoretische Wissen nicht so systematisch wie in der dualen Ausbildung am Ausbildungsort in der Praxis angewendet und stabilisiert werden. Für Teilnehmende an FbW-Maßnahmen ist es oft schwierig, eine Vollzeitmaßnahme mit dem entsprechenden Lernpensum in den Alltag zu integrieren.

Das Jobcenter kann parallel zu einer Weiterbildung unterstützende Maßnahmen fördern, die Teilnehmenden helfen, die im Alltag fast unvermeidlich auftretenden Probleme zu bewältigen. Nach dem Vorbild der ausbildungsbegleitenden Hilfen für jüngere Menschen ist auch hier flexible und praktische Hilfe vonnöten. Wenn etwa Kinder oder Angehörige erkranken, Konflikte in den Maßnahmen oder Prüfungsängste auftreten, können auch kleine Interventionen entscheidend sein.[25]

1 Entscheidend sind hierbei auch die Zumutbarkeitsregelungen im SGB II § 10 Abs. 2 ›(2) Eine Arbeit ist nicht allein deshalb unzumutbar, weil
1. sie nicht einer früheren beruflichen Tätigkeit entspricht, für die die erwerbsfähige leistungsberechtigte Person ausgebildet ist oder die früher ausgeübt wurde,
2. sie im Hinblick auf die Ausbildung der erwerbsfähigen leistungsberechtigten Person als geringerwertig anzusehen ist‹.

2 Vgl. Bundesrechnungshof (2012).

3 SGB III § 81 ›(1) Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer können bei beruflicher Weiterbildung durch Übernahme der Weiterbildungskosten gefördert werden, wenn
1. die Weiterbildung notwendig ist, um sie bei Arbeitslosigkeit beruflich einzugliedern, eine ihnen drohende Arbeitslosigkeit abzuwenden oder weil bei ihnen wegen fehlenden Berufsabschlusses die Notwendigkeit der Weiterbildung anerkannt ist,
2. die Agentur für Arbeit sie vor Beginn der Teilnahme beraten hat und
3. die Maßnahme und der Träger der Maßnahme für die Förderung zugelassen sind.
Als Weiterbildung gilt die Zeit vom ersten Tag bis zum letzten Tag der Maßnahme mit Unterrichtsveranstaltungen, es sei denn, die Maßnahme ist vorzeitig beendet worden.
(2) Anerkannt wird die Notwendigkeit der Weiterbildung bei Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern wegen fehlenden Berufsabschlusses, wenn sie
1. über einen Berufsabschluss verfügen, jedoch auf Grund einer mehr als vier Jahre ausgeübten Beschäftigung in an- oder ungelernter Tätigkeit eine dem Berufsabschluss entsprechende Beschäftigung voraussichtlich nicht mehr ausüben können, oder
2. nicht über einen Berufsabschluss verfügen, für den nach bundes- oder landesrechtlichen Vorschriften eine Ausbildungsdauer von mindestens zwei Jahren festgelegt ist; Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne einen solchen Berufsabschluss, die noch nicht drei Jahre beruflich tätig gewesen sind, können nur gefördert werden, wenn eine Berufsausbildung oder eine berufsvorbereitende Bildungsmaßnahme aus in ihrer Person liegenden Gründen nicht möglich oder nicht zumutbar ist.‹
SGB III § 112 ›(1) Für behinderte Menschen können Leistungen zur Förderung der Teilhabe am Arbeitsleben erbracht werden, um ihre Erwerbsfähigkeit zu erhalten, zu verbessern, herzustellen oder wiederherzustellen und ihre Teilhabe am Arbeitsleben zu sichern, soweit Art oder Schwere der Behinderung dies erfordern.
(2) Bei der Auswahl der Leistungen sind Eignung, Neigung, bisherige Tätigkeit sowie Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes angemessen zu berücksichtigen. Soweit erforderlich, ist auch die berufliche Eignung abzuklären oder eine Arbeitserprobung durchzuführen.‹

4 Bundesagentur für Arbeit (2011a), S. 42.

5 In § 16 SGB II wird außerdem auf die Anwendbarkeit des SGB III verwiesen, sofern das SGB II keine abweichenden Reglungen vorsieht.

6 Leistungsberechtigte, die in den vergangenen 24 Monaten 21 Monate leistungsberechtigt waren.

7 HEGA 06/10 - 12 - Steigerung von Wirkung und Wirtschaftlichkeit beim Maßnahmeeinsatz im SGB II, online unter http://www.arbeitsagentur.de/nn_166486/zentraler-Content/HEGA-Internet/A01-Allgemein-Info/Dokument/HEGA-06-2010-Steigerung-Massnahmeeinsatz.html (gültig bis 31.12.2013): ›2. Auftrag und Absicht der übergeordneten Führungsebene
Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hat zusammen mit der Aufhebung der qualifizierten Haushaltssperre konkrete Erwartungen zur Steigerung der Integrationswirkung von Eingliederungsmaßnahmen in den ersten Arbeitsmarkt geäußert. Die Entsperrung der Haushaltsmittel ist unter der Bedingung erfolgt, dass die Leistungen der Grundsicherung ›zielgenauer und effizienter‹ für die Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt eingesetzt werden und der Bundesregierung ein entsprechendes Konzept vorliegt. Es wird eine Steigerung der Eingliederungsquote um landesweit mindestens 5 Prozentpunkte erwartet. Weiterhin erfordern die aktuellen Beschlüsse der Bundesregierung zur Haushaltskonsolidierung eine deutlich verstärkte Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitsbetrachtung beim Einsatz der Eingliederungsinstrumente.‹

8 Vgl. Rosenthal/Koch, Kapitel 3.2.

9 Die Kennzahlen zur Leistungsmessung der Jobcenter wird nach SGB II § 48a Abs. 2 geregelt: ›(2) Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung

mit Zustimmung des Bundesrates die für die Vergleiche erforderlichen Kennzahlen sowie das Verfahren zu deren Weiterentwicklung und die Form der Veröffentlichung der Ergebnisse festzulegen.‹

10 Vgl. BIAJ (2013).

11 Vgl. Hermeling/Schröder, Kapitel 2.3.

12 Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2013a), S. 16 f.

13 Bundesagentur für Arbeit (2013a), S. 48.

14 Leistungskürzungen nach SGB II § 31.

15 Leistungskürzungen nach SGB II § 31.

16 Online unter http://www.arbeiterkammer.at/beratung/bildung/bildungsfoerderungen/Fachkraefte-Stipendium.html

17 SGB III § 180 Abs. 4 ›(4) Die Dauer einer Vollzeitmaßnahme, die zu einem Abschluss in einem allgemein anerkannten Ausbildungsberuf führt, ist angemessen im Sinne des § 179 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3, wenn sie gegenüber einer entsprechenden Berufsausbildung um mindestens ein Drittel der Ausbildungszeit verkürzt ist. Ist eine Verkürzung um mindestens ein Drittel der Ausbildungszeit auf Grund bundes- oder landesgesetzlicher Regelungen ausgeschlossen, so ist ein Maßnahmeteil von bis zu zwei Dritteln nur förderungsfähig, wenn bereits zu Beginn der Maßnahme die Finanzierung für die gesamte Dauer der Maßnahme auf Grund bundes- oder landesrechtlicher Regelungen gesichert ist.‹ Die einzige Ausnahme bildet nach § 131b die Weiterbildungsförderung in der Altenpflege: ›Abweichend von § 180 Absatz 4 Satz 1 ist die Dauer einer Vollzeitmaßnahme der beruflichen Weiterbildung in der Altenpflege, die in der Zeit vom 1. April 2013 bis zum 31. März 2016 beginnt, auch dann angemessen, wenn sie nach dem Altenpflegegesetz nicht um mindestens ein Drittel verkürzt werden kann. Insoweit ist § 180 Absatz 4 Satz 2 nicht anzuwenden.‹

18 Vgl. Hermeling, Kapitel 3.4.

19 SGB III § 180 Abs. 3 ‹ (3) Ausgeschlossen von der Zulassung ist eine Maßnahme, wenn
[...]
3. die Maßnahmekosten über den durchschnittlichen Kostensätzen liegen, die für das jeweilige Bildungsziel von der Bundesagentur jährlich ermittelt werden, es sei denn, die innerhalb der Bundesagentur zuständige Stelle stimmt den erhöhten Maßnahmekosten zu.‹

20 Vgl. Hermeling, Kapitel 3.4.

21 Nach einer Kritik des Bundesrechnungshofs im Jahr 2007, siehe http://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/bemerkungen-jahresberichte/2010/teil-iii-sonstige-pruefungs-und-beratungsergebnisse/bundesagentur-fuer-arbeit/2010-bemerkungen-nr-60-bundesagentur-fuer-arbeit-verbessert-die-qualitaetspruefung-von-bildungs-und-trainingsmassnahmen

22 Im Rahmen des Programms ›Joboffensive‹ beteiligt sich die Kommune an der Finanzierung einer Vermittlungsoffensive für sogenannte marktnahe Kunden des Jobcenters. Innerhalb von zwei Jahren soll eine bestimmte Anzahl von Arbeitslosen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung vermittelt werden. Hier steht ausdrücklich die schnelle Vermittlung im Vordergrund. Die Deputationsvorlage vom 24.08.2012 beschreibt das Vorhaben http://www.soziales.bremen.de/sixcms/media.php/13/JobOffensive+Bremen.pdf

23 Regelungen zur örtlichen Zusammenarbeit sind auch im SGB II § 18 verankert ›(1) Die Agenturen für Arbeit arbeiten bei der Erbringung von Leistungen zur Eingliederung in Arbeit unter Berücksichtigung ihrer Aufgaben nach dem Dritten Buch mit den Beteiligten des örtlichen Arbeitsmarktes, insbesondere den Gemeinden, den Kreisen und Bezirken, den Trägern der freien Wohlfahrtspflege, den Vertretern der Arbeitgeber sowie der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie den Kammern und berufsständischen Organisationen zusammen, um die gleichmäßige oder gemeinsame Durchführung von Maßnahmen zu beraten oder zu sichern und Leistungsmissbrauch zu verhindern oder aufzudecken. Die örtlichen Träger der Sozialhilfe sind verpflichtet, mit den Agenturen für Arbeit zusammenzuarbeiten.‹

24 Vgl. Hermeling, Kapitel 3.1.

25 Vgl. Mehlis, Kapitel 4.1.

# Literaturverzeichnis

Abel, Jörg/Hirsch-Kreinsen, Hartmut/Ittermann, Peter (2009): Einfacharbeit in der Industrie. Status quo und Entwicklungsperspektiven. Soziologisches Arbeitspapier Nr. 24/2009. Auch online http://www.wiso.tu-dortmund.de/wiso/is/Medienpool/Arbeitspapiere/ap-soz24.pdf

Achatz, J./Trappmann, M. (2009): Befragung von Arbeitslosengeld-II-Beziehern: Wege aus der Grundsicherung. IAB-Kurzbericht 28/2009.

AES 2010 Trendbericht: Weiterbildungsverhalten in Deutschland. BMBF, 2011. Online http://www.bmbf.de/pub/trendbericht_weiterbildungsverhalten_in_deutschland.pdf

AES 2012 Trendbericht: Weiterbildungsverhalten in Deutschland. BMBF, 2013. Online http://www.bmbf.de/pubRD/130311_BMBF_AES_Trendbericht_komplett.pdf.pdf

Allmendinger, Jutta (2005): Entrümpelung: Weg mit den ›Strafzöllen‹. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24. August 2005.

Apel, H./Fertig, M./Koch, S./Osiander, C./Büschel, U./Daumann, V./Hesse, C./Knapp, B. (2011): Evaluation von Beschäftigung schaffenden Maßnahmen nach § 16d und § 16e SGB II in Hamburg. Endbericht.

Arbeitnehmerkammer Bremen (2011): Kammer-Kompakt: Boombranche Leiharbeit, Dezember 2011.

Baethge, Martin (2011): Qualifikation, Kompetenzentwicklung und Professionalisierung im Dienstleistungssektor. In: WSI Mitteilungen 9/2011, S. 447–455.

Baethge, Martin/Baethge-Kinsky, Volker (2006): Ökonomie, Technik, Organisation: Zur Entwicklung von Qualifikationsstruktur und Qualifikationsprofilen von Fachkräften, in: Arnold, Rolf; Lismeier, Antonius (Hrsg.): Handbuch der Berufsbildung. 2. überarbeitete Auflage, S. 153–173.

Baethge-Kinsky, Volker (2007): FbW, was nun? – wie einem erfolgreichen Reformansatz der Boden entzogen zu werden droht. MonApoli. www.monitor-arbeitsmarktpolitik.de

Baethge-Kinsky, Volker (2012): Neudefinition der ›bürgerlichen Grundbildung‹ und gefährdete Bildungsteilhabe. In: Forschungsverbund Sozioökonomische Berichterstattung (Hrsg.): Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland. Teilhabe im Umbruch. Zweiter Bericht, S. 201–222.

Baethge-Kinsky, Volker/Bartelheimer, Peter/Henke, Jutta (2007a): Fallbearbeitung nach SGB II – Beobachtungen aus dem Inneren der ›black box‹. In: WSI-Mitteilungen 2/2007, S. 70–77.

Baethge-Kinsky, Volker/Bartelheimer, Peter/Henke, Jutta/Wolf, Andreas/Land, Rainer/Willisch, Andreas/Kupka, Peter (2007b): Neue soziale Dienstleistungen nach SGB II. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, IAB-Forschungsbericht 15/2007.

Baethge-Kinsky, Volker et al. (2010): Die ›Hartz-Gesetze‹, ihre wissenschaftliche Evaluation und deren Verarbeitung. Schlussbericht des Transferprojekts ›Monitor Arbeitsmarktpolitik‹. Gefördert von der Hans-Böckler-Stiftung und der Otto-Brenner-Stiftung, Januar 2010.

bag arbeit (2010): Reforminitiative der bag arbeit zu neuen Vergabeverfahren für Arbeitsmarktdienstleistungen vom 31.08.2010, Online unter http://www.bagarbeit.de/data/Positionen/310810_Reforminitiative_Vergabeverfahren.pdf

Bartelheimer, Peter/Henke, Jutta (2009): ›Eher ein Randbereich‹? Beobachtungen zu Genderfragen der Fallbearbeitung bei drei SGB-II-Trägern. In: Betzelt, S. et al. (Hrsg.): Wer wird ›aktiviert‹ – und warum (nicht)? Erste Erkenntnisse zur Realisierung der gleichstellungspolitischen Ziele des SGB II, Loccumer Protokolle 79/09, Rehburg-Loccum: 167–195.

Bartelheimer, P./Henke, J./Kotlenga, S./Pagels, N./Schelkle, B. (2012): ›Es lässt sich mit allen arbeiten‹ PRIMUS – Arbeitsmarktdienstleistung zwischen Vermittlung und Fallmanagement. IAB-Forschungsbericht 5/2012. Online http://doku.iab.de/forschungsbericht/2012/fb0512.pdf

BBB (2012): Stellungnahme des Bundesverbandes der Träger beruflicher Bildung (Bildungsverband) e.V. zum Verordnungsentwurf ›Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung (AZAV)‹ des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Stand: 13.01.2012, S. 1. Online unter http://www.bildungsverband.info/bbb-stellungnahme_azav.htm

Becker, R./Hadjar, A. (2011): Meritokratie – Zur gesellschaftlichen Legitimation ungleicher Bildungs-, Erwerbs- und Einkommenschancen in modernen Gesellschaften. In: Becker, Rolf (Hrsg.) Lehrbuch der Bildungssoziologie, 2., überarbeitete und erweiterte Auflage 2011, S. 35–59.

Becker, R./Hecken, A. (2011): Berufliche Weiterbildung – theoretische Perspektiven und empirische Befunde. In: Becker, Rolf (Hrsg.) Lehrbuch der Bildungssoziologie, 2., überarbeitete und erweiterte Auflage 2011, S. 367–410.

Beicht, Ursula/Krekel, Elisabeth M./Walden, Günter (2006): Berufliche Weiterbildung – Welche Kosten und welchen Nutzen haben die Teilnehmenden?

Beicht, U./Ulrich, J.G. (2008): Welche Jugendlichen bleiben ohne Berufsabschluss. BIBB-Report 6/08. Online unter http://www.bibb.de/de/49930.htm

Bell, Daniel (1973) The Coming of Post-Industrial Society. New York.

Berger, P./Keim, S./Klärner, A. (2010): Bildungsverlierer – eine (neue) Randgruppe? In: Quenzel, G./Hurrelmann, K. (Hrsg.): Bildungsverlierer. Neue Ungleichheiten. 1. Auflage 2010, S. 37–51.

Bescherer, P./Dörre, K./Röbenach, S./Schierhorn, K. (2008): Eigensinnige Kunden. Auswirkungen strenger Zumutbarkeitsregelungen auf Langzeitarbeitslose und prekär Beschäftigte. Uni Jena. SFB 580, Mitteilung, Heft 26.

Beste, Jonas/Bethmann, Arne/Trappmann, Mark (2010): Arbeitsmotivation und Konzessionsbereitschaft: ALG-II-Bezug ist nur selten ein Ruhekissen. IAB-Kurzbericht, 15/2010. Online http://www.iab.de/194/section.aspx/Publikation/k100825n01

Bethscheider, Monika et al. (2010): Positionspapier Weiterbildungsbegleitende Hilfen als zentraler Bestandteil adressatenorientierter beruflicher Weiterbildung. Zur Relevanz von Deutsch als Zweitsprache und Bildungssprache in der beruflichen Weiterbildung. Hrsg.: Amt für multikulturelle Angelegenheiten der Stadt Frankfurt am Main. Als Broschüre zu bestellen (publikation.amka@stadt frankfurt.de) oder zum Herunterladen: www.bibb.de/dokumente/pdf/Positionspapier_WbH_2010.pdf

BIAJ (2013): SGB II-Eingliederungsmittel 2014: Verteilung auf die 410 Jobcenter – unverbindlicher Ausblick. BIAJ-Materialien vom 26. August 2013. Online http://biaj.de/archiv-materialien/37-texte/400-sgb-ii-eingliederungsmittel-2014-verteilung-auf-die-410-jobcenter-unverbindlicher-ausblick.pdf

BIBB (2012): Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2012. Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung. Gefördert vom Bundesministerium für Bildung und Forschung.

Biewen, Martin et al. (2006): Beschäftigungseffekte ausgewählter Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung in Deutschland: Eine Bestandsaufnahme. In: ZAF Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung, 3 und 4/2006, S. 365–390.

Bildungsbericht (2010): Bildung in Deutschland 2010. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Perspektiven des Bildungswesens im demografischen Wandel. Im Auftrag der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung.

Bildungsbericht (2012): Bildung in Deutschland 2012. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zur kulturellen Bildung im Lebenslauf. Gefördert mit Mitteln der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung. http://www.bildungsbericht.de/zeigen.html?seite=10203

BLK (2004): Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung: Strategie für Lebenslanges Lernen in der Bundesrepublik Deutschland, Heft 115. Online http://www.blk-bonn.de/papers/heft115.pdf

BMAS Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2006): Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt – Bericht 2006 des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (ohne Grundsicherung für Arbeitsuchende), Langfassung, 20. Dezember 2006.

BMAS/IAB Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2011): Sachstandsbericht der Evaluation der Instrumente. Online unter http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/arbeitsmarkt-pol_instr_iab_studie.pdf?__blob=publicationFile

BMAS (2011): Arbeitskräftereport, November 2011. Online unter http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a859_arbeitskraeftereport.pdf?__blob=publicationFile

BMAS (2013a): Lebenslagen in Deutschland. Der vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, März 2013. Online unter http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen-DinA4/a334-4-armuts-reichtumsbericht-2013.pdf?__blob=publicationFile

BMAS (2013b): Alleinerziehende unterstützen – Fachkräfte gewinnen. Report 2013, August 2013. Online unter http://www.bmas.de/DE/Service/Publikationen/a858-alleinerziehende.html

BMBF (2007): Wirtschaftliche und sozialpolitische Bedeutung des Weiterbildungssparens. Online http://www.bmbf.de/pubRD/studie_bildungssparen.pdf

BMBF (2012): Arbeitsmarktintegration hochqualifizierte Migrantinnen – Berufsverläufe in Naturwissenschaft und Technik. Online http://www.bmbf.de/pub/arbeitsmarktintegration_hochqualifizierter_migrantinnen.pdf

Boockmann, B./Koch, S./Rosemann, M./Stops, M./Verbeek, Hans (2010): Aktive Arbeitsmarktpolitik: Fördern und Fordern aus Sicht der Vermittler. IAB-Kurzbericht 25/2010.

Bosch, Gerhard (2009): Berufliche Weiterbildung in Deutschland 1969 bis 2009: Entwicklung und Reformoptionen. In: Bothfeld, Silke (Hrsg.) Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III, S. 94–111.

Bosch, Gerhard (2012): Berufliche Weiterbildung in Deutschland 1969 bis 2010. Entwicklung und Reformoptionen. In: Silke Bothfeld/Werner Sesselmeier/Claudia Bogedan (Hg.): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III, 2. Auflage, S. 106–125.

Bothfeld, Silke/Betzelt, Sigrid (2011): Der Geschlechterbias in der deutschen Arbeitsmarktpolitik. Eine Institutionenanalyse des SGB II und SGB III. In: Klammer, U./Motz, M. (Hrsg.): Neue Wege – gleiche Chancen. Expertisen zum ersten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung, S. 199-251.

Braun, U./Bremser, F./Schöngen, K./Weller, S. (2012): Erwerbstätigkeit ohne Berufsabschluss – Welche Wege stehen offen? BIBB-Report 17/12. Online http://www.bibb.de/de/60446.htm

Bremer und Bremerhavener Arbeit (bba) (2011a): Beschäftigungspolitisches Aktionsprogramm (BAP-Unterfonds 1.1, 1.2, 2.4) ›Fachkräfteinitiative des Landes Bremen – Weiterentwicklung und Neuorientierung in 2011–2013/14‹. Anhang zur Vorlage für die Sitzung der staatlichen Deputation Arbeit und Gesundheit am 14. April 2011. Online http://www.bba-bremen.de/documents/Fachkraefteinitiative_Teil_2_01.pdf

Bremer und Bremerhavener Arbeit (bba) (2011b): Förderung von Qualifizierungsprojekten in der Fachkräfteinitiative des Landes Bremen. Online http://www.bba-bremen.de/Aktuelles-und-Termine.html?id_news=113&von=20&at

Brenke, Karl (2010): Fünf Jahre Hartz IV. Das Problem ist nicht die Arbeitsmoral. DIW-Wochenbericht 6/2010.

Brenke, Karl/Grabka, Markus (2011): Schwache Lohnentwicklung im letzten Jahrzehnt. In: DIW Wochenbericht 45/2011, S. 3–15. Online http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.388567.de/11-45-1.pdf

Brödel, Rainer (2011): Weiterbildung mit Arbeitslosen. In: Tippelt, R./Hippel, A. von (Hrsg.) Handbuch der Erwachsenenbildung/Weiterbildung, 5., durchgesehene Auflage 2011, S. 905-916.

Bundesagentur für Arbeit (2011a): Perspektive 2025. Fachkräfte für Deutschland, Januar 2011. Online http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/Veroeffentlichungen/Sonstiges/Perspektive-2025.pdf

Bundesagentur für Arbeit (2011b): Analyse der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Bremen im Juni 2011. Online unter http://statistik.arbeitsagentur.de/Statischer-Content/Statistische-Analysen/Analytikreports/Regionale-Analytikreports/Bremen/Generische-Publikationen/Analyse-Grundsicherung-Arbeitsuchende/201106-Analyse-Grundsicherung-Arbeitsuchende.pdf

Bundesagentur für Arbeit (2011c): Analyse der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Bremen im Oktober 2011. Online http://statistik.arbeitsagentur.de/Statischer-Content/Statistische-Analysen/Analytikreports/Regionale-Analytikreports/Bremen/Generische-Publikationen/Analyse-Grundsicherung-Arbeitsuchende/201110-Analyse-Grundsicherung-Arbeitsuchende.pdf

Bundesagentur für Arbeit (2011d): Der Arbeitsmarkt in Deutschland. Jüngere Menschen ohne Berufsabschluss. Dezember 2011 – Arbeitsmarktberichterstattung. Online http://www.bagkjs.de/media/raw/BA_Arbeitsmarktberichterstattung_12_2011___Juengere_Menschen_ohne_Berufsabschluss.pdf

Bundesagentur für Arbeit (2012a): Der Arbeitsmarkt für Akademikerinnen und Akademiker in Deutschland – Ingenieurwissenschaften, Arbeitsmarktberichterstattung 2012.

Bundesagentur für Arbeit (2012b): Das arbeitnehmerorientierte Integrationskonzept der Bundesagentur für Arbeit (SGB II und SGB III).

Bundesagentur für Arbeit (2012c). ›Fachkräfteengpass in Deutschland – Analyse Dezember 2012‹.

Bundesagentur für Arbeit (2013a): BA 2020. Antworten der Bundesagentur für Arbeit auf Fragen der Zukunft, Januar 2013.

Bundesagentur für Arbeit (2013b): Analyse der gemeldeten Arbeitsstellen nach Berufen (Engpassanalyse). Vgl. Analyse der gemeldeten Arbeitsstellen nach Berufen (Engpassanalyse), Juni 2013. Online http://statistik.arbeitsagentur.de/Statischer-Content/Statistische-Analysen/Analytikreports/Zentrale-Analytikreports/Monatliche-Analytikreports/Generische-Publikationen/Analyse-gemeldetes-Stellenangebot/Report-Engpassanalyse-KldB-2010-201306.pdf

Bundesagentur für Arbeit (2013c): Arbeitsmarkt in Zahlen – Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende, Verweildauern im SGB II, Dezember 2012 vom 8.07.2013.

Bundesrechnungshof (2012): Mitteilungen an die Bundesagentur für Arbeit über die Prüfung der Steuerung der Zielerreichung in den strategischen Geschäftsfeldern I und Va.

Deeke, A./Dietrich, H./Kruppe, T./ Lott, M./Rauch, A./Stephan, G./Wolff, J. (2011): Geförderte Qualifizierungsmaßnahmen in Deutschland: aktuelle Evaluationsergebnisse im Überblick. In: Sozialer Fortschritt 60 (9), S. 196–203.

Deeke, Axel/Baas, Meike (2012): Berufliche Statusmobilität von Arbeitslosen nach beruflicher Weiterbildung. Ein empirischer Beitrag zur Evaluation der Förderung beruflicher Weiterbildung. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Nürnberg (IAB-Discussion Paper, 11/2012). Online unter http://doku.iab.de/discussionpapers/2012/dp1112.pdf

Der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen (2012): Vorlage für die Sitzung der staatlichen Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen am 28. November 2012 vom 22.11.2012. Landesprogramm ›Ausbildung und Jugend mit Zukunft‹: Nachqualifizierung zum anerkannten Berufsabschluss über die Externenprüfung – Ein gemeinsames Vorhaben der Partner der Bremer Vereinbarungen. http://www.wirtschaft.bremen.de/sixcms/media.php/13/18_274_L-Vorlage+LP+Externenpr%FCfung-B.pdf

Deutscher Bundestag (2013): Drucksache 17/12000 vom 02.01.2013. Befristete Stellen in den Jobcentern. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis90/Die Grünen. Drucksache 17/11914. Berlin.

DIE – Deutsches Institut für Erwachsenenbildung (2010): Trends der Weiterbildung. DIE-Trendanalyse 2010.

Die Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales (2010): Vorlage für die Sitzung der staatlichen Deputation für Arbeit und Gesundheit am 10. Juni 2010 vom 01.06.2010. Beschäftigungspolitisches Aktionsprogramm, ›Fachkräfteinitiative des Landes Bremen‹ Weiterentwicklung und Neuorientierung in den Jahren 2011 bis 2013/14. http://www.bba-bremen.de/documents/Deputationsvorlage_Fachkraefteinitiative_10.06.10.pdf

Die Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales (2011): Vorlage für die Sitzung der staatlichen Deputation für Arbeit und Gesundheit am 14. April 2011 vom 05.04.2011. Beschäftigungspolitisches Aktionsprogramm, ›Fachkräfteinitiative des Landes Bremen‹, Vorschläge zur Projektförderung, Teil 2.

DIN 33430 (2002): Anforderungen an Verfahren und deren Einsatz bei berufsbezogenen Eignungsbeurteilungen.

Dingeldey, Irene (2010): Agenda 2010: Dualisierung der Arbeitsmarktpolitik. APuZ 48, 2010, S.18–25.

DLR - Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt (2011): Abschlussorientierte Nachqualifizierung. Praxiserfahrungen der regionalen und betrieblichen Umsetzung. Bonn.

Dobischat, R./Fischell, M./Rosendahl, A. (2009): Beschäftigung in der Weiterbildung. Prekäre Beschäftigung als Ergebnis einer Polarisierung in der Weiterbildungsbranche. Universität Duisburg-Essen im Auftrag der Max-Traeger-Stiftung, Dezember 2009. Online http://www.gew.de/Binaries/Binary58732/Gutachten+Rolf+Dobischat.pdf

Doerr, Annabelle/Kruppe, Thomas (2012). "Bildungsgutscheine und Zertifizierung aus Sicht der Arbeitsvermittlung - Umfrageergebnisse aus der Bundesagentur für Arbeit". IAB-Forschungsbericht 6/2012. Online http://doku.iab.de/forschungsbericht/2012/fb0612.pdf

Faulstich, P./Gnahs, D./Sauter, E. (2004): Systemqualität in der beruflichen Weiterbildung. Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn. Online http://library.fes.de/pdf-files/asfo/02584.pdf

Fehr, Sonja/Vobruba, Georg (2011): Die Arbeitslosigkeitsfalle vor und nach der Hartz-IV-Reform. In: WSI Mitteilungen 5/2011, S. 211-217. Online http://www.boeckler.de/pdf/pm_wsi_2011_05_30.pdf

Fertig, Michael/Osiander, Christopher (2012): Selektivität beim Zugang in Weiterbildungsmaßnahmen. Die Bedeutung individueller und struktureller Faktoren am Beispiel der ›Initiative zur Flankierung des Strukturwandels‹. IAB-Discussion Paper 19/2012.

Fricke, H./Koch, S./Kupka, P. (2013): Evaluation von Arbeitsmarktpolitik – Methoden, Möglichkeiten, Grenzen. In: Bothfeld, S./Sesselmeier, W./Bogedan, C. (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III, S. 213-229.

Fromm, Sabine/Bartelheimer, Peter (2012): Erwerbsteilhabe. In: Forschungsverbund Sozioökonomische Berichterstattung (Hrsg.): Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland. Teilhabe im Umbruch, S. 327-358.

Gatzke, Nicolas (2007): Lebenslanges Lernen in einer alternden Gesellschaft. Friedrich-Ebert-Stiftung, Netzwerk – Bildung.

Geraedts, Regine (2013): Arbeitsmarktpolitik - Kürzungen und neue Instrumente als doppelte Herausforderung. In: Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.): Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen, März 2013, S. 40-45.

Giesecke, Johannes/Ebner, Christian/Oberschachtsiek, Dirk (2010): Bildungsarmut und Arbeitsmarktexklusion. In: Quenzel, G./Hurrelmann, K. (Hrsg.): Bildungsverlierer. Neue Ungleichheiten. 1. Auflage 2010, S. 421–438.

Giesecke, J./Heisig, J. (2011): Zunehmende Arbeitsmarktrisiken für Geringqualifizierte – Herausforderungen und Handlungsoptionen. WSI-Mitteilungen 1/2011, S. 44-46.

Goebel, Jan/Richter, Maria (2007): Nach der Einführung von Arbeitslosengeld II: Deutlich mehr Verlierer als Gewinner unter den Hilfeempfängern. DIW-Wochenbericht 50/2007, S. 753-762. Online http://www.diw.de/documents/publikationen/73/76990/07-50-1.pdf

Graf, T./Rudolph, H. (2009): Viele Bedarfsgemeinschaften bleiben lange bedürftig. IAB-Kurzbericht 5/2009.

Grimm, Natalie/Plambeck, Jonte (2013): Zwischen Vermessen und Ermessen. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Hamburger Jobcenters als wohlfahrtsstaatliche Akteure. Online unter http://www.diakonie-hamburg.de/export/sites/default/.content/downloads/Zwischen-Vermessen-und-Ermessen_web.pdf

Hall, Anja (2011): Gleiche Chancen für Frauen und Männer mit Berufsausbildung? Schriftenreihe des BIBB.

Hartz, Peter (2002): Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Bericht der Kommission.

Helmrich, R./Zika, G. (2010): BIBB/IAB-Qualifikations- und Berufshauptfeldprojektionen. http://www.bibb.de/de/55228.htm

Helmrich, R./Zika, G./Kalinowski, M./Wolter, M. (2012): Engpässe auf dem Arbeitsmarkt: Geändertes Bildungs- und Erwerbsverhalten mildert Fachkräftemangel. BIBB-Report 18/12. Online http://www.bibb.de/de/61097.htm

Hermeling, Susanne (2012): Mehr Verkäuferinnen, weniger Einzelhandelskauffrauen – Trend zu zweijährigen Ausbildungen. In: Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.), Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen 2012, S. 58–61

Hermeling, Susanne (2013a): Anerkennung von Abschlüssen als Weg zu qualifizierter Beschäftigung. In: Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.): Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen 2013, S. 114–117.

Hermeling, Susanne (2013b): Qualifizieren statt aktivieren. Bildungschancen für Arbeitslosengeld-II-Empfängerinnen und -Empfänger. In: Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.): Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen 2013, S. 46-51.

Hermeling, Susanne (2013c): Betriebsräte und berufliche Weiterbildung von Beschäftigten. In: Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.): Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen 2013, S. 100–107.

Hierming, B./Jaehrling, K./Kalina, T./Vanselow, A./ Weinkopf, C. (2005): Stellenbesetzungsprozesse im Bereich ›einfacher‹ Dienstleistungen. Abschlussbericht einer Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, Dokumentation Nr. 550, Oktober 2005.

Hirsch-Kreinsen, H./Ittermann, P./Abel, J. (2012): Industrielle Einfacharbeit: Kern eines sektoralen Produktions- und Arbeitssystems. In: Industrielle Beziehungen, Heft 2/2012: S. 187-210. Online http://www.einfacharbeit.de/fileadmin/einfacharbeit/pdf/IndBez_2_12_Hirsch-Kreinsen_etal.pdf

Hirseland, A./Lobato, P.R. (2010): Armutsdynamik und Arbeitsmarkt. IAB-Forschungsbericht 3/2010. Online http://doku.iab.de/forschungsbericht/2010/fb0310.pdf

HIS (2010): Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in der Bundesrepublik Deutschland 2009. 19. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks durchgeführt durch HIS Hochschul-Informations-System, gefördert vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.). Online http://www.sozialerhebung.de/erhebung_19/soz_19_haupt

IAB (2011): Neugestaltung der Förderinstrumente für Arbeitslose. Zum Gesetzentwurf zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt. IAB-Stellungnahme 9/2011.

IAB-Betriebspanel Bremen (2012): Beschäftigungstrends. Ergebnisse der jährlichen Arbeitgeberbefragung IAB-Betriebspanel Bremen. Befragungswelle 2011. Auswertung im Auftrag des Senators für Wirtschaft, Arbeit und Häfen.

IAQ/FIA/GenDa (2009a): Bewertung der SGB II-Umsetzung aus gleichstellungspolitischer Sicht. Abschlussbericht. Evaluation der Wirkungen der Grundsicherung nach § 55 SGB II.

IAQ/ZfT/Team Dr. Kaltenborn/ZEW/TNS Emnid (2009b): Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund. Abschlussbericht. Hauptband. Auftraggeber: Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

IZA/DIW/infas (2006a): Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA)/Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin)/Institut für angewandte Sozialwissenschaft (infas): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen. Bericht 2006 für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Juni 2006. Online http://www.bmas.de/portal/1808/property=pdf/evaluation__der__massnahmen__hartz__arbeitspaket__1b.pdf

IZA/DIW/infas (2006b): Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA)/Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin)/Institut für angewandte Sozialwissenschaft (infas): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen. Bericht 2006 für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Juni 2006. Anhänge G2 bis N: Anhang M: Struktur und Entwicklung der FbW-Teilnahme.

Jakschik, G. (1996): Validierung des C-Tests für erwachsene Zweitsprachler. Eine Längsschnittuntersuchung bei Trägern von beruflichen Bildungsmaßnahmen. In: Grotjahn, R. (Ed.) Der C-Test. Theoretische Grundlagen und praktische Anwendungen, Band 3, S. 235–277.

Jakschik, G./Klemmert, H./Klinck, D. (2010): Computergestützter Multiple Choice C-Test in der Bundesagentur für Arbeit: Bundesweite Erprobung und Einführung. In: Grotjahn, R. (Ed.) Der C-Test: Beiträge aus der aktuellen Forschung/The C-Test: Contributions from Current Research, S. 233–264.

Jobcenter Bremen (2012): Arbeitsmarkt- und Integrationsprogramm 2012 vom 12.01.2012. Online http://www.jobcenter-bremen.de/common/library/dbt/sections/_uploaded/AMIP_mit_Anhang022012.pdf

Jobcenter Bremerhaven (2012): Arbeitsmarkt- und Integrationsprogramm 2012. Online http://www.bba-bremen.de/documents/AMIP_BHV__2012.pdf

Karl, Ute (2012): Vergeschlechtliche Kategorisierungen im Umgang mit institutionellen Handlungsherausforderungen am Beispiel von Gesprächen in Jobcentern. In: Forum Qualitative Sozialforschung 13 (1), Art. 29.

Kettner, Anja (2012): Fachkräftemangel – Fakt oder Fiktion? empirische Analysen zum betrieblichen Fachkräftebedarf in Deutschland. IAB-Bibliothek, 337.

Klinck, D. (2002): Computergestützte Diagnostik. Beeinflusst das Medium der Testbearbeitung die Testcharakteristika, die Testfairness oder das Erleben der Testsituation?

Klinck D./Prechtl, C. (2010): Berufseignungsdiagnostik bei beruflicher Belastung und Überforderung – Frau M., 25 Jahre. In: Kubinger, K./Ortner, T. (Hrsg.): Psychologische Diagnostik in Fallbeispielen, S. 331-342.

Knuth, Matthias (2010): Arbeitsmarktintegration und Integrationspolitik – zur notwendigen Verknüpfung zweier Politikfelder. Eine Untersuchung über SGB-II-Leistungsbeziehende mit Migrationshintergrund.

Knuth, Matthias (2011): Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 5. September 2011. Ausschussdrucksache 17(11)610 vom 25. August 2011. In: Materialien zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen zur Arbeitsmarktpolitik. Berlin: Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales, 31. August 2011, 17. Wahlperiode. Ausschussdrucksache 17(11)594, S. 161–185.

Knuth, Matthias (2012): Grundsicherung ›für Arbeitsuchende‹: ein hybrides Regime sozialer Sicherung auf der Suche nach stabiler Governance. In: Bothfeld/Sesselmeier/Bogedan (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III. 2. Auflage, S. 70–88.

Koch, S./Kupka, P./Steinke, J. (2009): Aktivierung, Erwerbstätigkeit und Teilhabe. Vier Jahre Grundsicherung für Arbeitsuchende, IAB-Bibliothek 315.

Koch, S./Fertig, M. (2012): Evaluation von Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante im Jobcenter München. IAB-Forschungsbericht 1/2012.

Koch, S./Kupka, P. (2012): Öffentlich geförderte Beschäftigung. Integration und Teilhabe für Langzeitarbeitslose. WISO Diskurs. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Koller, L./Rudolph, H. (2011): Arbeitsaufnahmen von SGB-II-Leistungsempfängern: Viele Jobs von kurzer Dauer. IAB-Kurzbericht 14/2011.

Kopf, Eva/Wolff, Joachim (2009): Die Wirkung von Trainingsmaßnahmen für ALG-II-Bezieher. Auf den Inhalt kommt es an. In: IAB-Kurzbericht 23/2009. Online http://doku.iab.de/kurzber/2009/kb2309.pdf

Kroll, L./Lampert, T. (2012): Arbeitslosigkeit, prekäre Beschäftigung und Gesundheit. GBE-Kompakt 1/2012. Robert-Koch-Institut.

Kruppe, Thomas (2008). ›Selektivität bei der Einlösung von Bildungsgutscheinen‹. IAB-Discussion Paper 17/2008. Online unter http://doku.iab.de/discussionpapers/2008/dp1708.pdf

Kruppe, Thomas (2009): Bildungsgutscheine in der aktiven Arbeitsmarktpolitik. In: Sozialer Fortschritt 58 (1), S. 9–18.

Kruppe, Thomas (2012): Organisation und Finanzierung von Qualifizierung und Weiterbildung im Lebensverlauf, WISO Diskurs Dezember 2012. Online http://library.fes.de/pdf-files/wiso/09515.pdf

Kühl, Jürgen (1982): Das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) von 1969. Grundzüge seiner arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Konzeption. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 15 (3), S. 251–260.

Kühnlein, Gertrud/Klein, Birgit (2003). ›Bildungsgutscheine: Mehr Eigenverantwortung. mehr Markt, mehr Effizienz?‹. HBS-Arbeitspapier Nr. 74. Online http://www.boeckler.de/5137.htm?produkt=HBS-002818&chunk=19&jahr=

Lampert, Heinz (1989): 20 Jahre Arbeitsförderungsgesetz. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 22 (2), S. 173–186.

Lobato, P.R./Zahradnik, F./Dietz, M./Knapp, B./Sprenger, C. (2013): Nicht nur eine Frage der Motivation. Vermittlung ehemaliger Schlecker-Beschäftigter. IAB-Kurzbericht 7/2013. Online unter http://doku.iab.de/kurzber/2013/kb0713.pdf

Lohr, K./Peetz, T./Hilbrcih, R. (2013): Bildungsarbeit im Umbruch. Hans-Böckler-Stiftung Forschung.

Lott, Margit (2010): Soziodemografische Muster der Qualifikationsstruktur von Erwerbstätigkeit und Unterbeschäftigung. IAB-Forschungsbericht 2/2010.

Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang/Behrend, Olaf/Sondermann, Ariadne (2008): Disziplinieren und Motivieren. Zur Praxis der neuen Arbeitsmarktpolitik. In: Evers, Adalbert/Heinze, Rolf G. (Hrsg.): Sozialpolitik: Ökonomisierung und Entgrenzung, S. 276–300.

Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang/Behrend, Olaf/Sondermann, Ariadne (2009): Auf der Suche nach der verlorenen Arbeit. Arbeitslose und Arbeitsvermittler im neuen Arbeitsmarktregime.

Marquardsen, Kai (2008): Wie wirkt ›Aktivierung‹ in der Arbeitsmarktpolitik? Uni Jena. SFB 580, Mitteilung, Heft 26.

Mehlis, Peter/Eberwein, Wilhelm/Heibült, Jessica (2013): Arbeitsmarktintegration durch Weiterbildung. Die ›Qualifizierungsoffensive in der Hafenwirtschaft‹ als exemplarischer Fall.

Möller, Joachim/Walwei, Ulrich (Hrsg.) (2009): Handbuch Arbeitsmarkt 2009. Analysen, Daten, Fakten. Vollständig überarb. Neuauflage, IAB-Bibliothek, 314.

Offerhaus, J./Leschke, J./Schömann, K. (2010): Soziale Ungleichheit im Zugang zu beruflicher Weiterbildung. In: Becker/Lauterbach (Hrsg.): Bildung als Privileg, S. 345–375.

Oschmiansky, Frank (2010): Aktive Arbeitsförderinstrumente seit Einführung des SGB III: Rückblick und Ausblick. In: Sozialer Fortschritt, Heft 1/2010, S. 16–23.

Oschmiansky, Frank/Ebach, Mareike (2012): Vom AFG 1969 zur Instrumentenreform 2009. Der Wandel des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums. In: Silke Bothfeld/Werner Sesselmeier und Claudia Bogedan (Hg.): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III. 2. Aufl. Wiesbaden: Springer VS, S. 91–105.

Oschmiansky, Frank/Kühl, Jürgen (2011): Förderung der Teilhabechancen am ersten Arbeitsmarkt. Online http://www.bpb.de/themen/0CJ4W5,1,0,F%F6rderung_der_Teilhabechancen_am_ersten_Arbeitsmarkt.html

Osiander, Christopher (2012): Determinanten der Weiterbildungsbereitschaft gering qualifizierter Arbeitsloser. IAB-Discussion Paper 29/2012. Online unter http://www.iab.de/183/section.aspx/Publikation/k121214301

Prill, P. (2013): Strukturen und Entwicklungen SGB-II-Leistungsberechtigter. Perspektiven und Herausforderungen aus Sicht des Landes Bremen. Präsentation auf der Tagung ›Hartz IV: Was hat's gebracht? Die Wirkungsforschung nach § 55 und ihre Lehren für die zukünftige Ausgestaltung des SGB II‹ des IAB und der Evangelischen Akademie in Loccum, 14./15. März 2013.

Przyborski, Aglaja (2008): Fokussierte Interviews/Fokusgruppeninterviews. In: Przyborski, A. /Wohlrab-Sahr, M. (2008): Qualitative Sozialforschung, S. 145–155.

Rehn, Torsten et al. (2011): Hochschulabschlüsse im Umbruch. Studium und Übergang von Absolventinnen und Absolventen reformierter und traditioneller Studiengänge des Jahrgangs 2009. HIS: Forum Hochschule 17/2011. Online http://www.his.de/pdf/pub_fh/fh-201117.pdf

Robert Bosch Stiftung (2000): Pflege neu denken. Zur Zukunft der Pflegeausbildung. Online http://www.bosch-stiftung.de/content/language1/downloads/Sonderdruck_Pflege_neu_denken.pdf

Rosenthal, Peer (2010): Arbeitsmarktpolitik in der neuen Zeit. Arbeitsförderung in Bremerhaven. Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.).

Rosenthal, Peer (2012): Bedeutungsverlust der Arbeitslosenversicherung. Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.). Online http://www.arbeitnehmerkammer.de/cms/upload/Publikationen/Politikthemen/ArbeitSoziales/Studie%20Der%20Bedeutungsverlust%20der%20Arbeitslosenversicherung.pdf

Rukwid, Ralf (2012): Grenzen der Bildungsexpansion? Ausbildungsinadäquate Beschäftigung von Ausbildungs- und Hochschulabsolventen in Deutschland. Schriftenreihe des Promotionsschwerpunkts Globalisierung und Beschäftigung Nr. 37/2012. Universität Hohenheim. Online http://opus.ub.uni-hohenheim.de/volltexte/2012/753/

Scherschel, K./Streckeisen, P./Krenn, M. (2012): Neue Prekarität: Die Folgen aktivierender Arbeitsmarktpolitik – europäische Länder im Vergleich.

Schmid, Günther/Oschmiansky, Frank (2005): Arbeitsmarktpolitik und Arbeitslosenversicherung. In: Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Bundesarchiv (Hg.): Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland. Band 7: Bundesrepublik Deutschland 1982–1989. Finanzielle Konsolidierung und institutionelle Reform, Bd. 7. Baden-Baden: Nomos, S. 238–287.

Schömann, K./Leschke, J. (2004): Lebenslanges Lernen und soziale Inklusion – der Markt alleine wird's nicht richten. S. 353–391. In: Becker/Lauterbach (Hrsg.): Bildung als Privileg? Erklärungen und Befunde zu den Ursachen der Bildungsungleichheit.

Schröder, Esther (2011): Fachkräftebedarf / Bremer Fachkräfteinitiative. In: Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.): Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Lande Bremen. S. 60–67.

Schügl, Steffanie (2010): Feststellung von Kompetenzen Erwachsener in außerbetrieblichen Kontexten in Bremen. Diplomarbeit im Fachbereich Erziehungswissenschaften, Erwachsenenbildung/Weiterbildung der Universität Bremen. Online unter http://blogs.epb.uni-hamburg.de/lea/files/2010/09/Kompetenzfeststellung-Bremen-2010.pdf

Schügl, Steffanie/Nienkemper, Barbara (2012): Das diagnostische Setting als Basis einer gelungenen Diagnostik. In: Ludwig, Joachim (Hrsg.): Lernberatung und Diagnostik. Modelle und Handlungsempfehlungen für Grundbildung und Alphabetisierung, S. 19–37.

Schütz, Holger/Steinwede, Jacob/Schröder, Helmut/Kaltenborn, Bruno/Wielage, Nina/Christe, Gerhard/Kupka, Peter (2011): Vermittlung und Beratung in der Praxis. Eine Analyse von Dienstleistungsprozessen am Arbeitsmarkt, IAB-Bibliothek, 330.

Solga, Heike (2011): Bildungsarmut und Ausbildungslosigkeit in der Bildungs- und Wissensgesellschaft. In: Becker, Rolf (Hrsg.): Lehrbuch der Bildungssoziologie, 2., überarbeitete und erweiterte Auflage 2011, S. 411–448.

Spangenberg, H./Mühleck, K./Schramm, M. (2012): Erträge akademischer und nicht-akademischer Bildung. Ein Vergleich von Studienberechtigten mit Berufsausbildungs- und Hochschulabschluss zwanzig Jahre nach Erlangung der Hochschulreife. HIS: Forum Hochschule 11/2012. Online http://www.his.de/publikation/forum/index_html?reihe_nr=F17/2011

Speth, Christine (2010): Akademisierung der Erzieherinnenausbildung.

Statistisches Bundesamt (2008): Fachserie 1 Reihe 2.2 Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2006 –, 11. März 2008.

Stephan, Gesine/Rässler, Susanne/Schewe, Torben (2006): ›Das TrEffeR-Projekt der Bundesagentur für Arbeit: Die Wirkung von Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik.‹ Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung 3 und 4/2006, S. 447–465.

Tisch, Anita (2010): Arbeitsvermittler im Urteil der ALG-II-Empfänger. IAB-Kurzbericht 7/2010. Online unter http://doku.iab.de/kurzber/2010/kb0710.pdf

Treziak-König, Mechthild/Klinck, Dorothea (2012): Kompetenzen: Der Schlüssel zum Arbeitsmarkt. In: Wirtschaftspsychologie aktuell, 1/2012, S. 24–30.

Vester, Michael (2004): Die Illusion der Bildungsexpansion. Bildungsöffnungen und soziale Segregation in der Bundesrepublik Deutschland. In: Engler/Krais: Das kulturelle Kapital und die Macht der Klassenstrukturen. Soziostrukturelle Verschließungen und Wandlungsprozesse des Habitus.

Vester, Michael (2006): Die gefesselte Wissensgesellschaft. In: Bittlingmayer/Bauer (Hrsg.): Die ›Wissensgesellschaft‹. Mythos, Ideologie oder Realität, S. 223–250.

Wbmonitor Umfrage (2003): Weiterbildungsanbieter im demographischen Wandel. Online http://www.bibb.de/dokumente/pdf/wbmonitor_frage_12_1.pdf

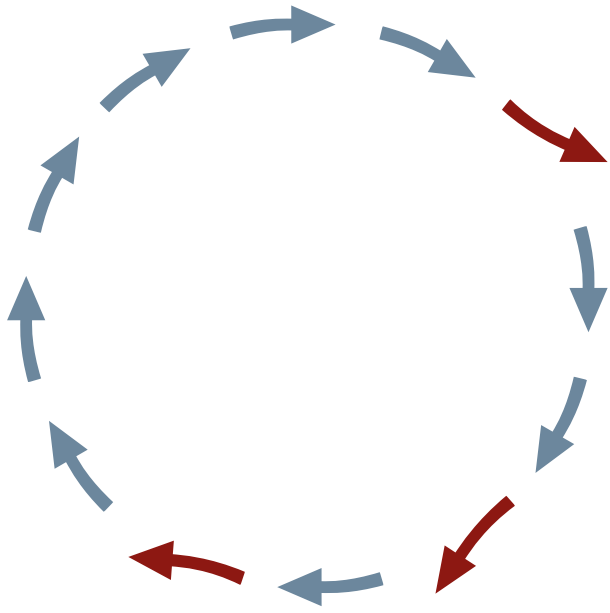
Wbmonitor Umfrage (2012): Weiterbildungsanbieter im demographischen Wandel. Online http://www.bibb.de/dokumente/pdf/wbmonitor_Ergebnisbericht_Umfrage_2012.pdf

Weber, Brigitte/Weber, Enzo (2013): Bildung ist der beste Schutz vor Arbeitslosigkeit. IAB-Kurzbericht 4/2013. Online http://doku.iab.de/kurzber/2013/kb0413.pdf

Weinkopf, Claudia (2007): Gar nicht so einfach?! Perspektiven für die Qualifizierung, Arbeitsgestaltung und Entlohnung. In: Perspektiven der Erwerbsarbeit: Einfache Arbeit in Deutschland. WISO-Diskurs Juni 2007, S. 25–34. Online http://library.fes.de/pdf-files/asfo/04591.pdf

WSF (2005): Erhebung zur beruflichen und sozialen Lage von Lehrenden in Weiterbildungseinrichtungen. Gefördert vom BMBF. Online unter http://www.bmbf.de/pubRD/berufliche_und_soziale_lage_von_lehrenden_in_weiterbildungseinrichtungen.pdf

ZDS/Bundesagentur für Arbeit/Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2007): Pressemitteilung vom 7.12.2007: Bessere Qualifikation mit Arbeitsplatzgarantie. Hafen- und Logistikbetriebe der deutschen Seehäfen starten Qualifizierungsoffensive für Langzeitarbeitslose.



SCHRIFTENREIHE DER ARBEITNEHMERKAMMER BREMEN

# Qualifizieren statt aktivieren!

Allein 30.000 Menschen im Land Bremen sind arbeitslos gemeldet und erhalten Arbeitslosengeld II. Und etwa zwei Drittel der Arbeitslosen verfügen über keine anerkannte Berufsausbildung. Eine qualifizierte Beschäftigung und die damit verbundenen Perspektiven auf ein gutes Einkommen und Aufstiegschancen sind für diese Gruppe kaum erreichbar. Die vorliegende Studie rückt deshalb die Frage der Qualifizierung von Arbeitslosen in den Mittelpunkt. Sie macht deutlich, dass vor allem abschlussbezogene Weiterbildungen nötig sind, damit Erwerbslose eine reale Chance auf Beschäftigung erhalten. Sie müssen nicht nur stärker gefördert werden, auch die Weiterbildungsangebote müssen vielfältig und qualitativ hochwertig sein.

www.arbeitnehmerkammer.de

Studie

Arbeitnehmerkammer Bremen