

Aussichtslos?!? –

Zur Situation Geringqualifizierter auf dem Arbeitsmarkt

1. Der Arbeitsmarkt driftet auseinander

Die Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt hat sich sichtbar erhöht. So erzielt ein Teil der Beschäftigten relativ gute Einkommen und profitiert von der insgesamt positiven wirtschaftlichen Entwicklung der letzten Jahre, während andere von Arbeitslosigkeit und Armut bedroht sind oder nur prekäre Beschäftigung finden. Einen großen Einfluss auf die Arbeitsmarktchancen hat die berufliche Qualifikation. Neue Einfacharbeitsplätze entstehen zunehmend in der Dienstleistungsbranche und verstärken damit in der Tendenz die Ungleichheit, da in diesen Branchen schon traditionell weniger hohe Löhne erzielt werden als beispielsweise in der Industrie. Besonders schwer haben es Un- und Angelernte auf dem Arbeitsmarkt. Aus- und Weiterbildung kann die Arbeitsmarktchancen verbessern und auch zur Eindämmung sozialer Ungleichheit beitragen.

Die Arbeitslosenquote der Ungelernten ist etwa viermal höher als bei Menschen mit abgeschlossener Ausbildung. Der Anteil von Menschen ohne formalen Qualifikationsabschluss an allen Arbeitslosen steigt kontinuierlich an; in Westdeutschland liegt er im Hartz-IV-System bereits bei mehr als 60 Prozent. Die Zahl der abschlussorientierten Weiterbildungen hingegen bewegt sich noch immer auf einem unzureichenden Niveau, auch wenn hier zuletzt ein leichter Anstieg zu verzeichnen ist. Diese Tendenz wurde auch durch die von der Gewerkschaftsgruppe im BA-Verwaltungsrat initiierten Sonderprogramme wie WeGebAU und Iflas möglich. Allerdings sind hier weitere Anstrengungen nötig und auch ein entsprechend von der Politik gestalteter Rahmen, in dem die Arbeitsagenturen und Jobcenter ihre Anstrengungen verstärken können. Im Jahr 2014 war die Chance eines Übergangs in Beschäftigung auf dem regulären Arbeitsmarkt für einen Arbeitslosen ohne Abschluss im Hartz-IV-System zuletzt fünf Mal geringer als für einen Arbeitslosen mit Berufsabschluss aus dem Versicherungssystem.

Im Folgenden wird die arbeitsmarktpolitische Situation Geringqualifizierter näher untersucht und aufgezeigt, wie ihre Chancen einer Integration in den ersten Arbeitsmarkt steigen können.

Inhalt:

- 1. Arbeitsmarkt driftet auseinander**
- 2. Beschäftigungschancen nach Qualifikationsniveau**
- 3. Arbeitslosigkeit ohne Berufsabschluss**
- 4. Wiedereingliederungschancen und Qualifikationsniveau**
- 5. Berufliche Weiterbildung von gering qualifizierten Arbeitslosen**
- 6. Gewerkschaftliche Anforderungen**

Begriffsbeschreibung Geringqualifizierte

Eine gesetzliche Definition des Personenkreises der Geringqualifizierten existiert nicht. Das Recht der Arbeitsförderung definiert jedoch einen Grundsatz für die Anerkennung der Notwendigkeit einer beruflichen Weiterbildung bei all jenen Arbeitslosen, die nicht über einen Berufsabschluss verfügen. Der § 81 Absatz 2 Nr. 1 Sozialgesetzbuch III legt zudem fest, dass von einem fehlenden Berufsabschluss auch auszugehen ist, wenn auf Grund einer mehr als vier Jahre ausgeübten Beschäftigung in an- oder ungelernter Tätigkeit eine dem Berufsabschluss entsprechende Beschäftigung voraussichtlich nicht mehr auszuüben ist.

2. Beschäftigungschancen nach Qualifikationsniveau

Gut ausgebildete Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben weit bessere Beschäftigungschancen und sind deutlich seltener von Arbeitslosigkeit betroffen als Personen ohne Berufsabschluss.

Ein Blick auf die Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung verdeutlicht dies. Sie stieg von 2001 bis 2011 insgesamt um mehr als eine halbe Million Menschen an. Für Akademikerinnen und Akademiker zeigt sich in diesem Zeitraum ein Anstieg von mehr als 600.000 Personen oder 27 Prozent während die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ohne Berufsabschluss im gleichen Zeitraum um mehr als eine Millionen Personen beziehungsweise 22 Prozent abnahm. Für die Zeit von September 2011 bis September 2012 kann die Statistik der Bundesagentur für Arbeit auf Grund von Anpassungen bei der Klassifikation der Berufe keine entsprechenden Daten auswerten. Die Entwicklung von Dezember 2012 bis zum März 2014, zeigt jedoch eine Fortsetzung dieses Trends, auch wenn am aktuellen Rand, im September 2014, erstmals auch die Zahl geringqualifizierter sozialversichert Beschäftigter wieder steigt. Die Beschäftigten ohne Berufsausbildung haben strukturell immer weniger Möglichkeiten, sich in den Arbeitsmarkt einzubringen, weil für sie entsprechend verfügbare Tätigkeiten zunehmend an Bedeutung verlieren oder von Menschen unter ihrem Qualifikationsniveau ausgeübt werden.

Entwertung von Qualifikationen

Die hier untersuchte Situation von Geringqualifizierten verwendet ausschließlich Daten, in denen fehlende Qualifikation formal als nicht vorhandene oder nicht mehr verwertbare Berufsausbildung oder verwertbares Studium erfasst wird. Dabei bleibt unberücksichtigt, dass faktisch erworbene berufliche und akademische Qualifikationen oft ungenutzt bleiben und damit einhergehend vielfach auch erst entwertet werden, weil Beschäftigte eine Tätigkeit ausüben, die unter ihrem Qualifikationsniveau liegt. Dabei hat doch jede/r schon von Akademikerinnen und Akademikern gehört, die einfachsten Bürotätigkeiten nachgehen oder von einer Facharbeiterin, die nach einer familienbedingten längeren Erwerbsunterbrechung irgendeinen Aushilfsjob macht, weil sie in ihrem erlernten Beruf nicht mehr Fuß fassen

kann. Mit diesem oft vernachlässigten Problem am Arbeitsmarkt befasst sich [arbeitsmarkt-aktuell Nr. 2 des DGB aus dem Jahr 2014](#) näher.

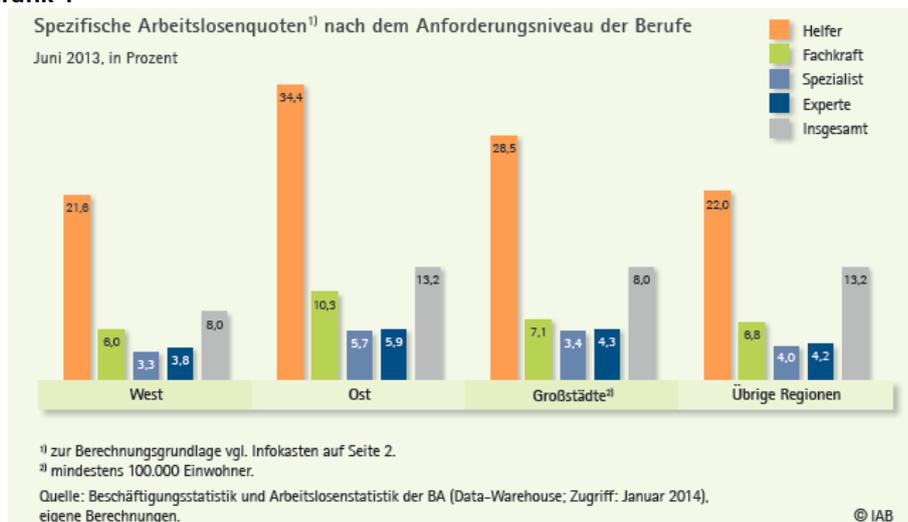
So kommt es zu der bemerkenswerten Situation, dass viele Arbeitgeber über die Schwierigkeiten bei der Personalgewinnung klagen während geringqualifizierte Arbeitslose wenige Chancen haben sich aus der Arbeitslosigkeit zu befreien. Bis zu 45 Prozent der Arbeitslosigkeit in Deutschland lassen sich nach Einschätzung des IAB durch ein auseinanderdriften von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage erklären.

Zuletzt lag die Arbeitslosenquote von Menschen ohne Berufsabschluss in Deutschland bei 19,6 Prozent. Zum Vergleich: Die der Akademiker lag bei 2,4 Prozent, die derjenigen Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung bei 5,1 Prozent. Jene ohne Berufsabschluss sind rund viermal häufiger von Arbeitslosigkeit betroffen als jene mit abgeschlossener (betrieblicher) Ausbildung. Im Trend vergrößerte sich der Abstand in den letzten Jahrzehnten stark zum Nachteil der Ungelernten. Die bildungspolitischen Anstrengungen sowohl im schulischen wie berufsbildenden System bleiben deutlich hinter den Herausforderungen zurück.

Schaut man sich die Zahlen differenziert für West- und Ostdeutschland an, fällt auf, dass die Arbeitslosenquote von Menschen ohne Ausbildung im Westen mit 17,8 Prozent auf hohem Niveau deutlich geringer ausfällt als im Osten mit 31,8 Prozent, wobei im Osten die Arbeitslosenquote auch insgesamt noch immer deutlich über der im Westen liegt. Im Osten wie im Westen ist die Arbeitslosenquote der Ungelernten etwa dreimal höher als die Arbeitslosenquote der jeweiligen Region insgesamt. Auffällig ist, dass im Westen der Abstand der ungelerten Arbeitslosen zu denjenigen mit Berufsabschluss mit einer mehr als viermal so hohen Arbeitslosenquote noch größer ist als im Osten; in den neuen Ländern fällt die Arbeitslosenquote der Ungelernten gut dreimal höher aus, als die derjenigen mit einer abgeschlossenen Lehre. Fehlende Qualifikation und Selektionsprozesse auf dem Arbeitsmarkt sind also in Westdeutschland in noch stärkerem Maß als im Osten ein wesentliches Risiko für Arbeitslosigkeit.

Auch nach der aktuellen Klassifikation der Berufe in der Statistik der BA zeigt sich bei der Unterscheidung in die vier verschiedenen Anforderungsniveaus eine deutlich höhere Betroffenheit der Helfer von Arbeitslosigkeit wie Grafik eins im Folgenden darstellt.

Grafik 1



Quelle: IAB

Qualifizierte und hochqualifizierte Arbeitskräfte finden deutlich mehr Stellenangebote, während für Geringqualifizierte nur eine geringe Nachfrage besteht. Die Qualifikation ist also ein wichtiger Einflussfaktor für die Beschäftigungschancen.

Das IAB hat jüngst festgestellt, dass kaum eine Region in Deutschland genügend einfache Jobs bietet.¹ Selbst bei Helfertätigkeiten konkurrieren Arbeitslose auch mit Personen, die beispielsweise eine betriebliche oder schulische Ausbildung abgeschlossen haben. Dabei erstrecken die Vermittlerinnen und Vermittler der Arbeitsagenturen und Jobcenter für Arbeitslose ohne Qualifikation ihre Bemühungen mehrheitlich vor allem auf eine Helfertätigkeit. Helferjobs hatten an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten deutschlandweit jedoch nur einen Anteil von 14 Prozent und finden sich vielfach in Branchen mit schlechten Beschäftigungsbedingungen wie der Leiharbeit, dem Reinigungsgewerbe, im Agrarsektor und dem Gastgewerbe.

3. Arbeitslosigkeit ohne Berufsabschluss

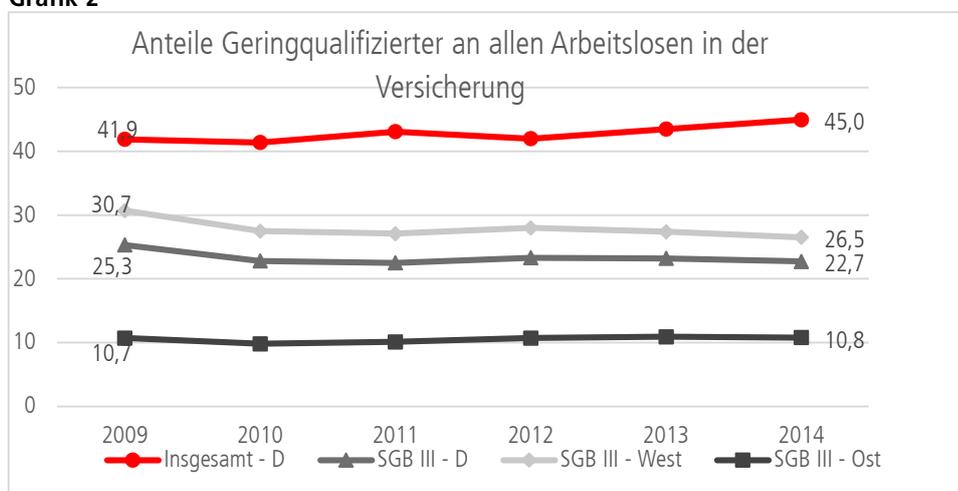
Für Geringqualifizierte sind in den letzten 10 Jahren nur bedingt Erfolge bei der Entwicklung der Arbeitslosigkeit festzustellen. Auch wenn die Zahl der geringqualifizierten Arbeitslosen seit dem Jahr 2005 von 1,9 Millionen auf 1,3 Millionen im Jahr 2014 zurückging, also dem Trend der Arbeitslosigkeit insgesamt folgt, so steigt der relative Anteil Geringqualifizierter an den Arbeitslosen ausgehend von einem bereits hohen Niveau Mitte des letzten Jahrzehnts doch weiter an. Bei einem Blick auf die Anteile in West und Ost wird

¹ Detaillierte Ausführungen auch zu einzelnen Personengruppen und Regionen finden sich im [Kurzbericht des IAB](#).

deutlich, dass der Anteil Arbeitsloser ohne Berufsausbildung im Westen in beiden Rechtskreisen deutlich höher ist als im Osten.

Schaut man auf die qualifikationsspezifische Entwicklung seit dem Jahr 2009², fällt auf, dass in der Versicherung der Anteil der Arbeitslosen ohne abgeschlossene Berufsausbildung deutschlandweit gering von 25,3 Prozent auf 22,7 Prozent im Jahr 2014 zurückgegangen ist. Hat der Anteil Arbeitsloser ohne Ausbildung in der Versicherung im Westen von 30,7 Prozent im Jahr 2009 sich auf 26,5 Prozent im Jahr 2014 leicht verringert, so ist er im Osten mit 10,7 Prozent im Jahr 2009 und 10,8 Prozent im Jahr 2014 nahezu gleich geblieben. Die Anteilswerte für die Versicherung stellt die Grafik 2 dar.

Grafik 2



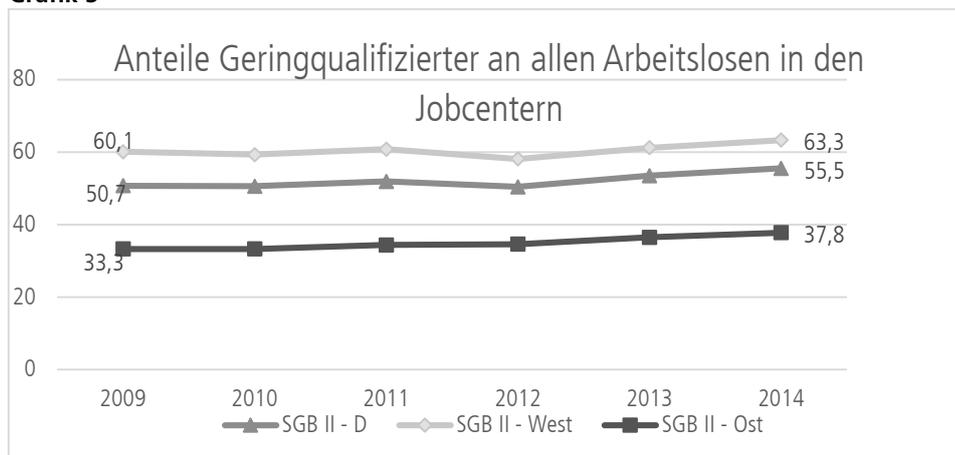
Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Darstellung

Anders stellt sich die Situation im Hartz-IV-System dar. Hier steigt der Anteil deutschlandweit sogar von 50,7 Prozent im Jahr 2009 auf 55,5 Prozent im Durchschnitt des Jahres 2014. Es findet also eine messbare Verschiebung der Probleme von der Versicherung zu den Jobcentern statt. Ein Trend, der sich verstärkt.

Der Blick auf die Anteile im Hartz-IV-System zeigt, dass im Westen mit 60,1 Prozent im Jahr 2009 und 63,3 Prozent im Jahr 2014 weit mehr als die Hälfte der Arbeitslosen keine abgeschlossene Berufsausbildung haben und der relative Anteil dabei steigend ist. Im Osten zeigt sich dieser leichte Trend im Hartz-IV-System ebenfalls. Der Anteil geringqualifizierter Arbeitsloser steigt hier von 33,3 Prozent im Jahr 2009 auf 37,8 Prozent im Jahr 2014, liegt aber deutlich unter den Anteilswerten des Hartz-IV-Systems im Westen. Die beschriebene Entwicklung für Hartz IV stellt die Grafik 3 dar.

² frühere Daten kann die Statistik der BA wegen einer Umstellung des Erfassungssystems in den Jahren 2006 bis 2008 nicht mit diesen Strukturmerkmalen auswerten

Grafik 3



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Darstellung

Die Gründe für das relativ geringere Gewicht der geringqualifizierten Arbeitslosen im Osten in beiden Rechtskreisen dürften vielfach in der dort noch immer angespannteren Situation des Arbeitsmarktes liegen. Wo die Nachfrage nach Arbeitskräften durch die Strukturschwäche einzelner Regionen insgesamt deutlich geringer ist, haben natürlich auch Personen mit abgeschlossener Ausbildung es schwerer, ihre Arbeitslosigkeit zu beenden. Der relativ geringere Anteil im Hartz-IV-System ist zudem ein Hinweis darauf, dass im Osten mit der Arbeitslosigkeit auch bei Beschäftigten mit einem Berufsabschluss der Weg mit Eintritt der Arbeitslosigkeit öfter direkt ins Jobcenter führt. Mutmaßlich, weil die Ansprüche aus der Versicherung nicht zum Leben reichen oder Anwartschaftszeiten für eine Leistung beispielsweise durch eine Aneinanderreihung befristeter Beschäftigungen häufig nicht innerhalb der zweijährigen Rahmenfrist erworben werden konnten.

Die Chancen für geringqualifizierte Arbeitslose, ihre Arbeitslosigkeit durch eine Beschäftigung auf dem 1. Arbeitsmarkt zu beenden, fallen zudem deutlich kleiner aus als bei Arbeitslosen mit Berufsabschluss oder abgeschlossenem Studium. Hartz IV konnte hier nicht erkennbar dazu beitragen, dass geringqualifizierte Arbeitslose aus dem Jobcenter ihre Chancen auf eine Erwerbsarbeit steigern.

Die Statistik der Bundeagentur differenziert bei den Gründen der Beendigung der Arbeitslosigkeit, dem sogenannten Abgang, verschiedene Varianten. So gibt es neben dem Abgang in Nichterwerbstätigkeit auch den Abgang in Ausbildung und sonstige Maßnahmen sowie eben den Abgang in Erwerbstätigkeit. Teilgröße des letzteren ist der Abgang in Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt, durch den Aussagen über die tatsächliche Chance der Partizipation möglich werden.

4. Wiedereingliederungschancen und Qualifikationsniveau

Die Statistik der Bundesagentur für Arbeit kann Übergangsraten³ für Arbeitslose in eine Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt trennscharf für Personengruppen auswerten. Die Zahl macht deutlich wie viele Arbeitslose rein rechnerisch monatlich in den ersten Arbeitsmarkt wechseln ohne dabei Aussagen über die Qualität des erreichten Jobs machen zu können.

Die nachstehende Tabelle eins stellt die rechtskreisdifferenzierten Abgangschancen in Deutschland insgesamt zunächst für das Jahr 2010 dar. Dabei wird deutlich, dass im Versicherungssystem die Abgangschance mit mehr als 15 Prozent fast fünf Mal so hoch ist wie bei Hartz IV. Die besten Chancen ihre Arbeitslosigkeit zu beenden hatten bereits im Jahr 2010 Akademiker in der Versicherung, aber auch Arbeitslose mit einer abgeschlossenen Ausbildung. Auch mit einem Abschluss bietet sich für Menschen im Hartz-IV-System deutlich seltener eine Chance ihre Arbeitslosigkeit durch eine Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt zu beenden. Während aber immer noch mehr als sechs Prozent der Akademiker jahresdurchschnittlich diese Chance hatten, ist sie für Menschen ohne einen Abschluss nochmal halbiert und liegt bei unter drei Prozent. Die Aussichten die Arbeitslosigkeit als Arbeitsloser eines Jobcenters durch einen neuen Job zu beenden waren also schon Jahr 2010 die deutlich negativsten.

Tabelle 1

Merkmal	2010									
	SGB III					SGB II				
	Bestand	Anteil	Abgang in 1. AM / Selbst.	Anteil	Abgangsrate in 1. AM / Selbst.	Bestand	Anteil	Abgang in 1. AM / Selbst.	Anteil	Abgangsrate in 1. AM / Selbst.
	absolut	in %	absolut	in %	in %	absolut	in %	absolut	in %	in %
Alle Arbeitslosen	1.075.851	100,0	1.951.728	100,0	15,1	2.163.113	100,0	966.323	100,0	3,7
Berufsausbildung										
ohne abgeschlossene Berufsausbildung	244.933	22,8	344.481	17,7	11,7	1.094.646	50,6	385.491	39,9	2,9
betriebliche/schulische Ausbildung	708.612	65,9	1.370.644	70,2	16,1	866.671	40,1	481.275	49,8	4,6
Akademiker	110.541	10,3	217.593	11,1	16,4	67.416	3,1	49.517	5,1	6,1
keine Angabe	11.766	1,1	19.010	1,0	13,5	134.381	6,2	50.040	5,2	3,1

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Darstellung

Die nachstehende Tabelle zwei stellt die Jahresdurchschnittswerte der Abgangschancen ausgewählter Personengruppen deutschlandweit im Jahr 2014 dar. Die Chance die Arbeitslosigkeit durch eine Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt zu beenden ist seit dem Jahr 2010 in beiden Rechtskreisen gesunken. Während Ungelernte in der Versicherung allerdings mit 11,7 Prozent die gleiche Abgangschance wie im Jahr 2010 halten konnten, was

³ Als Übergangsrate, also Abgangs- bzw. Eingliederungschance, wird der Abgang aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt (einschl. betrieblicher/außerbetrieblicher Ausbildung) eines Monats bezogen auf die Arbeitslosen des Vormonats bezeichnet.

zum Teil auch auf eine ausgeweitete Qualifizierungspolitik zurückzuführen ist, ging die Abgangschance für Arbeitslose ohne abgeschlossene Ausbildung bei den Jobcentern vom niedrigen Wert von 2,9 Prozent im Jahr 2010 auf 2,5 Prozent im Jahr 2014 zurück.

Geringqualifizierter Arbeitsloser in einem Jobcentern zu sein heißt, dass Chancen, die Arbeitslosigkeit durch eine Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt zu beenden, deutschlandweit mehr als fünf Mal geringer ausfallen als bei einer oder einem Arbeitslosen mit Berufsabschluss in der Versicherung

Tabelle 2

Merkmal	2014									
	SGB III					SGB II				
	Bestand	Anteil	Abgang in 1. AM / Selbst.	Anteil	Abgangsrate in 1. AM / Selbst.	Bestand	Anteil	Abgang in 1. AM / Selbst.	Anteil	Abgangsrate in 1. AM / Selbst.
	absolut	in %	absolut	in %	in %	absolut	in %	absolut	in %	in %
Alle Arbeitslosen	933.224	100,0	1.612.689	100,0	14,4	1.965.164	100,0	756.579	100,0	3,2
Berufsausbildung										
ohne abgeschlossene Berufsausbildung	212.137	22,7	297.639	18,5	11,7	1.091.122	55,5	332.319	43,9	2,5
betriebliche/schulische Ausbildung	582.208	62,4	1.064.876	66,0	15,2	744.650	37,9	350.739	46,4	3,9
Akademiker	129.888	13,9	234.947	14,6	15,1	72.755	3,7	52.300	6,9	6,0
keine Angabe	8.992	1,0	15.227	0,9	14,1	56.637	2,9	21.221	2,8	3,1

Quelle: nach Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Darstellung

Berücksichtigt man, dass der große Teil der Arbeitslosen in den Jobcentern betreut wird, wird klar, wie viele Menschen derzeit durch fehlende Qualifikationen von echten Chancen einer Beschäftigung auf dem 1. Arbeitsmarkt weit abgehängt sind. Eine Investition in die Weiterbildung eines jeden Einzelnen kann im Umkehrschluss die Teilhabeaussichten für Arbeitslose deutlich erhöhen, da sie für die Anforderungen des Arbeitsmarktes so auch das nötige Rüstzeug erhalten.

5. Berufliche Weiterbildung von gering qualifizierten Arbeitslosen

Den Arbeitsagenturen sowie den Jobcentern steht ein Paket an Förderinstrumenten zur Verfügung, mit denen die Qualifizierung von Arbeitslosen, aber auch von Arbeitslosigkeit bedrohten Personen, unterstützt und initiiert werden kann. Neben einer Vielzahl von oft sehr kurz gestalteten Maßnahmen gibt es die sogenannte abschlussorientierte berufliche Weiterbildung. In dieser Variante geht es insbesondere darum arbeitslosen Menschen einen beruflichen Abschluss zu vermitteln und damit auch langfristig verwertbare Qualifikationen.

Die Zahl der geförderten Weiterbildungen insgesamt sank seit Anfang des letzten Jahrzehnts deutschlandweit stark, im Jahr 2013 stieg sie zuletzt vom zwischenzeitlich niedri-

geren Niveau wieder an, geht aber bereits 2014 wieder leicht zurück. Auch die Zahl abschlussorientierter Weiterbildungen sank bis 2011 und stieg absolut erst in den letzten beiden Jahren wieder an und lag 2013 erstmals wieder über dem Niveau von 2009. Jedoch ist auch hier im Jahr 2014 wieder ein leichter Rückgang erkennbar. Der Anteil abschlussorientierter Weiterbildungen an allen Weiterbildungen steigt dabei von sehr niedrigem Niveau bis zum Jahr 2013 an. Die Entwicklung stellt Tabelle drei dar.

Tabelle 3

Eintritte in Maßnahmen geförderten beruflichen Weiterbildung			
Jahr	Weiterbildung Insgesamt	mit Abschluss	Anteil Sp. 2 an Sp. 1 in Prozent
	1	2	3
2009	631.882	48.553	7,7
2010	498.473	56.254	11,3
2011	315.103	38.364	12,2
2012	308.402	42.650	13,8
2013	326.449	53.283	16,3
2014	323.994	52.077	16,1

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnung

Inwieweit formal gering qualifizierte Arbeitslose von der geförderten beruflichen Weiterbildung mit Abschluss profitieren soll im Folgenden dargestellt werden. Die Daten fasst Tabelle vier zusammen.

Tabelle 4

Anteile Geringqualifizierter an beruflichen Weiterbildungen mit Abschluss nach Rechtskreis						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Insgesamt SGB III	43,5	49,7	52,4	52,3	49,2	52,6
West - SGB III	52,1	54,3	56,3	56,0	53,6	56,1
Ost - SGB III	24,5	32,9	36,0	38,0	35,2	40,1
Insgesamt -SGB II	53,9	55,5	54,6	54,2	58,6	59,6
West - SGB II	61,9	62,8	62,2	60,8	65,0	65,7
Ost - SGB II	42,7	44,6	43,4	42,4	49,2	49,7

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Darstellung

Deutlich wird, dass geringqualifizierte Arbeitslose im Rechtskreis SGB III sowohl insgesamt als auch in der differenzierten Betrachtung nach Ost und West deutlich stärker an abschlussorientierten Weiterbildungen beteiligt sind, als ihr Anteil an allen Arbeitslosen in diesem Rechtskreis ausmacht. Die Feststellung ist insoweit wenig überraschend, als davon auszugehen ist, dass eben gerade jener Personenkreis ohne formale Qualifikation natürlich vordergründig Unterstützung aus der Arbeitsförderung erfahren sollte, um durch einen

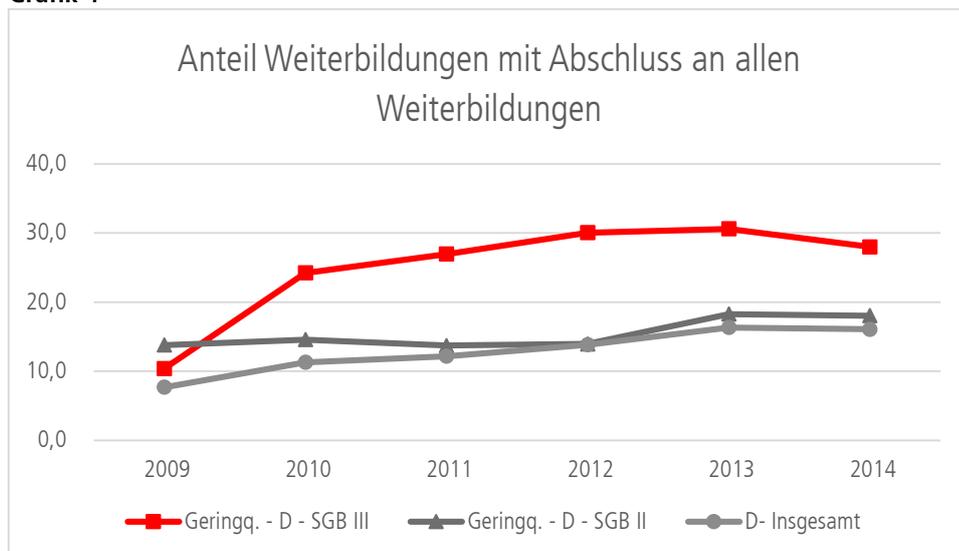
Berufsabschluss die Chancen einer nachhaltigen Integration zu erhöhen und damit die langfristige Minimierung des Arbeitslosigkeitsrisikos zu erreichen.

Vor diesem Hintergrund ist allerdings beachtlich, dass auch im Hartz-IV-System der Anteil gering qualifizierter Arbeitsloser sowohl insgesamt als auch bei der Betrachtung nach Ost und West differenziert zwar auf einem relativ hohen Niveau liegt, die Weiterbildungsquote hier aber kaum höher ist, als der Anteil der Arbeitslosen ohne Berufsabschluss im Hartz-IV-System. (Die Anteilswerte der geringqualifizierten Arbeitslosen an allen Arbeitslosen sind in Grafik 2 und Grafik 3 dieses Dokuments dargestellt.) Die Förderintensität ist folglich in den Jobcentern niedriger als im Versicherungssystem. Wesentliche Ursachen hierfür sind die unzureichende Mittelausstattung der Jobcenter, aber auch eine häufige Ausrichtung auf einen eher kurzfristigen Integrationserfolg ohne Beachtung mittel- und langfristiger Perspektiven. Die Aufgabe, auch Menschen, die vielfach keine gute Bildung erhalten konnten, nun nachträglich noch zu derartigen Angeboten zu bewegen, muss noch viel ernster genommen werden, auch wenn hier nicht immer kurzfristige Erfolge möglich sind. Tabelle vier zeigt deutlich, dass dies auch langsam erkannt wird. Entsprechende Rahmenvorgaben und qualitativere Zielsteuerung müssen durch entsprechende Politik jedoch viel stärker auch durch das BMAS forciert und die Mittelausstattung sichergestellt werden.

Zu berücksichtigen ist dabei, dass die Weiterbildungen mit Abschluss nur einen relativ geringen Anteil der Weiterbildungen insgesamt ausmachen. Für die geringqualifizierten Arbeitslosen in der Versicherung konnte der Anteil der abschlussbezogenen Maßnahmen von einem niedrigen Niveau im Jahr 2009 ausgehend bis zum Jahr 2013 auf 30 Prozent gesteigert werden, sinkt jedoch im Jahr 2014 bereits wieder, da teilweise durch den Vermittlungsvorrang vor einer längeren Qualifizierung die bestehenden Chancen auf dem 1. Arbeitsmarkt genutzt werden ohne langfristige Auswirkungen stets zu bedenken. Der Anstieg des Niveaus abschlussorientierter Weiterbildung seit 2009 ist nicht zuletzt auf die von den DGB-Vertretern im BA-Verwaltungsrat durchgesetzte „Initiative zur Flankierung des Strukturwandels“ zurückzuführen, die sich gezielt an Arbeitslose ohne Berufsabschluss wendet sowie die „Spätstarter-Initiative“, die sich an junge Erwachsene ohne Berufsabschluss richtet. Diese positive Entwicklung gibt es im Hartz-IV-System jedoch nicht. Hier konnte zwar ausgehend vom Jahr 2009 bis zum Jahr 2013 ein leichter Anstieg verzeichnet werden, der 2014 bereits wieder stagniert, insgesamt profitieren geringqualifizierte Menschen in den Jobcentern jedoch deutlich seltener von einer auf einen Berufsabschluss ausgerichteten Weiterbildung. Vielmehr ist auch weiterhin nur weniger als jede fünfte Weiterbildungsmaßnahme der Jobcenter darauf ausgerichtet, einen Berufsabschluss zu vermitteln. Grafik vier verdeutlicht diese Entwicklung.

Um auch den Geringqualifizierten dauerhafte Teilhabemöglichkeiten am Arbeitsmarkt zu eröffnen, müssen sie viel gezielter als bisher unterstützt werden auch in Kernberufen einen Berufsabschluss mit breiten Grundlagenkenntnissen erreichen zu können. So kann Weiterbildung auch dazu beitragen den Strukturwandel in wirtschaftlich schwächeren Regionen zu unterstützen.

Grafik 4



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen

Qualifizierung ist nicht nur ein wichtiger Faktor, um Arbeitslosigkeit zu beenden; sie kann und soll vor allem auch dazu beitragen, dass Menschen gar nicht erst arbeitslos werden. Qualifizierung ist aber nicht nur eine Aufgabe arbeitsmarktpolitischer Förderangebote, sondern vielmehr auch Herausforderung und Verantwortung eines jeden Unternehmens. Gerade im Kontext des sogenannten Fachkräftemangels sollte es im Interesse eines jeden Betriebs liegen, zu schauen, wo ein Bedarf vielleicht aus den Reihen der eigenen Beschäftigten – auch durch entsprechende Qualifizierung – gedeckt werden kann. Gerade wenn es um die Qualifizierung geringqualifizierter Beschäftigter geht, werden diese Chancen noch zu wenig erkannt. Auch hier hat die Gewerkschaftsgruppe im Verwaltungsrat der BA ein Sonderprogramm zur Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter Älterer in Unternehmen (WeGebAU) initiiert. Durch dieses Programm unterstützt die Arbeitslosenversicherung nun auch die präventive Qualifizierung im Betrieb und geht damit über ihren originären Wirkungsbereich hinaus, damit auch Betriebe und oft lange von Bildungsangeboten abgehängte Beschäftigte von Weiterbildung möglichst profitieren. Das Programm folgt dabei dem Grundsatz, dass Qualifikation der beste Schutz vor Arbeitslosigkeit ist.

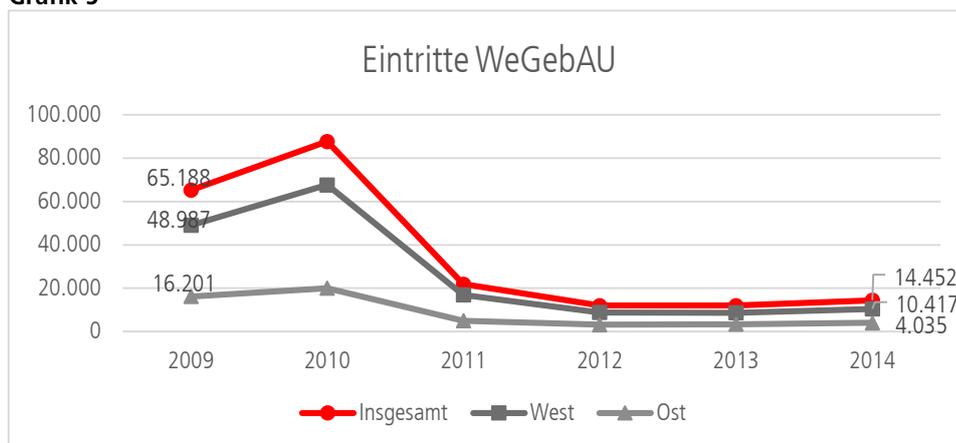
In Grafik fünf wird deutlich, dass es einen deutlichen Bedarf für entsprechende betriebliche Weiterbildungsangebote gibt. Zu beachten ist, dass die Zahl der über dieses Programm im Betrieb Geförderten nicht nur Geringqualifizierte umfasst, sondern eben auch die älteren Beschäftigten, hier aber begrenzt auf Klein- und Mittelbetriebe. Eine valide Differenzierung der beiden Zielgruppen des Programms WeGebAU ist durch die Statistik der Bundesagentur für Arbeit nicht möglich.

Erkennbar wird, dass im Laufe des Jahres 2009 mehr als 60.000 Personen von entsprechenden Weiterbildungsangeboten profitieren konnten. Die Zahl steigt dann im Jahr 2010 nochmals an, ging seitdem aber deutlich zurück. Im Jahr 2014 gab es 14.000 Beschäftigte,

die von den Förderangeboten profitiert haben, immerhin schon wieder deutlich mehr als im Vorjahr. Von besonderer Bedeutung sind hier die abschlussorientierten Weiterbildungen. Während die Zahl der Eintritte in Weiterbildung sich auf einem niedrigeren Niveau stabilisiert hat, so wird doch deutlich, dass insbesondere der Anteil eher längerer, abschlussorientierter Weiterbildungen zuletzt deutlich gestiegen ist. Die Zahlen zeigen also, wie schwer es ist, eher bildungsferne Beschäftigte in Unternehmen, aber vor allem auch die Unternehmen selbst zu erreichen und für diese Möglichkeiten aufzuschließen. Hier besteht noch ein erheblicher Bedarf, damit allen die Chancen abschlussorientierter Weiterbildungsangebote in der mittel- und langfristigen Perspektive deutlich werden. Sie eröffnen auch innerbetrieblich vielfach Chancen aus einer oft unsicheren Helfertätigkeit in eine ausbildungsbasierte Beschäftigung zu wechseln. Dabei sichern sich Betriebe nicht nur Fachkräfte, vielmehr können Beschäftigte auch durch sicherere Arbeitsplätze und finanziell von der höheren Qualifikation profitieren und das Risiko der Arbeitslosigkeit reduziert werden. Die Chancen müssen ihnen natürlich auch eingeräumt werden. Denn sie kosten selbstverständlich mehr Zeit als nur auf kurzfristige, aber mindestens gesellschaftlich wenig nachhaltige, Personalbeschaffung zu setzen.

Die Entwicklung beim Programm WeGebAU stellt Grafik fünf dar.

Grafik 5



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Darstellung

Neben dem Programm WeGebAU konnten im Rahmen eines weiteren Programms „Initiative zur Flankierung des Strukturwandels“ in den Jahren 2010 bis 2013 zudem bereits fast 70.000 Menschen durch berufliche Weiterbildungen mit Abschluss gefördert werden, die arbeitslos waren oder unmittelbar davon bedroht. IFlaS ermöglicht seit dem Jahr 2010 den Erwerb anerkannter beruflicher Abschlüsse beziehungsweise berufsanschlussfähiger Teilqualifikationen. Dabei werden Arbeitslose und von Arbeitslosigkeit unmittelbar bedrohte Arbeitnehmer ohne Berufsausbildung sowie Berufsrückkehrerinnen, bei denen eine Wiedereingliederung durch Weiterbildung erreicht werden kann einbezogen.

Darüber hinaus hat der BA-Verwaltungsrat im Jahr 2013 die Initiative 2. Chance gestartet. Sie richtet sich gezielt an junge Erwachsene zwischen 25 und 35 Jahren, die nicht über

einen Berufsabschluss verfügen und soll Unterstützung bieten, damit ebendieser nachgeholt werden kann. Gerade hierzu braucht es natürlich auch engagierte Betriebe, die entsprechende Möglichkeiten einräumen und das Thema Berufsausbildung nicht nur auf Schulabgänger begrenzen, damit Plätze für die geförderten beruflichen Weiterbildungen mit einem Berufsabschluss für die geringqualifizierten Arbeitslosen als Qualifizierungsmöglichkeiten auch zur Verfügung stehen. Die Zielgruppe des Programms soll auch für die langfristigen Chancen einer Berufsausbildung sensibilisiert und aufgeklärt werden, damit nicht in fortwährenden kurzfristigen Aushilfsjobs eine Alternative gesehen und diese durch eine entsprechende Beratung in den Jobcentern auch noch forciert wird. Auch für die Jobcenter bedeutet das damit ein umsteuern hin zu qualitativeren Zielen, die langfristige Perspektiven eröffnen. Daneben muss eine Weiterbildung für die arbeitslosen Menschen tatsächlich auch realisierbar sein, d.h. auch Betreuungsangebote für Kinder müssen ebenso für sie sicherzustellen sein wie sozialpädagogische Begleitung vor und während solcher Maßnahmen verfügbar sein muss.

Der Bedarf an beruflicher Weiterbildung ist unbenommen hoch. Allein im Rahmen des Programms WeGebAU wurden seit dem Beginn im Jahr 2007 bis zum Ende des Jahres 2013 fast 1,3 Milliarden Euro investiert. Dazu kommt in den Jahren 2010 bis 2013 nochmals fast eine Milliarde Euro im Programm IFIAS, mit der Geringqualifizierte beim Erreichen beruflicher Abschlüsse über Beiträge zur Arbeitslosenversicherung gefördert worden. Für beide Programme hätten noch mehr Mittel zur Verfügung gestanden, die jedoch nicht eingesetzt worden. Hier zeigt sich, dass arbeitsmarktpolitische Förderangebote noch viel stärker bekannt gemacht werden müssen und insbesondere die Bedeutung von nachhaltiger Qualifikation vor kurzzeitigen und nicht nachhaltigen Beschäftigungsoptionen viel mehr erkannt und durch entsprechende Priorisierung in der Arbeitsmarktpolitik auch unterstützt werden muss.

6. Gewerkschaftliche Anforderungen

Geringqualifizierte sind – als die Gruppe, die das höchste Arbeitsmarktrisiko trägt – eine wichtige Zielgruppe, die es zu qualifizieren gilt. Erfolgreich ist Weiterbildung auch schon da, wo durch entsprechende Qualifizierung Arbeitslosigkeit vermieden werden kann. Daher sollte das zuvor beschriebene Sonderprogramm WeGebAU der Bundesagentur für Arbeit dauerhaft fortgesetzt und noch weiteren Unternehmen und Beschäftigten bekannt gemacht werden. Durch eine starke Unterstützung abschlussbezogener Qualifizierungen können hier bereits für Beschäftigte in den Betrieben stabilere Arbeitsplätze erschlossen und gesichert werden. Im Hartz-IV-System sollte ein vergleichbares Programm aufgelegt werden. Auch Beschäftigtengruppen, die durch eine geringe Betriebsbindung bisher nur unzureichend von betrieblichen Weiterbildungen profitieren – wie es unter anderem bei Leiharbeitern der Fall ist – müssen eine adäquate Form der Weiterbildungsförderung erreichen können. Erwerbstätige Hartz-IV-Aufstocker sind bisher arbeitsmarktpolitisch nicht im Fokus der Jobcenter.

Insgesamt ist es wichtig, dass dem Erwerb von Berufsabschlüssen mit guten Perspektiven auf dem Arbeitsmarkt im Rahmen der Qualifizierungsförderung der Arbeitsagenturen und Jobcenter wieder ein höherer Stellenwert zugemessen wird. Hierzu ist es erforderlich, dass der gesetzlich normierte Vorrang der Vermittlung in ein angemessenes Gleichgewicht zu den sich längerfristig eröffnenden Perspektiven einer höherqualifizierenden beruflichen Weiterbildung gebracht wird. Längst nicht jeder Job ist sinnvoller als eine bedarfsgerechte Qualifizierung.

Weiterbildung soll sich auch unmittelbar finanziell für Arbeitslose lohnen. Eine pauschale Aufwandsentschädigung sowie eine Abschlussprämie nach dem Erwerb des Berufsabschlusses könnten gerade für eine oftmals auch bildungsferne Gruppe wie Teile der geringqualifizierten Arbeitslosen sowohl das Interesse als auch die Motivation an beruflicher Weiterbildung deutlich steigern. Neben diesen Aspekten wird für viele aber auch überhaupt erst durch eine finanzielle Unterstützung auch eine Berufsausbildung als „Zweite Chance“ möglich. Gerade bei geringqualifizierten Arbeitslosen kollidieren sonst die Erfahrungen - aus einem System des verstärkten Forderns heraus - unmittelbar und jederzeit auch für nicht existenzsichernde Beschäftigung dem Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stehen, mit den Möglichkeiten durch eine Investition in abschlussorientierte Weiterbildung mittelfristig die Gefahr dauernd wiederkehrender Arbeitslosigkeit erheblich zu mindern.

Durch den Verwaltungsrat der BA wurde ein derartiges Prämienmodell bereits auf den Weg gebracht. Das seinerzeit noch von der CDU geführte Arbeitsministerium lehnte eine Übertragung auf das Hartz-IV-System ab. In Thüringen fand sich jedoch die Landesregierung bereit das Prämienmodell zu testen und startete im August 2013 mit der praktischen Umsetzung.

Die Ausgestaltung in Thüringen stellt sich für beide Rechtskreise leicht unterschiedlich dar. In der Versicherung sind 120 Eintritte geplant, bei Hartz IV 60 Eintritte. Die Erfolgprämien bleiben für Hartz-IV-Bezieher anrechnungsfrei.

	SGB III	SGB II
Laufzeit	2 Jahre	3 Jahre
Mehraufwandspauschale	100 € monatlich	-
Erfolgprämie Zwischenprüfung	1.000€	1.500€
Erfolgprämie Abschlussprüfung	1.000€ bis 1.500€	1.500€ bis 2.000€

Auch das Land Niedersachsen schloss sich an und testet aktuell ebenfalls ein Prämienmodell für die berufliche Weiterbildung von Arbeitslosen. Das Land gewährt dabei aus Landesmitteln finanziert für beide Rechtskreise eine Abschlussprämie von 1000,- Euro. Diese bleibt auch hier für Bezieher von Hartz IV anrechnungsfrei.

Insbesondere die Bildungsgutscheine (§81 SGB III) – sie bescheinigen die Notwendigkeit einer Weiterbildung – sind nur dann sinnvoll, wenn sie einer Selektion zu Lasten Bildungsbenachteiligter entgegenwirken. Geringqualifizierte Arbeitslose sollten hier also eine umfassende Beratung und Unterstützung erhalten, damit eine individuell passgenaue Qualifizierung durch sie gefunden werden kann und eine effektive Nutzung des Bildungsgutscheins möglich wird. Andernfalls werden anfängliche Nachteile in der Bildung auch weitere Nachteile in der Bildung mit sich bringen und die Situation von Geringqualifizierten nicht verbessern können. Die Nutzung von Angeboten beruflicher Weiterbildung ist in hohem Maße von schulischer Vorbildung, beruflicher Qualifikation, dem Erwerbsstatus und der beruflichen Position abhängig und muss durch einen entsprechenden Gestaltungsrahmen zugänglicher auch für Geringqualifizierte gemacht werden.

Der Weiterbildungsgutschein als Instrument für die Steuerung des Marktes hat sich nur teilweise bewährt. Gerade für Geringqualifizierte bedeutet er praktisch oft eine unüberwindbare Grenze, die auch durch eine umfassende Beratung und Begleitung nicht auszugleichen ist. Hier empfiehlt es sich, dass Maßnahmen mit einem festem Kontingent und fester Zuweisung von Teilnehmern durch die Agenturen für Arbeit und Jobcenter ausgeweitet werden.

Aus Sicht des DGB erscheint es zudem notwendig, dass der Bund das Eingliederungsbudget der Jobcenter gezielt für abschlussorientierte Qualifizierung verstärkt. So kann gezielt dem zuvor geschilderten Problem begegnet werden, dass mehr als die Hälfte der Arbeitslosen im System Hartz IV ohne Berufsabschluss sind.

Auch eine verbesserte Vergabe von Arbeitsmarktdienstleistungen kann positive Effekte bewirken. Derzeit sind diese dem harten Preiswettbewerb unterworfen, wobei die aktuellen Regelungen in den letzten Jahren schwere Verwerfungen herbeigeführt haben und einer dauerhaften und hohen Qualität der Weiterbildung als sozialer Dienstleistung im Wege standen. Ermöglicht die Politik die Einbeziehung von Qualität und tariflicher Entlohnung, kann dies dazu beitragen, dass beispielsweise durch gezielt aufeinander aufbauende Förderketten auch geringqualifizierte Arbeitslose verstärkt profitieren können, weil sie eine bessere Unterstützung auch durch qualifiziertes Personal erfahren können. Dienstleistungen leben eben in einem erheblichen Maß auch von der Qualifikation der Mitarbeiter und Eigenschaften wie Empathie und Motivation. Eine reine Kennzahlenorientierte Bewertung kann hier deshalb dauerhaft keine Erfolge generieren, da sie an der Wirklichkeit vorbei geplant wird.

Eine Gruppe, die es besonders anzusprechen gilt, stellen unter den Geringqualifizierten die Menschen mit Migrationshintergrund dar. Neben einer Vielzahl von zusätzlichen Hürden, die für diese Menschen einen gleichberechtigten Zugang zum Arbeitsmarkt erschweren, sind es eben auch fehlende Qualifikationen und Sprachkenntnisse. Die Beratung von Menschen mit Migrationshintergrund muss deshalb insbesondere auch zu Fragen rund um die

Beratung und Vermittlung in Weiterbildungsmaßnahmen verbessert werden. Eine stärkere interkulturelle Öffnung in den Agenturen für Arbeit und Jobcentern kann dazu ebenso einen Beitrag leisten wie eine gezielte Initiative für die Qualifizierungserfordernisse dieser Personengruppe. Teil dieser wäre eine genaue Analyse der arbeitsmarkt- aber auch bildungspolitischen Herausforderungen für diese Menschen und das Herstellen eines gesamtgesellschaftlichen Bewusstseins für die Chancen, die sich aus der Investition auch in die berufliche Integration ergibt. Dazu gehört auch ein Ausbau der steuerfinanzierten Sprachförderung, für die nur völlig unzureichende Mittel des Europäischen Sozialfonds zur Verfügung stehen. Grundlegende sprachliche Kompetenzen zu entwickeln stellt einen wesentlichen Baustein für anschließende abschlussorientierte berufliche Qualifizierung dar. Dies gilt für Arbeitslose und Beschäftigte ohne Berufsabschluss gleichermaßen.

Um bereits präventiv wirken zu können und möglichst vielen Jugendlichen einen erfolgreichen Start ins Berufsleben mit einer Ausbildung zu sichern, ist es wichtig, dass die verschiedensten Akteure, die derzeit Angebote für den Übergang von der Schule in den Beruf bereithalten, diese Maßnahmen bündeln und für die Jugendlichen transparenter und damit erreichbarer machen. Derzeit gehen zu viele in einem Hin und Her zwischen drei zuständigen Trägern – Agenturen für Arbeit, Jobcenter und Jugendhilfe – verloren. Hier sollten wie von der BA und dem BMAS angeregt, verstärkt auf eine Einrichtung von Jugendberufsagenturen hingewirkt und auch deren zeitnaher Start realisiert werden. Ziel dieser Jugendberufsagenturen soll es sein alle schulpflichtigen Jugendlichen zu erreichen, einschließlich derer in Berufsschulen, und diese bis zum Abschluss einer Ausbildung zu begleiten. Zum Personenkreis zählen auch Altbewerberinnen und Altbewerber.

Im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik muss es zukünftig nicht nur darum gehen eine gute Vermittlung zu erbringen. Vielmehr erfordert ein dynamischer Arbeitsmarkt, wenn es darum geht eine gleichberechtigte Teilhabe und nachhaltige Beschäftigungschancen zu erschließen, eine spezialisierte und möglichst individuelle Weiterbildungs- und Qualifizierungsberatung zu etablieren, die Arbeitslosigkeit bereits vorbeugt sowie strategisch ausgerichtet ist und dabei vor allem auch Dienstleistungen der Kompetenzfeststellung als Grundlage einbezieht. Ziel muss es hier sein sowohl Arbeitslosen als auch Betrieben die Möglichkeiten – auch geförderter – beruflicher Weiterbildung aufzuzeigen und eine Aufstiegsmobilität zu entwickeln. Eine spezialisierte Weiterbildungsberatung sollte sich dann auch durch kompetente und in der Breite der möglichen Beratungsinhalte differenziert geschulten Beraterinnen und Beratern widerspiegeln und den verschiedenen Phasen des Erwerbslebens angemessene Lösungen ermöglichen. So wird ein geringqualifizierter Jugendlicher durch andere Maßnahmen bessere Unterstützung finden als der ältere Arbeitnehmer, der nach einer eventuellen Qualifikationsentwertung Unterstützung bei den beruflichen Perspektiven braucht.

Nicht zuletzt ist es auch sinnvoll, dass eine nachgehende Betreuung zur Stabilisierung von Beschäftigung gesetzlich geregelt und ermöglicht wird. So können sowohl die zuvor Arbeitslosen als auch die Arbeitgeber nach dem Beginn einer neuen Beschäftigung, die für

vormals Geringqualifizierte oft auch die erstmalige Übernahme eines eigenverantwortlichen Aufgabenfeldes außerhalb des Helferspektrums bedeutet, fundiert einen Einstieg im Betrieb sicherstellen ohne sich von gegebenenfalls auftauchenden ersten Problemen verunsichern zu lassen. So werden nachhaltige berufliche Perspektiven aufgebaut und die Unsicherheit für Arbeitslose in einer neuen Beschäftigung deutlich reduziert.

Impressum

Herausgeber: DGB Bundesvorstand

Abteilung Arbeitsmarktpolitik

Henriette-Herz-Platz 2

10178 Berlin

Telefon: 030-24060 729

www.dgb.de

Mail: ais@dgb.de

verantwortlich: Annelie Buntenbach

Kontakt: Dr. Wilhelm Adamy, Erik Benkendorf

Stand: Juni 2015

Sie können die DGB-Publikation „Arbeitsmarkt aktuell“ und andere DGB-Informationen zur Arbeitsmarktpolitik „druckfrisch“ per Mail bekommen. „Arbeitsmarkt aktuell“ erscheint mit Analysen und Statistiken ca. 8 bis 10 Mal im Jahr und wird im PDF-Format verschickt.

Es ist notwendig, dass Sie sich einmalig in die Verteilerliste eintragen. Folgen Sie diesem Link: <http://www.dgb.de/service/newsletter> (Bitte „Arbeitsmarkt aktuell“ - Newsletter Arbeitsmarktpolitik“ mit einem Häkchen markieren).

Zum Abbestellen von „Arbeitsmarkt aktuell“ benutzen Sie bitte folgenden Link:
<https://www.dgb.de/service/newsletter?unsubscribe=dgb.bv.arbeitsmarktpolitik>