



# KammerPosition

---

**Transformation aktiv gestalten! –  
Was das Land Bremen mit  
einer Qualifizierungsoffensive  
erreichen kann**

Februar 2022

## Zusammenfassung

Der „3-D“-**Strukturwandel** Dekarbonisierung, Digitalisierung, Demografie bedeutet große Veränderungen für Wirtschaft und Arbeitswelt. Für ihre Bewältigung werden gut qualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gebraucht.

Eine **vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik** sollte das vorhandene **Arbeitskräftepotenzial** so **transformieren**, dass künftig Beschäftigte in ausreichender Zahl und mit passenden Qualifikationen zur Verfügung stehen. Zugleich muss sie sicherstellen, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ihren Lebensunterhalt unter guten Bedingungen verdienen können.

Die **Wirtschaftspolitik** sollte ihren Blick noch stärker dem gesellschaftlichen Bildungskapital zuwenden. Gut ausgebildete Fachkräfte und eine funktionierende „Qualifizierungsinfrastruktur“ gelten als Schlüsselfaktoren für wirtschaftliche Dynamik, Innovation und Standortpolitik.

An der Schnittstelle von Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik schlägt die Arbeitnehmerkammer eine **konzertierte Qualifizierungsoffensive** vor, um die **Chancen der Transformation** zu gestalten zu nutzen. Die Landespolitik ist gefordert, die verschiedenen Akteure, Ressourcen und vorhandenen Ansätze zusammenzuführen, zu steuern und die Offensive mit eigenen Maßnahmen und Programmen voranzutreiben.

Den Kern der Qualifizierungsoffensive bilden **Weiterbildungen für Beschäftigte und Arbeitslose**, damit sie einen ersten oder neuen Berufsabschluss erreichen oder ihre Kompetenzen an neue Anforderungen anpassen können. Sie wird von fünf Säulen getragen, die auf den folgenden Seiten kurz beschrieben und mit konkreten Bausteinen hinterlegt werden.

- ▶ **Beschäftigten ohne Berufsabschluss Aufstiege ermöglichen**  
Knapp 50.000 ungelernte Beschäftigte bieten Potenzial für Aufstiege zur Fachkraft durch Nachqualifizierung. Das reduziert unsichere Beschäftigung und vergrößert die Fachkräftebasis.
- ▶ **Transformation der betrieblichen Arbeitswelt fair gestalten**  
Arbeitsorganisation und Anforderungen an Beschäftigte verändern sich. Der wachsende Bedarf nach Anpassungsqualifizierungen muss im Betrieb in passende Angebote übersetzt werden.
- ▶ **Fair Transition: Umstiege schaffen, ohne dass sie zu Abstiegen werden**  
Bei absehbarem Arbeitsplatzabbau sollen Beschäftigte frühzeitig und auf gesicherten Wegen den Betrieb, die Branche oder den Beruf wechseln können.
- ▶ **Arbeitslose zu Fachkräften qualifizieren**  
Viele Arbeitslose ohne Berufsabschluss konkurrieren um wenige offene Stellen, während Unternehmen nach Fachkräften suchen. Nachholende Berufsabschlüsse können die Passung verbessern.
- ▶ **Ausbildung – das Fundament der Fachkräftesicherung**  
Jede vierte Fachkraft scheidet demnächst altersbedingt aus. Von den jungen Erwachsenen ist in Bremen aber eine große Zahl ohne Berufsabschluss. Die Ausbildungskapazitäten sollten deshalb erhöht werden.

## Warum eine Qualifizierungsoffensive?

Unsere Gesellschaft steht vor zwei großen Aufgaben: wirksamer Klimaschutz und Digitalisierung. Beide bedeuten tiefgreifende **Umwälzungen von Wirtschaft und Arbeitswelt**. Hinzu kommen gravierende demografische Veränderungen, die der Arbeitsmarkt verkraften muss. Denn das Ausscheiden der geburtenstarken Jahrgänge wird eine empfindliche Lücke bei den beruflich und akademisch ausgebildeten Fachkräften hinterlassen. Um sie zu ersetzen, müssen vielfältige Arbeitskräftepotenziale mobilisiert werden. Regional spielen im Land Bremen die hohe Arbeitslosigkeit und Armutsrisiken eine zusätzlich wichtige Rolle.

Die Herausforderung für die Arbeitsmarktpolitik besteht im "3-D"-Strukturwandel (**Dekarbonisierung, Digitalisierung, Demografie**) darin, das vorhandene Arbeitskräftepotenzial so zu transformieren, dass Beschäftigte in ausreichender Zahl und mit den passenden Qualifikationen zur Verfügung stehen. Wenn die wissenschaftlichen Prognosen richtigliegen, dann wird vor allem im mittleren Qualifikationsbereich akuter Mangel entstehen und schnell größer werden. Schon heute zeichnen sich deutliche Engpässe ab, wie in den Berufen des Erziehungs- und Gesundheitsbereichs, in Informatik-, Kommunikationstechnologie-, Energie- und Elektroberufen.<sup>1</sup> Es werden zudem neue Bedarfe entstehen, etwa beim Ausbau regenerativer Energien, bei der Herstellung von Wasserstoff und bei den Dienstleistungen rund um die dafür notwendige Infrastruktur. Zugleich muss die Arbeitsmarktpolitik sicherstellen, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer unter guten Bedingungen ihren Lebensunterhalt verdienen können. Sonst drohen Akzeptanz und gesellschaftlicher Zusammenhalt verloren zu gehen. Deshalb müssen Einstiege, Umstiege und Aufstiege ermöglicht werden, ohne dass Abstiege drohen. Eine strukturpolitisch vorausschauende, aktive und solidarische Aus- und Weiterbildungspolitik ist ein wichtiger Beitrag, um diese Herausforderungen zu meistern.<sup>2</sup>

Doch nicht nur die Arbeitsmarktpolitik ist gefordert. Die „Ressource Wissen“ ist mitentscheidend für den Erfolg von Wirtschaftsräumen. Die Wachstumsforschung betont schon seit längerer Zeit, dass das **gesellschaftliche Bildungskapital** eine wichtige Rolle für die wirtschaftliche Dynamik und Wohlstandsgewinne spielt. Fundierte berufliche Bildung schiebt wirtschaftliche Entwicklungen und Innovation aktiv an.<sup>3</sup> Strukturwandel geschieht demnach nicht allein durch Investitionen in Sachwerte, sondern gelingt erst durch **Investitionen in Köpfe** und dem Wechselspiel zwischen beidem. Gut qualifizierte Beschäftigte sind schon heute ein Schlüsselfaktor für die wirtschaftliche Entwicklung und werden es umso mehr, je knapper sie künftig werden. Städte und Regionen als Wirtschaftsräume tun deshalb gut daran, in diese Ressource zu investieren, um im

<sup>1</sup> Vgl. Schneemann, Christian et al. (2021): Aktualisierte BMAS-Prognose „Digitalisierte Arbeitswelt“. Forschungsbericht 526/3, erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales im Februar 2021.  
Hoch, Markus et al. (2021): Ökologische Transformation und duale Ausbildung in Bremen. Analyse des Fachkräftebedarfs und -angebots. Eine Studie von Prognos im Auftrag der Arbeitnehmerkammer im September 2021.

Zika, Gerd et al. (2021): Die Auswirkungen der Klimaschutzmaßnahmen auf den Arbeitsmarkt und die Wirtschaft. Forschungsbericht 526/5, erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales im Dezember 2021.  
Zika, Gerd et al. (2021): Mittelfristprognose: Arbeitsmarktdynamik bis 2025. Forschungsbericht 526/4, erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales im November 2021.

<sup>2</sup> Vgl. Arbeitnehmerkammer Bremen, Arbeitskammer des Saarlandes, Bundesarbeitskammer Österreich, Chambre des Salaries Luxembourg (2019): Gut ausbilden, Weiterbildung stärken, die Zukunft gestalten: Für ein Recht auf berufliche Weiterbildung! Positionspapier Juli 2019.

<sup>3</sup> Vgl. Ludger Wößmann (2017): Das Wissenskapital der Nationen: Gute Bildung als Wachstumsmotor; in: Wirtschaftsdienst. Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Heft 13/2017, S. 38–42.

Standortwettbewerb vorn zu sein oder zu bleiben. Eine arbeits- und arbeitnehmerorientierte Wirtschaftsförderung gehört deshalb ins Zentrum der Wirtschaftspolitik. Gut ausgebildete Fachkräfte und eine funktionierende „Qualifizierungsinfrastruktur“ – also Möglichkeiten, Beschäftigte aus- und weiterzubilden und bei sich wandelnden Anforderungen neue Kompetenzen aufzubauen – sind Standortvorteile, die offensiv beworben werden können. Denn Ansiedlungen erfolgen dort, wo die Aussicht auf qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gut ist.

Um die **Transformation aktiv zu gestalten**, schlägt die Arbeitnehmerkammer eine **Qualifizierungsoffensive** für das Land Bremen vor, die eine Schnittstelle von Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik markiert. Im Kern geht es dabei um Weiterbildungen für Beschäftigte und Arbeitslose, damit sie einen ersten oder neuen Berufsabschluss erreichen oder ihre Kompetenzen und Qualifikationen an neue Anforderungen anpassen können. Dafür ist es wichtig, die Zukunftsbranchen und -berufe zu identifizieren, in denen die Betriebe künftig Fachkräfte brauchen, und auf gesicherter Basis Qualifizierungsbedarfe zu erfassen. Ebenso wichtig ist es, viele Teilnahmen durch niedrige Zugangsschwellen zu ermöglichen und die zu erreichen, die bisher kaum an beruflicher Bildung partizipieren.

Die Voraussetzungen im Land Bremen sind gut. Das Arbeitskräftepotenzial ist hoch. Die verschiedenen Akteure sind gut miteinander vernetzt und zeigen große Bereitschaft zur Kooperation. Es existiert eine kleine, aber feine Landschaft wissenschaftlicher Institute, die ihre Forschung zu Entwicklungen der Arbeitswelt in der Transformation einbringen können. In den relevanten Institutionen gibt es viele engagierte Einzelpersonen, die sich für gute Aus- und Weiterbildungspolitik einsetzen. Die Agentur für Arbeit und die beiden Jobcenter sind aufgeschlossen und nutzen aktiv die gesetzlichen Möglichkeiten zur Weiterbildungsförderung von Beschäftigten und Arbeitslosen und der Förderung der Personalentwicklung bei Unternehmen. Das Land Bremen unterstützt mit eigenen Förderprogrammen. Es gibt unabhängige Weiterbildungsberatung beispielsweise bei der Arbeitnehmerkammer, durch die Frauenberatung oder die Anerkennungsberatung. Schließlich gibt es unterschiedlichste Beratungsangebote für Unternehmen, wie beispielsweise die „Servicestelle digital am Arbeitsplatz“ oder „Avanja – Frauen in die IT“, zu denen aktuell immer wieder innovative Ansätze hinzukommen und die um sozialpartnerschaftliche Elemente ergänzt werden könnten.

Rückenwind dürfte zudem von der Bundesregierung kommen, die berufliche Weiterbildung zu einem Schwerpunkt der Legislatur erklärt hat, zusätzliche Instrumente zur Förderung schaffen und bei Arbeitslosen endlich der Qualifizierung den Vorrang gegenüber der Vermittlung geben will – wenn auch die bisherigen Förderlücken für von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern selbstbestimmten Weiterbildungen vom Bund nicht angegangen werden.

Die jüngst gegründete Landesagentur für berufliche Weiterbildung (LabeW) kommt für eine landespolitische Qualifizierungsoffensive wie gerufen, denn bei ihr könnten die Fäden zusammenlaufen: Sie könnte die Organisation, Koordination und Administration in die Hand nehmen, könnte neue Weiterbildungsverbände und innovative Pilotprojekte ins Leben rufen. Die LabeW könnte zudem die politische und sozialpartnerschaftliche Steuerung der unterschiedlichen Aktivitäten sicherstellen.

Das Land ist gefordert, all diese Möglichkeiten zusammenzuführen, sie für eine **konzertierte Qualifizierungspolitik** zu nutzen und mit eigenen Maßnahmen und Programmen voranzutreiben. Die

einzelnen Säulen der Qualifizierungsoffensive und mögliche Bausteine stellt die Arbeitnehmerkammer im Folgenden vor.

### Beschäftigten ohne Berufsabschluss Aufstiege ermöglichen

Jede und jeder fünfte Bremerin beziehungsweise Bremer zwischen 25 und 64 Jahren hat keinen beruflichen Abschluss.<sup>4</sup> Für **Ungelernte** stehen die Arbeitsmarktchancen aber schlecht, weil es für sie zu wenige Stellen gibt. Ein Drittel der Bremerinnen und Bremer ohne Berufsabschluss ist deshalb arbeitslos (33,5 Prozent, mit Abschluss sind es dagegen 5,0 Prozent).<sup>5</sup> Wer dennoch einen Job gefunden hat, ist häufig in Erwerbsformen mit prekärem Potenzial beschäftigt – mit hoher Arbeitsplatzunsicherheit, niedrigem Lohn und schlechten Arbeitsbedingungen.<sup>6</sup> Die Folge sind unstete Erwerbsbiografien **zwischen Arbeitslosigkeit und wechselnden Jobs**. Von den sozialversichert beschäftigten Bremerinnen und Bremern haben rund 39.000 keine Ausbildung abgeschlossen, bei den ausschließlich geringfügig Beschäftigten sind es weitere 10.000. Diese knapp 50.000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bieten viel Potenzial für den **Aufstieg zur Fachkraft** mit Aussicht auf bessere Bezahlung, mehr Absicherung und kontinuierliche Beschäftigung.

- ▶ Seit 2019 bietet das Qualifizierungschancengesetz (QCG) neue Weiterbildungsmöglichkeiten für Beschäftigte. Dazu gehört das Angebot an Geringqualifizierte, einen Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf zu erreichen, in dem ein Engpass an Fachkräften besteht. Im Jahr 2020 wurden im Land Bremen jahresdurchschnittlich 121 Förderfälle der Beschäftigtenqualifizierung mit anerkanntem Berufsabschluss gezählt.<sup>7</sup> Das ist ein Erfolg, den die Landesregierung zusammen mit der Agentur für Arbeit und den beiden Jobcentern durch verbindlich festgelegte Fallzahlen ausbauen sollte.
- ▶ Beim QCG handelt sich um eine Arbeitgeberförderung durch die Arbeitslosenversicherung: Dem Betrieb werden die Weiterbildungskosten erstattet und Zuschüsse zum weitergezahlten Arbeitsentgelt gewährt. Die Beschäftigten selbst bekommen keine Gratifikation für ihre Weiterbildungsbemühungen. Das Landesprogramm Qualifizierungsbonus kann hier einspringen. Konzipiert war es ursprünglich als Bonus für Umschülerinnen und Umschüler im SGB II. Das Bremer Programm war so erfolgreich, dass der Bund den Qualifizierungsbonus demnächst als „Weiterbildungsgeld“ in die gesetzliche Regelförderung für Arbeitslose aufnehmen will. Dadurch werden die Mittel im Landesprogramm frei und können künftig als neue Zielgruppe gering qualifizierte Beschäftigte adressieren. Die Teilnahme an einer Weiterbildung mit Berufsabschluss nach dem QCG könnte dann mit einer monatlichen Aufwandsentschädigung von 200 Euro unterstützt werden.

<sup>4</sup> Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2021): Internationale Bildungsindikatoren im Ländervergleich, Ausgabe 2021.

<sup>5</sup> Vgl. Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2021): Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten (Jahreszahlen).

<sup>6</sup> Vgl. Schütz, Holger (2021): Koordinaten der Arbeit im Land Bremen. Befragung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern 2021. Eine Studie von infas – Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH im Auftrag der Arbeitnehmerkammer Bremen.

<sup>7</sup> Vgl. Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2021): Förderung der beruflichen Weiterbildung.

- ▶ Während einer abschlussorientierten Weiterbildung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern muss der Betrieb über einen längeren Zeitraum deren Arbeitsausfall kompensieren. Mit dem aus der Personalentwicklung bekannten Instrument Jobrotation ließe sich Unterstützung organisieren und zugleich neue Chancen für Arbeitslose schaffen. Während eine ungelernete Mitarbeiterin oder ein ungelerner Mitarbeiter sich zur Fachkraft weiterbildet, rückt eine arbeitslose Ersatzkraft nach, die vorher eingearbeitet wird. Endet die Weiterbildung, scheidet die Vertretung wieder aus, wenn nicht ein Klebeeffekt sie im Betrieb hält. Denn die weitergebildete Mitarbeiterin beziehungsweise der Mitarbeiter dürfte eine neue Funktion erhalten und die Übernahme einer bewährten Vertretung naheliegen. So könnten mit Jobrotation gleich zwei Arbeitsmarktprobleme gleichzeitig angegangen werden: Die betriebliche Fachkräftesicherung durch abschlussbezogene Qualifizierung von Beschäftigten und die Verringerung der Arbeitslosigkeit von Ungelernten.
- ▶ Bei der Förderung nach dem QCG stehen die Interessen und der Planungshorizont der Arbeitgeber im Vordergrund. Kann der Betrieb nicht als Partner für eine Weiterbildung gewonnen werden, ist für die Beschäftigten keine Qualifizierung möglich. Das erschwert Entwicklungsbestrebungen ganz besonders für Geringqualifizierte. Bei der Unterstützung von ungelerten Beschäftigten bei Weiterbildung im eigenen Interesse tut sich eine Förderlücke auf. Während für ausgebildete Fachkräfte mit dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG) längst ein Rechtsanspruch auf Förderung von Aufstiegsweiterbildungen besteht und ein staatlicher Zuschuss zu Kursgebühren und Lebensunterhalt gezahlt wird (Aufstiegs-BAföG), der aus Landesmitteln noch aufgestockt werden kann (Bremische Aufstiegsfortbildungs-Prämie), gibt es keine adäquate Unterstützung für Beschäftigte, die vom Ungelernten- auf das Fachkräfteniveau aufsteigen wollen, wenn der Arbeitgeber sich daran nicht interessiert zeigt. Ein Landesprogramm „Aufstieg zur Fachkraft durch Landes-BAföG“ könnte diese Lücke schließen, indem die Kosten der Weiterbildung und ein Zuschuss zum Lebensunterhalt finanziert werden, um – beispielsweise in Kombination mit der Brückenteilzeit – den Verdienstaufschlag für Weiterbildungszeiten zu kompensieren.

## Transformation der betrieblichen Arbeitswelt fair gestalten

Der **Transformationsprozess** wird auch gut ausgebildete Fachkräfte vor Herausforderungen stellen. Denn Digitalisierung und Dekarbonisierung verändern die **Arbeitsorganisation** in den Betrieben und die **Anforderungen** an den einzelnen Arbeitsplätzen. Bei den Sozialpartnern besteht seltene Einigkeit, dass der Bedarf an betrieblicher Weiterbildung groß ist und wächst. Denn allen ist klar, dass ohne das Wissen und das Können der Belegschaften die Transformation nicht gelingen kann. Unsicherheit besteht darüber, welche **Kompetenzanpassungen und Qualifizierungen** konkret gebraucht werden.

- ▶ Transformationslotsen könnten Unternehmen dabei unterstützen, Innovationspotenziale zu erkennen, die betrieblichen Weiterbildungsbedarfe zu identifizieren und den Kompetenz-

aufbau in den Belegschaften zu stärken. Nach niedersächsischem Vorbild könnten die Bildungswerke der Sozialpartner diese Funktion übernehmen. Die Fortbildung zum Transformationslotsen wäre über das QCG förderfähig.

- ▶ Branchenbezogene Weiterbildungsverbände von Sozialpartnern, Trägern und Wissenschaft sind ebenfalls ein vielversprechender Ansatz. Ein gutes Beispiel ist der Weiterbildungsverbund der Bremer Fahrzeugindustrie (getragen von den Bildungswerken des DGB und der Wirtschaft, unterstützt vom Institut für Technik und Bildung der Universität Bremen und gefördert von der Agentur für Arbeit). Er soll den Wandel der Branche begleiten und die beschäftigten Fachkräfte insbesondere bei kleinen und mittleren Unternehmen mitnehmen und halten. Auch das Verbundprojekt „PortSkill 4.0“ für die Häfen ist ein gutes Beispiel (getragen von ma-co maritimes kompetenzzentrum GmbH, den Betreibergesellschaften der Häfen in Bremen und Hamburg und die Sozialpartner). Das Land sollte solche Verbände auch für andere Branchen anstoßen. Explizit benannt sei die für Bremen bedeutsame Logistik, in der immerhin 12,5 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten arbeiten.<sup>8</sup> In den Logistikbetrieben wächst der digitale Veränderungsdruck, während es an Weiterbildungsmöglichkeiten fehlt. Das vom Bund geförderte Projekt SmaLo – Smartes Lernen in der Logistik – leistet mit der Entwicklung eines digitalen Weiterbildungsportals und acht Verbundpartnern aus Wirtschaft, Wissenschaft und Weiterbildung bereits sinnvolle Vorarbeit.
- ▶ Nicht von ungefähr sind sozialpartnerschaftliche Weiterbildungsverbände bisher eher in Branchen entstanden, die von großbetrieblichen Strukturen geprägt sind. Der Beschäftigungserhalt durch Anpassung der Qualifikationen muss aber auch in kleinen und mittleren Betrieben forciert werden. Ein Landesprogramm „Beschäftigung und Innovation in der Transformation“ könnte diese Aufgabe übernehmen. Betriebsräte und Unternehmensleitungen mitbestimmter Betriebe würden in einem moderierten Prozess bei einem Digitalisierungs- und Automatisierungsmonitoring unterstützt, um die Innovationspotenziale und Qualifikationsbedarfe zu ermitteln. Die betrieblichen Einzelbefunde würden auf einer überbetrieblichen Ebene gesammelt, um daraus Rückschlüsse zu den vertretenen Branchen zu ziehen und Qualifizierungsbausteine für KMU zu entwickeln. Das Programm könnte auf diese Weise ein Digitalisierungs- und Automatisierungsfrühwarnsystem mit der Entwicklung eines passgenauen Instrumentenkastens für die Personalentwicklung verknüpfen.
- ▶ Insgesamt bietet das Land Bremen eine vielfältige Landschaft von (wissenschaftlichen) Anbietern, die sich mit Fragen der sozialpartnerschaftlichen Transformation befassen und mit ihren Ressourcen stärker in den Transformationsprozess eingebunden werden sollten. Dazu gehören die Kooperationsstelle Hochschule/Gewerkschaften, das Zentrum für Arbeit und Politik (zap) an der Universität Bremen oder die Mitbestimmungs- und Technologieberatung bei der Arbeitnehmerkammer. Sie sollten angeregt und dabei gefördert werden, ihre

<sup>8</sup> Vgl. Eschkötter, Nico (2021): Branchenreport Logistik. KammerKompakt Nr. 2 2021, Mai 2021.

Forschung zu intensivieren und ihre Erkenntnisse in weiterbildenden Veranstaltungen für Multiplikatorinnen und Multiplikatoren weiterzugeben. Auf der Basis der gebündelten und systematisierten Erkenntnisse von Wissenschaft, Transformationslotsen, Weiterbildungsverbänden und Weiterbildungsagentur kann eine sozialpartnerschaftliche Gesamtstrategie für Branchen und Betriebe entwickelt und die Konzeption und modellhafte Erprobung von Weiterbildungsangeboten gefördert werden.

### Faire Transition: Umstiege ohne Abstiege

Im Strukturwandel – im aktuellen Transformationsprozess mag es auch zu disruptiven Veränderungen mit Strukturbrüchen kommen<sup>9</sup> – verschieben sich Branchen- und Berufsstrukturen. Dabei gehen qualifizierte Arbeitsplätze verloren, während an anderer Stelle neue entstehen. Das birgt die Gefahr, dass die Zahl der Arbeitslosen wächst und parallel neu entstehende Stellen nicht besetzt werden können. Es wird deshalb nicht allein mit betrieblichen Anpassungsqualifizierungen getan sein. Bei sich abzeichnendem Stellenabbau müssen Beschäftigte die Chance bekommen, frühzeitig den Betrieb, die Branche oder den Beruf zu wechseln. Damit solche **Übergänge (Transition)** gesichert gelingen können, braucht es **Unterstützung bei den Umstiegen**. Bisher fehlt der Arbeitsförderung aber ein präventives Instrument, das Arbeitslosigkeit vermeidet und zugleich das Arbeitsangebot an die (prognostizierte) Nachfrage anpasst. Das Land Bremen könnte diese Lücke mit einem Pilotprojekt „**Transitions-gesellschaft**“ füllen, das auch die Enquetekommission „Klimaschutzstrategie für das Land Bremen“ vorschlägt.<sup>10</sup>

- ▶ Im Fokus stehen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die in solchen Branchen arbeiten, in denen Beschäftigungsverluste zu erwarten sind. Potenziell gefährdet sind Arbeitsplätze im stationären Einzelhandel, in dem die Digitalisierung Tätigkeiten überflüssig macht und der zugleich der scharfen Konkurrenz des Onlinehandels ausgesetzt ist. Auch die Arbeitsplätze in der für das Land Bremen wichtigen Hafenvirtschaft stehen im Automatisierungs- und Digitalisierungsprozess spätestens dann unter Druck, wenn 2025 die bis dahin geltende tarifliche Beschäftigungszusicherung ausläuft.<sup>11</sup> In Anlehnung an das Instrument der Transfergesellschaften nach dem SGB III und nach dem Vorbild der österreichischen

<sup>9</sup> Vgl. Knuth, Matthias (2021): Transformative Arbeitsmarktpolitik. Herausforderungen der Arbeitsmarktpolitik unter den Bedingungen der „konfluenten Digitalisierung“. Working Paper im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung Nummer 219, Juli 2021.

<sup>10</sup> Vgl. Bremische Bürgerschaft (2021): Abschlussbericht der Enquetekommission „Klimaschutzstrategie für das Land Bremen“. Bremen, Dezember 2021.

<sup>11</sup> In der Hafenvirtschaft beschleunigt der internationale Wettbewerbsdruck den Automatisierungs- und Digitalisierungsprozess heftig. Befragungen von Expertinnen und Experten aus Management und Interessenvertretungen zeigen Einigkeit in der Einschätzung, dass Anpassungsqualifizierungen zwar Beschäftigte auf veränderten Arbeitsplätzen halten können, es jedoch insgesamt zu einer Reduzierung der Hafearbeitsplätze kommen wird. Der „Tarifvertrag Zukunft“ setzt darauf, die Folgen der Automatisierung sozialverträglich und mitbestimmt zu gestalten. Dafür ist eine Automatisierungskommission eingesetzt, die unterschiedliche Instrumente zum Beschäftigungserhalt an die Hand bekommen hat. Der Verzicht auf betriebsbedingte Kündigung endet 2025. Zu den Automatisierungs- und Digitalisierungsprozessen in der Hafenvirtschaft vgl. Buss, Klaus-Peter (2018): Branchenanalyse Hafenvirtschaft. Entwicklungslinien des Hafenv Wettbewerbs und Herausforderungen der öffentlichen Akteure.



Arbeitsstiftungen<sup>12</sup> sollten branchenspezifische „Transitions-gesellschaft“ gegründet werden. Von Arbeitslosigkeit bedrohte Beschäftigte wechseln von ihrem Betrieb direkt in die Gesellschaft, werden dort intensiv beraten, nach Neuorientierung in eine abschlussbezogene Weiterbildung übermittelt, während der Bildungsmaßnahme intensiv begleitet und schließlich im Übergang zum neuen Arbeitsplatz unterstützt.<sup>13</sup>

- ▶ Die Transfergesellschaften des SGB III funktionieren ähnlich, verfolgen aber das Ziel der schnellen Vermittlung. Für die Beschäftigten liegt der Vorteil von solchen branchenspezifischen Gesellschaften darin, dass sie kollektiv gesicherte Übergänge organisieren und den kontinuierlichen Vertrauenskontakt mit einer/einem festen Beraterin/Berater garantieren. Die Organisationsform der Gesellschaft bietet zudem Möglichkeiten, dass Erkenntnisse zu Arbeitsmarkt- und Branchenentwicklungen und voraussichtlichen Arbeitskräftebedarfen gesammelt und verwertet werden können und ein branchenübergreifendes Betriebs- und Trägernetzwerk aufgebaut werden kann. Beides sind deutliche Pluspunkte gegenüber den Standardverfahren der Agentur für Arbeit.

Ein besonderer Reiz von Transitions-gesellschaften liegt in einem Finanzierungsmix aus Leistungen des SGB III (Lohnersatzleistung plus Weiterbildungsgeld aus der Arbeitslosenversicherung und Kosten der Weiterbildungsmaßnahme), einem ergänzenden Landesprogramm (Qualifizierungsbonus und Beratungs- und Unterstützungsressourcen) und schließlich Beiträgen von Arbeitgebern, die im Strukturwandel Arbeitsplätze abbauen.<sup>14</sup>

## Arbeitslose zu Fachkräften qualifizieren

Das **Arbeitskräftepotenzial** im Land Bremen ist grundsätzlich groß. Denn es gibt einen Überschuss an Arbeitskräften und zu wenige Arbeitsplätze. Jeder und jede zehnte potenziell Beschäftigte ist deshalb formal arbeitslos. Nicht mitgerechnet ist die sogenannte stille Reserve, also die Menschen, die zwar Arbeit suchen, aber nicht arbeitslos gemeldet sind.

Was sozialpolitisch ein großes Problem darstellt, kann im demografischen Umbruch zum Vorteil werden. Doch von den registrierten Arbeitslosen haben zwei Drittel keinen Berufsabschluss (27.000 Menschen) und allein deshalb schlechte Beschäftigungschancen. Denn auf Helferniveau werden rein quantitativ zu wenige Stellen angeboten.<sup>15</sup> Unterdessen wird es für die Betriebe immer schwieriger, Fachkräfte mit einer passenden Berufsausbildung zu finden und die demografischen

<sup>12</sup> Vgl. dazu auch: Voest-Alpine-Stahlstiftung (Hrsg.) (2013): Umstiege. 25 Jahre Stahlstiftung 1987–2012. Linz 2013.

<sup>13</sup> Weil der Arbeitsförderung ein präventives Instrument bei erwartbarem Arbeitsplatzverlust (oder auch bei gut begründetem Wunsch nach Veränderung) fehlt, lässt sich ein Pilotprojekt leider auf Dauer bei den Teilnehmenden nur an den Status der Arbeitslosigkeit knüpfen.

<sup>14</sup> Vgl. Geraedts, Regine (2020): Von der Transfergesellschaft zur Fair Transition. Arbeitspapier der Arbeitnehmerkammer vom 16. Juli 2020 (unveröffentlicht).

Geraedts, Regine (2020): Fair Transition durch Qualifizierung. Ablauf und Instrumentierung. Arbeitspapier der Arbeitnehmerkammer vom 23. Juli 2020 (unveröffentlicht).

<sup>15</sup> Vgl. Geraedts, Regine (2021): Gut beraten, vielfältig fördern, Armut verhindern. Bericht zur Erwerbslosigkeit im Land Bremen. Herausgeber: Arbeitnehmerkammer Bremen, Juni 2021.

Entwicklungen lassen die Fachkräftelücke in den kommenden Jahren immer größer werden.<sup>16</sup> Ein Arbeitsmarkt, auf dem viele **ungelernte Arbeitslose** um wenige offene Stelle konkurrieren, während die Unternehmen gleichzeitig erfolglos nach Fachkräften suchen, ist dysfunktional. Um die Passung zu verbessern, müssen dann möglichst viele Arbeitslose einen **Berufsabschluss nachholen** können. Das mildert den immer größer werdenden Fachkräftemangel, reduziert Arbeitslosigkeit und entschärft Armutsrisiken und soziale Spaltung.

- ▶ Die Förderung beruflicher Weiterbildung verbessert die Arbeitsmarktchancen von Arbeitslosen. Am überzeugendsten sind die Erfolge, wenn ein anerkannter Berufsabschluss erreicht wird. Das zeigen zahlreiche wissenschaftliche Studien. Das von der Bundesregierung geplante Weiterbildungsgeld in Höhe von 150 Euro wird als neues Regelinstrument den Zugang zu Weiterbildung erleichtern, die Teilnahme attraktiver machen und Abbrüche präventiv vermeiden helfen.<sup>17</sup> Die Agentur für Arbeit und die von ihr und den Kommunen geführten Jobcenter sollten gemeinsam mit dem Land Bremen die Förderung beruflicher Weiterbildung ausweiten und noch stärker als bisher auf abschlussorientierte Maßnahmen wie Umschulungen setzen. Dies sollte auch vor dem Hintergrund bundespolitischer Reformvorhaben gelingen: Neben dem neuen Weiterbildungsgeld und der bewährten Weiterbildungsprämie für erfolgreich abgelegte Prüfungen soll endlich die regelhafte Verkürzung der Ausbildungsdauer bei Umschulungen und der Vorrang der Vermittlung vor Weiterbildung entfallen. Eine motivierende Beratung und das Angebot von umschulungsbegleitenden Hilfen von Anfang an, sind zusätzlich gute Investitionen in den Maßnahmeerfolg. Denn eine häufig von Arbeitslosen benannte Zugangshürde zu Umschulungen ist die Sorge, sich zu weit von Bildung entfernt zu haben und das Lernen erst wieder lernen zu müssen.<sup>18</sup>
- ▶ Das Teilhabechancengesetz bietet im SGB II eine bisher nicht genutzte Möglichkeit, öffentlich geförderte Beschäftigung mit abschlussbezogener Weiterbildung zu verbinden. Sinnvoll wäre ein Modellprojekt, das die auf fünf Jahre befristete Beschäftigungsförderung nach § 16i mit berufsqualifizierenden Angeboten flankiert. Dafür sollten zwei oder drei Berufsfelder ausgewählt werden, in denen es genügend Maßnahmeplätze und zugleich Fachkräftebedarfe gibt. Möglichkeiten wären Hauswirtschaft, Frühpädagogik oder Gartenpflege. Geeignete Teilnehmende können sich durch begleitende Lehrgänge auf die Externenprüfung bei den zuständigen Kammern vorbereiten oder sich modular nachqualifizieren mit dem Ziel, einen Ausbildungsabschluss zu erreichen.<sup>19</sup> Dabei ergeben sich Anknüpfungspunkte zum Landesprogramm „Nachqualifizierung Externenprüfung“ (NQE), das unbedingt weitergeführt werden sollte.

<sup>16</sup> Vgl. Geraedts, Regine (2020): Krise am Fachkräftemarkt verlangt nach Lösungen. Schwieriger Aufbruch für mehr Ausbildung im Land Bremen. In: Arbeitnehmerkammer (Hrsg.): Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen 2020, S. 68–75, März 2020.

<sup>17</sup> Vgl. Osiander, Christopher/Dietz, Martin (2015): What could all the money do? Ergebnisse eines faktoriellen Surveys zur Bedeutung von Opportunitätskosten bei Weiterbildungsentscheidungen. IAB Discussion Paper 4/2015.

<sup>18</sup> Vgl. Osiander, Christopher; Dietz, Martin (2016): Determinanten der Weiterbildungsbereitschaft: Ergebnisse eines faktoriellen Surveys unter Arbeitslosen. In: Journal for labour market research, Vol. 49, No. 1, S. 59–76.

<sup>19</sup> Vgl. Geraedts, Regine (2021): Gut beraten, vielfältig fördern, Armut verhindern. Bericht zur Erwerbslosigkeit im Land Bremen. Herausgeber: Arbeitnehmerkammer Bremen, Juni 2021.

- ▶ Vielversprechend sind neue Verbundansätze, die Fachkräfteangebot und -nachfrage auf eine Branche bezogen zum Ausgleich bringen wollen. Genannt sei das Projekt „F.IT – Frauen in IT“, das auch wegen seines geschlechterpolitischen Zugangs beispielhaft ist. Schließlich lässt sich konstatieren, dass der Fachkräftemangel sich überall da zuspitzt, wo Berufe von nur einem Geschlecht dominiert sind – sei es nun in der Pflege oder in der Informatik. Den Verbund von „F.IT – Frauen in IT“ hat der IT-Branchenverband bremen digitalmedia zusammen mit zwei Forschungseinrichtungen begründet. Die Verbundpartner ermitteln die Qualifikationsbedarfe der Branche und übersetzen sie gemeinsam mit der Agentur für Arbeit in Weiterbildungs- und Umschulungsangebote für arbeitslose Frauen. Das Projekt hat sich zugleich zum Ziel gesetzt, junge Frauen für Erstausbildung als Nachwuchskräfte zu gewinnen. Denn Ausbildung ist und bleibt das Fundament für die Generierung von Fachkräften. Wünschenswert wären solche Verbünde zur Weiterbildung für Arbeitslose auch für andere Branchen oder Handwerksinnungen wie beispielsweise Sanitär Heizung Klima.

## Ausbildung – das Fundament der Fachkräftesicherung

Das Qualifikationsniveau der Bevölkerung ist ein entscheidender Wirtschaftsfaktor. Auch für den sozialen Zusammenhalt spielt es eine wichtige Rolle. Denn ein Berufsabschluss wirkt präventiv gegen Arbeitslosigkeit, ist das Eintrittsticket in den Arbeitsmarkt und zugleich eine stabile Basis für eine zukunftsfähige Neupositionierung im Strukturwandel. Auf individueller Ebene beeinflusst das Qualifikationsniveau Arbeitsmarktchancen und die Möglichkeiten gesellschaftlicher Teilhabe.

Im Land Bremen erreichen aber zu wenige junge Menschen einen beruflichen Abschluss. In keinem anderen Bundesland ist der Anteil der jungen Erwachsenen so groß, die auch mit 35 Jahren noch keinen dualen, schulischen oder gar akademischen Abschluss vorweisen können. Er lag zuletzt bei 22 Prozent.<sup>20</sup> **Ausbildungslosigkeit** scheint eine der **Quellen der Arbeitslosigkeit** im Land Bremen.

In der aktuellen demografischen Umbruchphase mit dem prognostizierten **Fachkräftemangel** in vielen Berufen des mittleren Qualifikationsbereichs führt kein Weg mehr am **Ausbau der beruflichen Ausbildungskapazitäten** vorbei, um mehr jungen Menschen eine gute Zukunftsperspektive zu eröffnen und zugleich um die Versorgung des Arbeitsmarkts mit Fachkräften zu sichern. In den kommenden zehn Jahren werden mehr als 75.000 Beschäftigte der geburtenstarken Jahrgänge den Arbeitsmarkt verlassen und mit ihnen jede vierte beruflich ausgebildete Fachkraft im Land Bremen.<sup>21</sup> Ohne jungen Fachkräftenachwuchs geht deshalb nichts: von der Pflege über die IT-Infrastruktur bis zum Gewinnen sauberer Energie und Klimaschutz.

- ▶ Die aktuelle Ausbildungsquote von fünf Prozent reicht nicht aus, um den Ersatzbedarf an Fachkräften decken zu können. Zugleich reicht das Lehrstellenangebot nicht aus, um alle Ausbildungsinteressierten zu versorgen. Ein umlagefinanzierter und vom Land verwalteter

<sup>20</sup> Vgl. Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.): Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2021. Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung. Bonn 2021.

<sup>21</sup> Vgl. Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2022): Beschäftigte am Arbeitsort nach Berufsabschluss und weiteren Merkmalen. Sonderauswertung im Auftrag der Arbeitnehmerkammer Bremen.

Ausbildungsfonds könnte Anreize für mehr einzelbetriebliche Investitionen in die Fachkräftebildung bieten und helfen, die Zukunft der dualen Ausbildung zu sichern.<sup>22</sup> Er böte zugleich die Möglichkeit, die Ausbildungsqualität durch ein überbetriebliches Unterstützungssystem zu verbessern. Könnten gerade kleine und mittlere Betriebe auf eine solche Unterstützung zurückgreifen, würden sich gegebenenfalls mehr Betriebe Ausbildung zutrauen und würden zudem ermuntert, auch solche Jugendliche in das Ausbildungssystem zu integrieren, die unter den heutigen Marktbedingungen kaum Zugang bekommen. Auch die Enquetekommission „Klimaschutzstrategie für das Land Bremen“ bejaht diesen Vorschlag, weil er nicht zuletzt Steuerungsmöglichkeiten bietet, um für den Klimaschutz wichtige Berufe am Ausbildungsmarkt stärker gewichten zu können.<sup>23</sup> Schließlich müssen die Kapazitäten der in der Regel vom Land verantworteten schulischen Ausbildungen etwa in Gesundheits- und Erziehungsberufen ausgeweitet werden.

## Schlussbemerkungen

Das Sicherheits- und Aufstiegsversprechen des Sozialstaats ist in dem beginnenden, tiefgreifenden Transformationsprozess gefragt wie nie. Berufliche Aus- und Weiterbildung, Anpassungs-, Aufstiegs- und Umqualifizierung sind wichtige Elemente dieses Versprechens. Denn wenn gesellschaftliche Aufstiegsmöglichkeiten abnehmen, Umstiege nur schwer zu machen sind und Abstiegsrisiken bedrohlich werden, dann schwindet der **gesellschaftliche Zusammenhalt**. Die zentrale Achse, um die sich gerade in der Transformation alles dreht, ist deshalb eine faire Arbeitsmarktordnung, eine Einkommens- und Verteilungspolitik, die soziale Ungleichheit eindämmt und für einen angemessenen Lastenausgleich im Strukturwandel sorgt. Dass nun allmählich aus dem Arbeitgebermarkt, auf dem viele Arbeitslose und Bewerberinnen und Bewerber um wenige Stellen konkurrierten, ein Arbeitnehmermarkt wird, auf dem die Unternehmen mit attraktiven Angeboten um Beschäftigte werben müssen, ist eine hilfreiche Machtverschiebung. Es gibt allerdings keinen Automatismus, dass davon alle profitieren würden. Das Land ist gefordert, jetzt die Weichen für eine Qualifizierungsoffensive zu stellen und sie mit eigenen Maßnahmen und Programmen voranzutreiben. Dann können aus dem „3-D-Strukturwandel“ viele **Chancen für eine klimagerechte Wirtschaft**, einen **fairen Arbeitsmarkt** und eine **zukunftsfähige Gesellschaft** erwachsen.

Februar 2022

Regine Geraedts

Referentin für Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik  
[geraedts@arbeitnehmerkammer.de](mailto:geraedts@arbeitnehmerkammer.de)

<sup>22</sup> Vgl. Barczak, Tristan/Pieroth, Bodo (2021): Rechtliche Rahmenbedingungen der Umsetzung eines Landesausbildungsfonds im Land Bremen. Rechtsgutachten erstattet der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa der Freien Hansestadt Bremen. Passau/Münster, April 2021.

<sup>23</sup> Vgl. Bremische Bürgerschaft (2021): Abschlussbericht der Enquetekommission „Klimaschutzstrategie für das Land Bremen“. Bremen, Dezember 2021.