

STUDY

Study 371 · Oktober 2017

QUALIFIZIERUNG UND TEILQUALIFIZIERUNG IN TRANSFERGESELLSCHAFTEN

Gernot Mühge

Dieser Band erscheint als 371. Band der Reihe Study der Hans-Böckler-Stiftung. Die Reihe Study führt mit fortlaufender Zählung die Buchreihe „edition Hans-Böckler-Stiftung“ in elektronischer Form weiter.

STUDY

Study 371 · Oktober 2017

QUALIFIZIERUNG UND TEILQUALIFIZIERUNG IN TRANSFERGESELLSCHAFTEN

Gernot Mühge

Autor

Gernot Mühge, Jahrgang 1970, ist Sozialwissenschaftler und seit 2014 geschäftsführender Gesellschafter des Helex Instituts, Bochum; er leitet dort den Forschungsbereich Restrukturierung und soziale Sicherheit. Seine Laufbahn als Arbeitsmarktforscher begann 1996 am damaligen Institut Arbeit und Technik, dem späteren Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen. Seine Forschungserfahrung beruht auf verschiedenen nationalen und internationalen Projekten zu den Themengebieten betriebliche Beschäftigungs- und Personalpolitik, personelle Flexibilität von Unternehmen sowie zur Entwicklung von Alternativen zu Personalabbau in betrieblichen Krisensituationen.

© 2017 by Hans-Böckler-Stiftung
Hans-Böckler-Straße 39, 40476 Düsseldorf
www.boeckler.de



Die Study „Qualifizierung und Teilqualifizierung in Transfergesellschaften“ von Gernot Mühge ist unter der Creative-Commons-Lizenz CC BY 4.0 international lizenziert (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

ISBN: 978-3-86593-281-5

Redaktion und Kontakt: Jan-Paul Giertz, Hans-Böckler-Stiftung
Satz: DOPPELPUNKT, Stuttgart

Alle Rechte vorbehalten. Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt.

INHALT

Auf einen Blick	7
Vorwort	8
1 Executive Summary	10
2 Ausgangslage und Problemaufriss	13
2.1 Ziel der Expertise und Vorgehensweise	14
2.2 Aufbau des Papiers	15
3 Die Instrumente des Beschäftigtentransfers im Überblick	16
3.1 Aufgabe, Zielgruppe, Entwicklungslinien	16
3.2 Struktur und statistische Entwicklung, Trägerlandschaft	17
3.3 Kritische Aspekte: Überkomplexität, fehlende Stringenz, schlechtes Image	19
4 Qualifizierung und Teilqualifikation in Transfergesellschaften	24
4.1 Arbeitsmarktpolitik im berufsfachlichen Arbeitsmarkt	24
4.2 Anforderungen und Fördermöglichkeiten der Qualifizierung in Transfergesellschaften im SGB III	25
4.3 Variabilität und Formen der Qualifizierung in der bisherigen Transferpraxis	29
4.4 Quantitative Studien über Qualifizierung im Transfer	31
4.5 Zwischenfazit	32

5	Teilqualifikation	34
5.1	Die Debatte um flexible Wege zum Berufsabschluss	34
5.2	Teilqualifizierung als Instrument der Arbeitsmarktpolitik	37
6	Teilqualifikationen in Transfergesellschaften: Szenarien für eine erfolgreiche Verankerung	38
6.1	Zielgruppen in Transfergesellschaften und Anknüpfungspunkte für Teilqualifizierungen	38
6.2	Anknüpfungspunkte für Teilqualifizierungen in Transfergesellschaften: Einschätzungen von Experten	39
6.3	Wirkungsmodell: Wie kann (Teil-)Qualifizierung und Kompetenzerkennung in Transfergesellschaften verankert werden?	42
7	Zusammenfassung und Ausblick	46
	Literatur	49

AUF EINEN BLICK

Mit der Einführung des § 111a SGB III im Sommer 2016 wurden die Förderbedingungen für Qualifizierungen während des Bezugs von Transferkurzarbeitergeld entschieden verbessert und die Möglichkeiten zu abschlussbezogenen Maßnahmen im Beschäftigtertransfer gestärkt. In diesem Kontext erscheinen Teilqualifikationen als ein vielversprechendes Konzept für die Qualifizierungspraxis. Die Studie untersucht Ansatzpunkte, Grenzen und geeignete Zielgruppen von Ausbildungsmodulen im Rahmen von Transfergesellschaften.

VORWORT

Betriebsstilllegungen, Insolvenzen und Massenentlassungen braucht niemand. Glücklicherweise können sich Unternehmen häufig durch eine kluge Geschäftspolitik, eine wertschätzende und konstruktive Sozialpartnerschaft sowie motivierte und qualifizierte, d. h. auch innovative und produktive Belegschaften vor solchen Katastrophen schützen. Manchmal läuft es aber anders als erwartet und die betrieblichen Sozialpartner müssen in einem engen zeitlichen wie finanziellen Korsett Regelungen finden, die den Bedürfnissen möglichst vieler Betroffener gerecht werden. Die dann anstehende Verhandlung und Gestaltung von Transfersozialplänen sind anspruchsvolle Aufgaben für Interessenvertretungen. Insbesondere für unerfahrene Betriebsräte kann das auch eine Überforderung bedeuten. Denn die Herausforderungen sind vielfältig und betreffen u. a. die Trägerauswahl, die Komplexität des Modells Transfergesellschaft, das Spannungsverhältnis zwischen Abfindung und Transfermitteln und nicht zuletzt auch das schlechte Image des Transfers, das die Kommunikation gegenüber den Beschäftigten erschwert.

Dabei ist die Zielsetzung einfach auf den Punkt zu bringen: Es geht um die höchstmögliche arbeitsmarktpolitische Wirksamkeit unter den jeweiligen Bedingungen des Unternehmens (und seiner Beschäftigten) sowie des regionalen und überregionalen Arbeitsmarktes. Letzterer erfordert zunehmend zeitgemäße und hohe Qualifikation, die die Belegschaften mit langen Beschäftigungszeiten und/oder in einfachen und repetitiven Tätigkeiten häufig nicht mitbringen. Die Kernfrage lautet also: Sollen die betroffenen Beschäftigten neben einer Abfindung eine arbeitsmarktpolitische Absicherung erhalten? Und wie soll diese gestaltet sein? Die arbeitsmarktpolitischen Möglichkeiten, über die der dann eingesetzte Träger verfügt, hängen maßgeblich von den Qualifizierungsmitteln ab, die der Sozialplan zur Verfügung stellt. Wie die jeweilige Gewichtung von Abfindung und Qualifizierungsmitteln aussieht, ist stark situationsabhängig und zugleich auch – zusammen mit der tatsächlichen Mittelausstattung sowie der Laufzeit – ein wesentlicher Faktor für die Qualität einer Transfergesellschaft.

Transfergesellschaften können, adäquat gestaltet und „konstruiert“, einen wertvollen Beitrag im „Auffangen“ vor allem niedrig und nicht aktuell qualifizierter Beschäftigter nach dem Entlassungsschock und in der Qualifizierung leisten. Insbesondere berufsfachliche Qualifizierungen stärken die Beschäftigungsfähigkeit; sie vergrößern die beruflichen Handlungsspielräume der Transfer-Beschäftigten und verbessern ihre Chancen auf neue Beschäftigung.

Der im Sommer 2016 neu eingeführte § 111a SGB III eröffnet Geringqualifizierten und Älteren (> 45 Jahre) zudem den bisher verschlossenen direkten Zugang zu Maßnahmen der Förderung beruflicher Weiterbildung während der Transferzeit. Zielt die Weiterbildung auf den Abschluss einer Berufsausbildung, kann sie dann auch über die Transferzeit hinaus gefördert werden. Das eröffnet den Sozialpartnern völlig neue Möglichkeiten für die Verhandlung von Transfersozialplänen.

Als Autor zahlreicher Veröffentlichungen und Handlungshilfen der Hans-Böckler-Stiftung hat Gernot Mühge im Auftrag der Bertelsmann Stiftung eine Expertise zu diesem Thema erstellt, die wir als so relevant für Mitbestimmungsträger erachten, dass wir sie in unserer Reihe Study veröffentlichen. Zusammen mit den aktuellen Auswertungen unseres Archivs Betriebs- und Dienstvereinbarungen zu diesem Thema (www.boeckler.de/pdf/mbf_bvd_transferregelungen_bei_beschaefigungsabbau.pdf) sowie den auf unserem Mitbestimmungsportal (www.mitbestimmung.de) verfügbaren Informationen glauben wir, eine gute Orientierung für Betriebs- und Personalräte anbieten zu können – nicht nur, um „zu retten, was zu retten ist“, sondern um wirklich „das Beste draus zu machen“.

Jan-Paul Giertz

Hans-Böckler-Stiftung

Referat Betriebliches Personal- und Sozialwesen

1 EXECUTIVE SUMMARY

Die Beruflichkeit ist ein wesentliches Element und eine große Stärke des deutschen Erwerbssystems. Berufsfachliche Arbeitsmärkte tragen zur Sicherung von Beschäftigung bei und bilden die Grundlage für die funktionale Flexibilität von Arbeitsmärkten. Die Herausforderungen, die Strukturwandel und Fachkräftemangel dem gegenwärtigen Arbeitsmarkt stellen, erfordern es, das Prinzip der Beruflichkeit zu stärken und vermehrt Beschäftigte ohne abgeschlossene Berufsausbildung an einen Berufsabschluss heranzuführen.

Teilqualifikationen bilden hierzu einen wichtigen arbeitsmarktpolitischen Baustein. Ziel von Teilqualifikation ist es, die Berufsausbildung für neue Beschäftigtengruppen, für Beschäftigte und Arbeitsuchende ohne oder mit veralteter Erstausbildung zu öffnen. Das Konzept zielt darauf, durch eine Kombination von Qualifizierungspaketen den Zugang zu einem Berufsabschluss zu erleichtern. Es richtet sich an Personen, für die eine klassische, vollständige Berufsausbildung oder Umschulung nicht infrage kommt. Teilqualifikationen können – etwa im Rahmen von Transfergesellschaften – einen alternativen, schrittweisen Weg zum Berufsabschluss eröffnen. Im Bereich des Beschäftigtentransfers hat der Gesetzgeber durch das Arbeitslosenversicherungsschutz- und Weiterbildungsstärkungsgesetz (AWStG) neue Fördermöglichkeiten für die Qualifizierung und Teilqualifizierung geschaffen und die Spielräume für Transfergesellschaften deutlich erweitert. Vor diesem Hintergrund setzt sich die Expertise das Ziel, die Möglichkeiten und Grenzen der Teilqualifikation in der Praxis von Transferprojekten zu diskutieren.

Die Instrumente des Beschäftigtentransfers – die „kleinen“ Transfermaßnahmen nach § 110 SGB III und die „große“ Transfergesellschaft nach § 111 SGB III – haben Beschäftigte, die von Stellenverlust bedroht sind, zur Zielgruppe. Sie gelten als wichtiges Element der präventiven Arbeitsmarktpolitik zur arbeitsmarktpolitischen Bewältigung von Unternehmenskrisen und Strukturwandel. Die Transfergesellschaft – das Instrument, das in dieser Expertise im Mittelpunkt steht – bietet Beschäftigten eine intensive professionelle Beratung, berufsfachliche Qualifizierung und die Unterstützung bei der Suche nach einer neuen Stelle. Die Beschäftigten gehen dazu ein befristetes Arbeitsverhältnis mit dem Anbieter der Transfermaßnahmen ein, das von der Bundesagentur für Arbeit für maximal zwölf Monate unterstützt wird.

Seit der Einführung des SGB III im Jahr 1998 wird eine intensive, teils kontroverse Diskussion um die Qualität und die Entwicklungsperspektiven von Transfergesellschaften geführt. Studien zeigen mehrheitlich, dass die

Träger von Transfergesellschaften in der Vergangenheit eine qualitativ hochwertige arbeitsmarktpolitische Leistung erbracht haben. Probleme des Beschäftigentransfers werden in den institutionellen Rahmenbedingungen identifiziert. Sie sind zum einen außerordentlich komplex und nur von Experten zu verstehen, zum anderen führen sie zu einer hohen Variabilität in der Ausstattung einzelner Transferprojekte und bergen widersprüchliche Anreize und Zielstellungen. Vor diesem Hintergrund stellt die Gestaltung eines Transfersozialplans die betrieblichen Sozialpartner vor eine anspruchsvolle Aufgabe.

Berufsfachliche Qualifizierungen sind ein zentrales und wirksames Instrument der Transferberatung, wie Evaluationsprojekte in der Vergangenheit gezeigt haben. Qualifizierungsmaßnahmen leisten einen wichtigen Beitrag zum arbeitsmarktpolitischen Ergebnis von Transfergesellschaften, der in zukünftigen Transferprojekten gestärkt werden soll: Vorliegende Studien fordern eine Stärkung von abschlussbezogenen und investiven Qualifizierungsmaßnahmen im Transfer. Im Sommer 2016 ist der Gesetzgeber dieser Forderung mit der Einführung des § 111a SGB III nachgekommen. Mit der „Förderung der beruflichen Weiterbildung bei Transferkurzarbeitergeld“ wurden die Rahmenbedingungen für Qualifizierungsmaßnahmen entschieden verbessert und eine verlässliche öffentliche Förderung von berufsfachlichen und abschlussbezogenen Qualifizierungen im Transfer geschaffen. Mit der Reform ist zudem eine Abkehr von der bisherigen, eher rigiden Auffassung des Vermittlungsvorrangs verbunden. Der Vermittlungsvorrang der Arbeitsförderung steht, so die Gesetzesbegründung, einer Weiterbildung nicht entgegen, wenn auf diese Weise die dauerhafte berufliche Eingliederung erzielt werden kann.

§ 111a SGB III ermöglicht älteren oder gering qualifizierten Transferteilnehmern¹ den Zugang zu Maßnahmen der Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW) der Bundesagentur für Arbeit. Die Bundesagentur fördert berufsfachliche Qualifizierungen, die innerhalb der Transferzeit abgeschlossen werden, bis zu 50 Prozent der Kosten der Maßnahme. Darüber hinaus ist die Förderung von berufsabschließenden Qualifizierungen möglich, die über die Zeit der Transfergesellschaft hinausgehen. Das heißt, in der Transferzeit begonnene Maßnahmen können nach Ende der Transfergesellschaft bruchlos fortgeführt werden. Auch hier übernimmt die Bundesagentur 50 Prozent der

1 Aus Gründen der Einfachheit und besseren Lesbarkeit verwendet diese Publikation vorwiegend die männliche Sprachform. Es sind jedoch jeweils beide Geschlechter gemeint.

Kosten während der Transferzeit, im Anschluss fördert sie die Weiterbildung zu 100 Prozent. Die Förderung über § 111a SGB III ist auf Beschäftigte ohne Berufsabschluss bzw. Ältere über 45 Jahre beschränkt. Die Zielgruppenorientierung erscheint angesichts der Teilnehmerstruktur in Transferprojekten angemessen; so ist etwa die Hälfte der Bezieher von Transferkurzarbeitergeld älter als 50 Jahre.

Die Förderung der beruflichen Weiterbildung durch § 111a SGB III schließt Teilqualifikationen ein. Sie bilden eine sinnvolle Ergänzung des Qualifizierungsportfolios von Transfergesellschaften. Die vorliegende Studie will zeigen, dass sich Teilqualifikationen für Transferteilnehmer anbieten, für die aufgrund bestimmter Lebensumstände oder persönlicher Eigenschaften die Aufnahme einer normalen Berufsausbildung nicht infrage kommt. Insbesondere für Beschäftigte mit Berufserfahrung eröffnet die Teilqualifikation, indem ausgewählte fachliche Module mit Vorbereitungsmaßnahmen zur sogenannten Externenprüfung kombiniert werden, eine alternative Möglichkeit, ohne Umschulung aus einer Beschäftigung heraus zum Abschluss zu kommen. Je nach Qualifizierungsbudget der Transfergesellschaft bieten sich Teilqualifizierungen auch für Personen an, die nicht nach § 111a SGB III förderfähig sind; für diesen Kreis muss der Träger für die vollen Kosten der Maßnahmen aufkommen.

Weiterbildungsentscheidungen im Transfer sollten im Rahmen eines intensiv geführten Beratungsprozesses getroffen werden. Dieser sollte die Lebensumstände, Berufserfahrung, Weiterbildungsfähigkeit und individuellen Präferenzen der Beschäftigten berücksichtigen sowie auf eine nachhaltige und arbeitsmarktlich zweckmäßige Kompetenzentwicklung zielen. Der Beratungsprozess sollte zudem die Alternativen sorgfältig abwägen, insbesondere die Entscheidung zwischen einer abschlussbezogenen Qualifizierung oder einer Teilqualifikation. Eine abschließende Weiterbildungsentscheidung im Rahmen von kurzen Profiling-Maßnahmen im Vorfeld der Transfergesellschaft ist daher für viele Transferteilnehmer nicht zielführend.

Teilqualifikationen sowie investive Qualifizierungen insgesamt benötigen ein dem Qualifizierungsbedarf der Beschäftigten angepasstes Budget in den Transfersozialplänen. Ihr arbeitsmarktpolitisches Potenzial ist hoch. Aber es kann nur dann ausgeschöpft werden, wenn Arbeitgeber und Betriebsräte Transferprojekte mit der vollen Laufzeit von zwölf Monaten einrichten und mit hohen Qualifizierungsbudgets versehen.

2 AUSGANGSLAGE UND PROBLEMAUFRISS

Seit Mitte der 2000er Jahre zeichnen die Medien ein tendenziell kritisches Bild des Beschäftigentransfers. Transfergesellschaften werden oftmals mit einem Parkplatz verglichen, sie „dienen häufig nur dazu, Arbeitslose zu parken. Sie sorgen vor allem für Ruhe und nur selten für neue Jobs und Qualifikation“, so z.B. Friederike Böge im Magazin *brand eins* (7/2008; vgl. Demmer 2009; Dommer 2009). Die Träger des Beschäftigentransfers, so ihre Kritiker, konzentrierten sich auf die administrative Abwicklung des Personalabbaus und die Auszahlung des Kurzarbeitergelds; die arbeitsmarktpolitische Beratung und Unterstützung der Betroffenen würden vernachlässigt. Im Unterschied zur medialen Berichterstattung kommen wissenschaftliche Studien mehrheitlich zu einem positiven arbeitsmarktpolitischen Fazit und weisen einen hohen Grad an arbeitsmarktpolitischer Aktivität der Transferträger nach. Dieser geht mit einem hohen Interesse der Beschäftigten an der Unterstützung zur Bewältigung des Verlustes des Arbeitsplatzes und bei der Suche nach neuen Stellen einher (Filipiak 2016). Kritik am Beschäftigentransfer stellt die institutionellen Rahmenbedingungen in den Mittelpunkt; als überkomplex (Knuth/Kirsch/Schwarzkopf 2012) gelten diejenigen, die Betriebsparteien vor eine schwierige Aufgabe stellen und letztlich für eine arbeitsmarktpolitisch ungünstige hohe Varianz der Transferprojekte hinsichtlich ihrer Laufzeit und Ausstattung sorgen (Mühge/Schmidt 2014).

Qualifizierungen bilden neben der persönlichen Beratung den arbeitsmarktpolitischen Kern der Transfergesellschaft. Ihre Möglichkeiten werden durch die Mittel des Sozialplans, durch die Laufzeit der Transfergesellschaft, durch das regionale Angebot an Qualifizierungsmaßnahmen sowie durch weitere Aspekte eingeschränkt. Im Unterschied zu Beratungsansätzen für Personen auf der Arbeitssuche, für die innerhalb von Praxis und Wissenschaft intensiv über Leitbildern diskutiert wird (vgl. für die allgemeine Arbeitsmarktpolitik Betzelt/Bothfeld 2014; Reis/Siebenhaar 2015; für Transfergesellschaften Kieselbach/Beelmann 2006; Filipiak 2016), finden Qualifizierungskonzepte bislang kaum Einzug in die Debatte zur Weiterentwicklung der Instrumente des Beschäftigentransfers.

2.1 Ziel der Expertise und Vorgehensweise

An dieser Lücke schließt die hier skizzierte Expertise an. Sie setzt sich zum Ziel,

- die Funktion von Transfergesellschaften als präventives Instrument im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik zu bestimmen und die Funktion von fachlichen Qualifizierungen im Rahmen von Transfermaßnahmen sowie deren arbeitsmarktpolitische Wirksamkeit zu betrachten;
- die institutionellen Rahmenbedingungen von Transfergesellschaften insbesondere in Bezug auf Qualifizierungen kritisch zu reflektieren;
- die Möglichkeiten einer berufsabschlussbezogenen Teilqualifikation im Rahmen von Transfergesellschaften auszuloten.

Ein aktueller Anknüpfungspunkt sind die neuen Möglichkeiten der Förderung beruflicher Qualifizierung in Transfergesellschaften durch das Arbeitslosenversicherungsschutz- und Weiterbildungsstärkungsgesetz (AWStG), das die öffentliche Förderung von Qualifizierungen in der Transfergesellschaft seit August 2016 (wieder) ermöglicht und darüber hinaus die bruchlose Fortsetzung von abschlussbezogenen Qualifizierungsmaßnahmen über die Laufzeit der Transfergesellschaft hinaus erlaubt.

Im Zentrum der hier entwickelten Argumentation zur Qualifizierung im Transfer steht das Konzept der Teilqualifizierung, das in verschiedenen regionalen Initiativen erprobt wurde. Es wird insbesondere für gering qualifizierte Arbeitsuchende als ein aussichtsreicher Weg diskutiert, den Berufsabschluss Schritt für Schritt zu erreichen (Flake et al. 2014; kritisch: ZDH/DGB 2014).

Die Expertise versteht sich als angewandte Studie für die Praxis. Das heißt, sie will Orientierungswissen zur Verfügung stellen und Alternativen für die Gestaltung von Transfermaßnahmen und -gesellschaften aufzeigen. Dies geschieht durch die Diskussion der Funktionalität und der Anforderungen, die die abschlussbezogene Teilqualifizierung an die Gestaltung von Transfergesellschaften stellt.

Die zentrale Methode der Expertise ist die Literaturrecherche, die durch neun Gespräche mit Trägern von Transfermaßnahmen und weiteren Experten in den Themenfeldern Transfergesellschaft und Teilqualifizierung ergänzt wurde. [Tabelle 1](#) enthält eine Übersicht über die für die Studie geführten Expertengespräche.

Tabelle 1

Übersicht über die Expertengespräche

Institution	Anzahl Gespräche	Kürzel
IHK	2	TQT_IHK
Bundesagentur für Arbeit	2	TQT_BA
Transferträger	4	TQT_TT
Unternehmen	1	TQT_Unt
Gewerkschaften	1	TQT_TU

Quelle: eigene Darstellung

2.2 Aufbau des Papiers

Die Expertise gliedert sich in vier Teile:

- Zu Beginn steht eine Darstellung der Instrumente des Beschäftigtentransfers – Transferagentur und Transfergesellschaft – einschließlich einer kurzen Beschreibung der Entwicklungslinien, der quantitativen Bedeutung sowie der in Teilen kritisch geführten Diskussion um die Transferinstrumente (vgl. [Kapitel 3](#)).
- [Kapitel 4](#) stellt die Qualifizierungsaktivitäten von Transfergesellschaften ins Zentrum. Es thematisiert die arbeitsmarktpolitischen Rahmenbedingungen und Anforderungen sowie die Qualifizierungspraxis und geht ferner auf Evaluationsergebnisse zur Qualifizierung im Transfer ein.
- [Kapitel 5](#) enthält eine kurze Zusammenfassung des Konzepts der Teilqualifikation.
- [Kapitel 6](#) widmet sich den Möglichkeiten, Chancen und Hemmnissen des Teilqualifizierungskonzepts im Rahmen der Weiterbildungsaktivitäten von Transfergesellschaften.

Die Publikation schließt mit einem zusammenfassenden Fazit ([Kapitel 7](#)).

3 DIE INSTRUMENTE DES BESCHÄFTIGTEN-TRANSFERS IM ÜBERBLICK

3.1 Aufgabe, Zielgruppe, Entwicklungslinien

Die zwei Instrumente des Beschäftigtentransfers, die das Arbeitsförderungsrecht zur Verfügung stellt, sind die Transfergesellschaft (§ 111 SGB III) und die Transferagentur (§ 110 SGB III). Beide zielen darauf ab, Beschäftigte, die ihre Stelle verloren haben und von Arbeitslosigkeit bedroht sind, in den ersten Arbeitsmarkt wiederinzugliedern.

- Das größere dieser Instrumente, die *Transfergesellschaft*, bietet professionelle Beratung und Unterstützung bei der Suche nach einer neuen Stelle. Sie schafft Qualifizierungsmöglichkeiten, sie kann Probearbeit oder Praktika vermitteln und baut auf diese Weise verschiedene Brücken in den Arbeitsmarkt. Die Beschäftigten gehen dazu mit dem Anbieter der Transfermaßnahmen ein befristetes Arbeitsverhältnis ein, das die Bundesagentur für Arbeit für maximal zwölf Monate unterstützt.
- Das kleinere Instrument, die *Transferagentur*, kann kurzfristig eingerichtet werden. Sie findet während der Kündigungsfrist statt und bietet primär Unterstützung und Beratung bei der Stellensuche und bei Bewerbungen. Die Bundesagentur trägt 50 Prozent der Maßnahmenkosten, der Gesamtzuschuss ist auf 2.500 Euro pro Teilnehmer begrenzt.

Betriebe können die Instrumente alternativ einsetzen oder miteinander kombinieren (vgl. Knuth/Kirsch/Schwarzkopf 2012, S. 25). In letzterem Fall wird die Transferagentur in der Praxis dazu genutzt, um mit den Beschäftigten im Vorfeld der Transfergesellschaft Profiling-Maßnahmen zur Feststellung der individuellen Eingliederungschancen durchzuführen. Diese Maßnahmen sind eine Fördervoraussetzung für das Transferkurzarbeitergeld (§ 111 Abs. 4 SGB III).

Qualifizierungskonzepte, die auf eine Teilqualifikation der Transfer Teilnehmer abstellen, sind aufgrund der Förder- und Rahmenbedingungen nur im Rahmen von Transfergesellschaften durchzuführen. Eine Transferagentur nach § 110 SGB III bietet weder die finanziellen noch die zeitlichen Voraussetzungen für die Anbahnung und Durchführung umfangreicher Qualifizierungsmaßnahmen. Aus diesem Grund ist im Folgenden vom Konzept der Teilqualifikation in Transfergesellschaften die Rede.

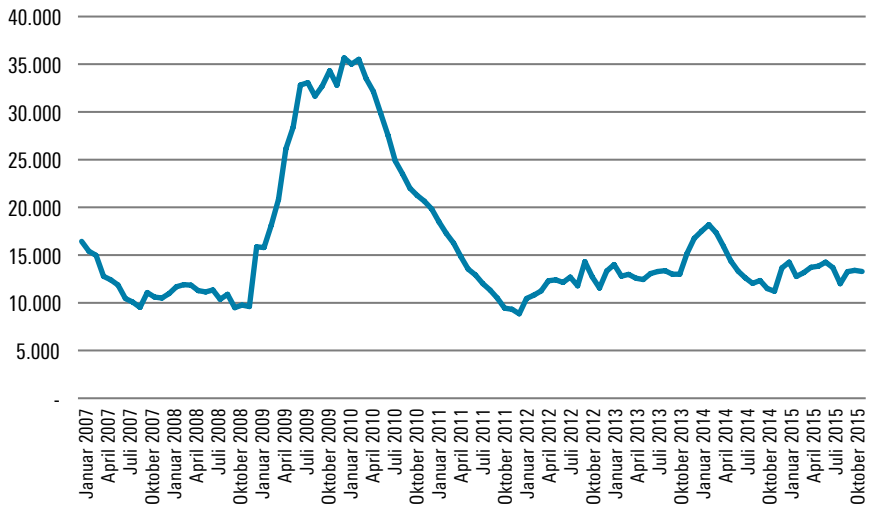
3.2 Struktur und statistische Entwicklung, Trägerlandschaft

Im Vergleich zu anderen Instrumenten, insbesondere im Verhältnis zur konjunkturellen Kurzarbeit, ist das Transferkurzarbeitergeld (Transfer-Kug) ein relativ kleines Instrument. Zum Zeitpunkt Dezember 2015 bezogen insgesamt 13.282 Personen aus 534 Betrieben Transferkurzarbeitergeld. Zum Vergleich: Die Anzahl der Personen, die zum gleichen Zeitpunkt Konjunkturkurzarbeitergeld bezogen, lag mit 39.102 etwa dreimal so hoch. In der Differenzierung der Förderfälle nach Branchen überwiegt zum Berichtszeitpunkt das produzierende Gewerbe, aus dem knapp 70 Prozent der Transfer-Kug-Bezieher stammen. Aufgrund der relativ geringen absoluten Höhe der Förderzahlen kann die Struktur des Transferkurzarbeitergeldes nach Herkunftsbranchen erheblich durch einzelne, große Restrukturierungsfälle beeinflusst werden.

Die Trägerlandschaft des Beschäftigentransfers besitzt eine heterogene Struktur: Die Eigenschaften der Träger variieren hinsichtlich ihrer Größe und regionalen Reichweite, ihres Angebotspektrums sowie ihrer Entstehungs-

Abbildung 1

Bezieher von Transferkurzarbeitergeld, Deutschland 2007–2015



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Statistik über Kurzarbeit, eigene Darstellung

geschichte. Die genaue Zahl der Anbieter ist nicht bekannt. Eine Studie der Universität Hildesheim über Träger von Transfermaßnahmen (Truschkat/Peters 2015) hatte zum Ziel, auf Basis von Telefonrecherchen, Verbandsmitgliedschaften und Snowball-Samplings die Anzahl zu ermitteln; auf Basis dieser Recherche wurden insgesamt 110 Unternehmen ermittelt, die Maßnahmen des Beschäftigtentransfers als Haupt- oder als Nebengeschäft anbieten. Die Studie strukturiert die Träger des Beschäftigtentransfers anhand einer Typologie aus vier Kategorien, die eine erste Vorstellung über die Trägerlandschaft vermittelt:

- *Ortsgebundene Dienstleister*: Diese Träger zeichnet aus, dass sie mehr als 90 Prozent ihres Transfergeschehens im eigenen Bundesland durchführen. Etwa die Hälfte der untersuchten Träger ist dieser Kategorie zugeordnet.
- *Translokale Koordinierer*: Bei diesem Typus finden mehr als 70 Prozent der Transferaktivitäten außerhalb des eigenen Bundeslandes statt.
- *Flexible Transfermacher*: Hierunter werden Träger mit einer geringen Anzahl von Stammbeschäftigten, aber einer großen Erfahrung in der Umsetzung von Transferprojekten zusammengefasst.
- *Etablierte Allrounder*: Hierunter fallen einzelne große Träger, die bereits langjährig existieren.

Ein regionaler Schwerpunkt des Beschäftigtentransfers ist in Nordrhein-Westfalen zu finden, was auf die Landesarbeitsmarktpolitik und verschiedene Landesinitiativen zur Förderung des Beschäftigtentransfers zurückzuführen ist. Knapp 50 Prozent der Bezieher von Transferkurzarbeitergeld und etwa ein Drittel der Betriebe mit Transferkurzarbeit stammt aus diesem Bundesland (Stand Dezember 2015). Nicht nur nach Projekten und Beschäftigten, auch hinsichtlich der Standorte von Trägern nimmt Nordrhein-Westfalen eine Ausnahmeposition ein. Eine Aufstellung des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales des Landes NRW führt insgesamt 47 Träger auf, die Transferprojekte für Unternehmen in Nordrhein-Westfalen durchgeführt oder dort ihren Sitz haben.² Eine wichtige Institution für die Weiterentwicklung und Professionalisierung der Träger, die Landesgesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung (G.I.B.) befindet sich in Bottrop. Der Bundesverband der Träger im Beschäftigtentransfer (BVTB) ist in Dortmund ansässig.

2 Stand 2. August 2016, Quelle: <https://www.mais.nrw/beschaeftigtentransfer>.

3.3 Kritische Aspekte: Überkomplexität, fehlende Stringenz, schlechtes Image

Der Blick in die Geschichte zeigt, dass sich die Zielstellung der Transfergesellschaft und ihrer Vorläufermodelle von einem Ausgliederungs- zu einem Transferinstrument gewandelt hat und von den jeweiligen wirtschaftlichen und sozialpolitischen Rahmenbedingungen bestimmt wurde. Auch institutionelle Besonderheiten der Transfergesellschaft – gleichzeitige Verankerung im Transfersozialplan und im SGB III, das Konzept der „betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheit“, der „dreiseitige Vertrag“ etc. (siehe **Infobox 1**) – resultieren aus den historischen Entwicklungspfaden. Eine kritische Konsequenz dieser Pfadabhängigkeiten ist die mangelnde Stringenz in den rechtlich-institutionellen Rahmenbedingungen des Beschäftigentransfers. Er befindet sich in einer Pattsituation zwischen Kollektivrecht und Arbeitsförderung und begründet ein Spannungsverhältnis zwischen dem Nachteilsausgleich des Sozialplans und der arbeitsmarktpolitischen Aktivierung (Knuth/Mühge 2009). Eine weitere Folge des spezifischen Entwicklungspfades ist, dass das arbeitsmarktpolitische Angebot der Transfergesellschaft im betrieblichen Einzelfall verhandelt wird. Es ist aus diesem Grund außerordentlich variantenreich und für die Betroffenen zu wenig verlässlich. Dies gilt insbesondere für die zur Verfügung stehenden Mittel für Qualifizierung, aber auch für die Laufzeit der Transfergesellschaft oder für die Aufstockung des Transfer-Kug aus Mitteln des Sozialplans.

Für ihre Zeit in der Transfergesellschaft gehen die Beschäftigten ein neues, befristetes Arbeitsverhältnis mit dem Träger der Transfermaßnahmen ein. Sie arbeiten in dieser Zeit unter den Bedingungen von „Kurzarbeit Null“, d. h. sie sind formal von Arbeitsleistungen freigestellt und beziehen anstelle eines Arbeitsentgelts Kurzarbeitergeld von der Bundesagentur für Arbeit. Diese vielen Aspekte des Arbeitsvertrags machen bereits deutlich, dass die Transfergesellschaft ein rechtlich kompliziertes Konstrukt ist.

Infobox 1: Die vier institutionellen Grundlagen der Transfergesellschaft

Der Ausgangspunkt jeder Transfergesellschaft ist der *Transfersozialplan*. Er enthält neben den Abfindungen Regelungen zur Finanzierung des Transfers: Die Kosten des Trägers für seine Beratungsleistungen und –

dies ist ein entscheidender Punkt – die Qualifizierungsmaßnahmen werden größtenteils aus dem Sozialplan finanziert. Das heißt, die arbeitsmarktpolitischen Möglichkeiten, die der Träger hat, hängen maßgeblich von den Qualifizierungsmitteln ab, die der Sozialplan zur Verfügung stellt.

Jeder Beschäftigte, der in die Transfergesellschaft überwechseln möchte, schließt mit seinem alten Arbeitgeber und dem Träger der Maßnahme einen sogenannten *dreiseitigen bzw. Drei-Parteien-Vertrag* ab. Dieser Vertrag beinhaltet erstens einen Aufhebungsvertrag mit dem alten Arbeitgeber, zweitens einen befristeten Arbeitsvertrag mit dem Träger der Transfergesellschaft (auf Basis von Kurzarbeit Null) und drittens einen Vertrag zwischen dem Arbeitgeber und dem Transferräger über die Finanzierung und Durchführung arbeitsmarktpolitischen Beratung.

Die Beschäftigten erhalten für die Dauer ihres Verbleibs in der Transfergesellschaft *Transferkurzarbeitergeld* (Transfer-Kug), das der Höhe von Arbeitslosengeld I entspricht. Das Kurzarbeitergeld wird von der Bundesagentur für Arbeit an den Träger ausgezahlt, der es an die Beschäftigten in der monatlichen Entgeltzahlung weiterreicht. Das Kurzarbeitergeld wird dabei oftmals mit Mitteln aus dem Sozialplan aufgestockt.

Als neuer Arbeitgeber der Beschäftigten ist der *Träger der Transfermaßnahme* schließlich für die Rahmenbedingungen und die Qualität der Beratung verantwortlich.

In der jüngeren Geschichte – seit einem Beitrag in der ARD-Sendung Monitor (November 2005) über die damalige Transfergesellschaft bei der Adam Opel AG in Bochum – überwiegt in der medialen Darstellung eine kritische Perspektive: Transfergesellschaften werden vielfach mit dem Bild eines Parkplatzes verglichen, um mangelnde arbeitsmarktpolitische Aktivität und Wirksamkeit zum Ausdruck zu bringen (vgl. z. B. Böge 2008). Dieses Bild wurde durch verschiedene Studien umfassend widerlegt (vgl. Mühge et al. 2012; Mühge/Filipiak/Peters 2016). Sie zeigen, dass die Transferteilnehmer in der Regel eine intensive, hochwertige arbeitsmarktpolitische Beratungsleistung erfahren, dass zentrale Befunde der psychologischen Arbeitslosenforschung (Bewältigung des „Entlassungschocks“, vgl. Kieselbach/Beelmann 2006) in der Beratungskonzeption berücksichtigt werden, die sich insgesamt eher am Leitbild der „Befähigung“ (vgl. Reis/Siebenhaar 2015; Betzelt/Bothfeld 2014) als am Paradigma der Aktivierung orientieren (vgl. Filipiak 2016). Sie bieten damit eine Alternative zum Beratungsansatz der Bundesagentur für Arbeit.

Tabelle 2

Studien über den Verbleib von Beschäftigten nach Stellenverlust auf dem Arbeitsmarkt

Studie	Methodenbericht der Bundesagentur für Arbeit	Studie der GIB über Transfereigenschaften in NRW	Schlecker-Monitoring der Bundesagentur für Arbeit	Evaluation der Praktiker-Transfereigenschaften
	I	II	III	IV
Beschreibung	jährliche Verbleibsanalyse der Bezieher von Transfer-Kug im Vergleich zu Beziehern von ALG I	Analyse der Ergebnisse und Wirkungen von Transfereigenschaften in Nordrhein-Westfalen, die mit ESF-Mitteln des Landes gefördert wurden	Sondermonitoring der BA aufgrund des öffentlichen Interesses an der Situation der Schlecker-Beschäftigten, befristet bis März 2013	Wirkungsanalyse der Transfereigenschaften in der Insolvenz der Praktiker-/Max-Bahr-Baumarketten
Quelle	Härpfer 2014	Mühge et al. 2012	Bundesagentur für Arbeit, zitiert nach Deutscher Bundestag 2013	Mühge/Filipiak/Peters 2016
Grundgesamtheit und Untersuchungszeitraum	alle Zugänge in Transfer-Kug im Jahr 2010	1.475 Teilnehmende aus 13 mit ESF-Mitteln geförderten Transfereigenschaften aus dem Zeitraum 2009 bis 2010	alle Beschäftigten der Schlecker-Drogeriemarktkette, die sich nach der Insolvenz 2012 arbeitslos gemeldet hatten, letzter Mess-Zeitpunkt März 2013	alle etwa 7.800 Teilnehmer der Transfereigenschaften

Datenbasis und Methode	Stichprobe aus 10.200 Teilnehmenden von Transfergesellschaften	Datenbasis: schriftliche Befragung, Stichprobe von 479 Teilnehmenden	Verbleibsuntersuchung von 23.400 ehemals Beschäftigten von Schlecker, die sich arbeitslos gemeldet hatten	schriftliche Befragung, Stichprobe von 1.686 Teilnehmenden
Messzeitpunkt	Messung unmittelbar nach dem individuellen Ausscheiden aus dem Transfer	Feldzeit: 2. Halbjahr 2010	Stichtag März 2013, unterschiedliche Anzahl von Monaten seit dem Ausscheiden aus dem Unternehmen	Stichtag März bis Mai 2015, unterschiedliche Anzahl von Monaten seit dem Ausscheiden aus dem Unternehmen
Übergänge in Beschäftigung	44,6 Prozent (alle Beschäftigungsformen)	51,4 Prozent in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung	49,1 Prozent (alle Beschäftigungsformen)	67,6 Prozent in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung
Bewertung	Vermittlung etwa gleich hoch wie aus ALG I, allerdings deutlich höherer Altersschnitt bei den Transferbeschäftigten	hohe Zufriedenheit der Teilnehmenden mit der Transferberatung im Vergleich zum Referenzwert der Bundesagentur für Arbeit	keine Bewertung	relativ hohe Zufriedenheit mit der Transferberatung, sehr hohe Übergänge in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im Vergleich zu anderen Transferprojekten und zur Schlecker-Insolvenz

Quelle: Helix-Institut; eigene Darstellung

Die Wirksamkeit des Transfers wurde in der Vergangenheit in mehreren Studien untersucht, die mehrheitlich zu einem positiven oder neutralen Ergebnis im Vergleich zur Beratungsarbeit der Bundesagentur für Arbeit kommen. [Tabelle 2](#) gibt einen Überblick über jüngere Wirksamkeitsanalysen im Beschäftigentransfer einschließlich des Schlecker-Monitorings über die Arbeit der Bundesagentur für Arbeit mit den Beschäftigten aus der Schlecker-Insolvenz.

Neben den Übergängen in Arbeit verglichen zwei Studien die Zufriedenheit von Transferbeschäftigten mit der Leistung der Transfergesellschaft und mit der Beratungsqualität durch den persönlichen Transferberater gemessen sowie mit Ergebnissen der Evaluation der Akzeptanz der Bundesagentur für Arbeit. In beiden Studien wurde im nahezu gleichen Wortlaut nach der Zufriedenheit der Leistungsbezieher im Allgemeinen gefragt („Wie zufrieden sind Sie insgesamt mit Ihrer örtlichen Agentur für Arbeit?“; Schröder et al. 2006, S.77). Die Zufriedenheitswerte der Transferbeschäftigten liegen deutlich über denen der ALG-I-Leistungsbezieher. Die relativ hohen Werte können als Indikator für die gute Beratungsqualität der Transferträger gewertet werden (vgl. Mühge/Filipiak/Peters 2016, S. 121 f.).

4 QUALIFIZIERUNG UND TEILQUALIFIKATION IN TRANSFERGESELLSCHAFTEN

4.1 Arbeitsmarktpolitik im berufsfachlichen Arbeitsmarkt

Das Prinzip der schnellen Vermittlung in der Arbeitsmarktpolitik und der berufsfachliche Charakter des deutschen Arbeitsmarkts stehen in einem Spannungsverhältnis. Dieses gründet auf einem „schleichenden“ Paradigmenwechsel, der in den 1970er Jahren in der Weiterbildung im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik einsetzt. Gerhard Bosch (2009) benennt als Mechanismen des Wandels den Wegfall des Rechtsanspruchs auf berufliche Weiterbildung und die Beschränkung der Eigeninitiative der Arbeitssuchenden auf Bildungsgutscheine, die Marginalisierung abschlussbezogener Weiterbildung sowie die Abschaffung des Berufsschutzes in der Arbeitslosenversicherung. Letzterer habe zur Aufhebung der vormaligen „bildungspolitischen Einheit von Berufsbildungsgesetz und Arbeitsmarktpolitik geführt“ (ebd., S.99). Weiterbildungsentscheidungen würden anhand kurzfristiger Kosten- und Effizienzkriterien getroffen, ferner habe sich in der Vergangenheit eine weiterbildungsskeptische Haltung innerhalb der Bundesagentur für Arbeit und den SGB-II-Institutionen etabliert. In Bezug auf die Einführung des SGB III fassen Zerche/Schönig/Klingenberger (2000) die Entwicklung als fortschreitende Verengung der Arbeitsmarktpolitik auf das Versicherungsprinzip bei Ausdünnung des Leistungskatalogs zusammen (S.136).

Die Kritik an der Hinwendung zur vermittlungsbezogenen Qualifizierung richtet sich an die mangelnde Sicherung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit und die geringe Nachhaltigkeit, sodass Arbeitslosigkeit nur kurzfristig vermieden, aber nicht dauerhaft bewältigt wird (vgl. Icking 2002). Bosch (2009) argumentiert, dass die Orientierung von Weiterbildungsentscheidungen an kurzfristigen Bedarfen der Unternehmen zur prozyklischen Weiterbildung führt, die weder in der Krise noch in der Aufschwungphase effektiv ist. Vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels stellen Bäcker/Bosch/Weinkopf (2011) die Forderung auf, den „Arbeitsmarkt wieder im Zusammenhang mit der Bildungs-, Wachstums- und Innovationspolitik zu sehen“ (S.115). Die Autorin und die Autoren werben für eine investive Arbeitsmarktpolitik, die abschlussbezogene Qualifizierungen stärker ins Zentrum stellt und „einen eigenständigen Beitrag zur Verringerung von Fachkräftengpässen“ leistet (ebd., S.123).

Der Gesetzgeber hat in der Vergangenheit auf die Forderungen mit verschiedenen Initiativen reagiert. Die eingeführten Förderlinien zur präventiven Weiterbildung durch das Job-AQTIV-Gesetz (2001) oder das WeGeBau-Programm (2006) zielten auf die Förderung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit und die Stärkung einer präventiven Arbeitsmarktpolitik. Sie haben aber wegen geringer Nutzungsraten nicht zu einer Trendwende beigetragen (vgl. Bosch 2009).

4.2 Anforderungen und Fördermöglichkeiten der Qualifizierung in Transfergesellschaften im SGB III

4.2.1 Allgemeine Anforderungen an die Qualifizierung im Transfer

Auch die Regelungen des SGB III bezüglich der Qualifizierung im Transfer stehen in einem Spannungsverhältnis zwischen der Zielstellung einer möglichst raschen Vermittlung einerseits und nachhaltiger berufsfachlicher Qualifizierung andererseits. Die Anforderungen, die das SGB III an Qualifizierungsmaßnahmen stellt, spiegeln beide Zielvorstellungen wider. So sehen die Regelungen zum Transferkurzarbeitergeld einerseits explizit Maßnahmen des Training on the Job vor, die durch eine (höchstens sechs Monate dauernde) Beschäftigung bei einem anderen Arbeitgeber umgesetzt werden kann. Die berufliche Qualifizierung beschränkt sich hier auf das Anlernen und die Betriebserfahrungen am Arbeitsplatz. Sie soll möglichst in die direkte Vermittlung münden. Andererseits verlangt das SGB III im Rahmen einer Sollvorschrift, dass Transferträger den Teilnehmern von Transfergesellschaften fachliche Qualifizierungsmaßnahmen anbieten, sofern die „Arbeitnehmer Qualifizierungsdefizite aufweisen“ (§ 111 Abs. 7 SGB III). In den untergesetzlichen Anweisungen der Bundesagentur für Arbeit wird diese Anforderung spezifiziert. Die Grundlage für die Feststellung von Qualifizierungsdefiziten bildet das der Transfergesellschaft vorgeschaltete Profiling (BA 2016b, S. 27). Ferner ist geregelt, dass Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung möglichst frühzeitig im Transferprozess beginnen und mit der örtlichen Agentur für Arbeit abgestimmt werden sollen (ebd.; vgl. auch BA 2013, 12.6.1). Qualifizierungsmaßnahmen müssen bei einem nach der Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung (AZAV) zugelassenen Träger durchgeführt werden, um der geforderten Qualitätssicherung Rechnung zu tragen.

Über die Qualifizierungsaktivitäten hinaus legt § 111 SGB III allgemein fest, dass die „Organisation und Mittelausstattung“ einer Transfergesellschaft „den angestrebten Integrationserfolg erwarten lassen“ müssen. Maßstäbe für eine angemessene Organisation durch den Träger der Maßnahme finden sich in der untergesetzlichen Auslegung der Bundesagentur für Arbeit, deren Geschäftsanweisung „ausreichende Niederlassungskapazitäten“ der Träger voraussetzt, „Räumlichkeiten mit geeigneter technischer Ausstattung“ sowie eine „angemessene Anzahl qualifizierter Berater im Verhältnis zu den übernommenen Arbeitnehmern“ fordert; empfohlen wird ein „Betreuungsschlüssel von 1:50“ (BA 2013, 12.3.2[13]). Zur Frage nach der arbeitsmarktpolitischen Angemessenheit der Mittel der Transfergesellschaft findet sich lediglich der Hinweis, dass diese gewährleisten sollen, „dass die beauftragte Transfergesellschaft die Fähigkeit hat [...], die übernommene Eingliederungsaufgabe zu erfüllen“ (ebd., 12.3.2[15]). Standards zum angemessenen Umfang von Qualifizierungsmaßnahmen im Transfer werden weder in den gesetzlichen noch in den untergesetzlichen Regelungen aufgestellt.

Neben den förderungsrechtlichen Anforderungen, die das SGB III stellt, bietet die Bundesagentur für Arbeit Möglichkeiten zur finanziellen Förderung von beruflichen Qualifizierungen im Rahmen von Transfergesellschaften. In der Vergangenheit, bis Ende des Jahres 2013, hatten Träger von Transfermaßnahmen die Möglichkeit, berufliche Bildungsmaßnahmen, die während der Transferzeit durchgeführt werden sollten, unter bestimmten Bedingungen durch den Europäischen Sozialfonds (ESF) fördern zu lassen. Diese Fördermöglichkeit wurde mit dem Auslaufen der vergangenen ESF-Förderperiode Ende 2013 nicht weiter fortgeführt.

4.2.2 Die Förderung von Qualifizierungsmaßnahmen durch § 111a SGB III

Durch die Einführung des Gesetzes zur Stärkung der beruflichen Weiterbildung und des Versicherungsschutzes in der Arbeitslosenversicherung (AWStG, in Kraft getreten zum 1. August 2016) wurden neue, umfassende Möglichkeiten zur Qualifizierung im Rahmen von Transfergesellschaften geschaffen. Der durch das AWStG neu eingeführte § 111a SGB III (siehe [Infobox 2](#)) ermöglicht gering qualifizierten Transferteilnehmern sowie solchen, die älter als 45 Jahre alt sind, den Zugang zu Maßnahmen der Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW). Darunter fallen explizit auch Maßnahmen zur Teilqualifikation, die zertifizierte Maßnahmen der FbW darstellen. Vorausset-

zung ist, dass die Kompetenzfeststellung am Ende der Maßnahme innerhalb der Transferzeit liegt. Weiterbildungsmaßnahmen einschließlich Teilqualifikationen, die innerhalb der Transferzeit stattfinden, werden bis zu 50 Prozent durch die BA gefördert.

Darüber hinaus ermöglicht § 111a Abs. 2 SGB III die Förderung von Maßnahmen, die zu einem Berufsabschluss führen. Damit können abschlussbezogene Qualifizierungsmaßnahmen in der Transfersgesellschaft begonnen werden und nach Ende der Transferzeit bruchlos weitergeführt werden. Auch hier kann die Bundesagentur für Arbeit 50 Prozent der Weiterbildungskosten übernehmen, die während der Transferzeit anfallen. Im Anschluss übernimmt die Bundesagentur die vollen Kosten der Weiterbildungsmaßnahme. Die Beantragung folgt dem Verfahren von Bildungsgutscheinen. Das heißt die Transferteilnehmer entscheiden sich im Rahmen der Transferberatung für eine berufliche Weiterbildungsmaßnahme bei einem externen Träger. Sie erhalten nach der Prüfung durch die Bundesagentur für Arbeit einen Bildungsgutschein, auf dessen Basis der Träger die Kostenerstattung direkt von der Bundesagentur erhält.

Infobox 2: Förderung der Qualifizierung im Transfer – §§ 111a und 83 SGB III im Wortlaut

§ 111a SGB III – Förderung der beruflichen Weiterbildung bei Transferkurzarbeitergeld

(1) Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die einen Anspruch auf Transferkurzarbeitergeld nach § 111 haben, können bei Teilnahme an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung durch die Übernahme der Weiterbildungskosten nach § 83 gefördert werden, wenn

1. ihnen im Sinne des § 81 Absatz 2 ein Berufsabschluss fehlt oder sie bei Beginn der Teilnahme das 45. Lebensjahr vollendet haben,
 2. die Agentur für Arbeit sie vor Beginn der Teilnahme beraten hat,
 3. der Träger der Maßnahme und die Maßnahme für die Förderung zugelassen sind,
 4. die Maßnahme während des Bezugs von Transferkurzarbeitergeld endet und
 5. der Arbeitgeber mindestens 50 Prozent der Lehrgangskosten trägt.
- Die Grundsätze für die berufliche Weiterbildung nach § 81 Absatz 1 Satz 2 und Absatz 3 bis 4 gelten entsprechend.

(2) Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die einen Anspruch auf Transferkurzarbeitergeld nach § 111 haben und denen im Sinne des § 81 Absatz 2 ein Berufsabschluss fehlt, können bei Teilnahme an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung, die zu einem Abschluss in einem Ausbildungsberuf führen, nach § 81 gefördert werden, wenn der Arbeitgeber mindestens 50 Prozent der Lehrgangskosten während des Bezugs von Transferkurzarbeitergeld trägt. Ein Anspruch auf Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung nach § 144 ruht während der Zeit, für die ein Anspruch auf Transferkurzarbeitergeld zuerkannt ist.

(3) Wenn ein Insolvenzereignis im Sinne des § 165 Absatz 1 Satz 2 vorliegt, kann die Agentur für Arbeit abweichend von Absatz 1 Satz 1 Nummer 5 oder Absatz 2 Satz 1 eine niedrigere Beteiligung des Arbeitgebers an den Lehrgangskosten festlegen.

§ 83 SGB III – Weiterbildungskosten

(1) Weiterbildungskosten sind die durch die Weiterbildung unmittelbar entstehenden

1. Lehrgangskosten und Kosten für die Eignungsfeststellung,
2. Fahrkosten,
3. Kosten für auswärtige Unterbringung und Verpflegung,
4. Kosten für die Betreuung von Kindern.

(2) Leistungen können unmittelbar an den Träger der Maßnahme ausbezahlt werden, soweit Kosten bei dem Träger unmittelbar entstehen. Soweit ein Bescheid über die Bewilligung von unmittelbar an den Träger erbrachten Leistungen aufgehoben worden ist, sind diese Leistungen ausschließlich vom dem Träger zu erstatten.

Das Arbeitslosenversicherungsschutz- und Weiterbildungsstärkungsgesetz (AWStG) eröffnet Transferteilnehmern zudem einen umfangreichen Zugang zum Instrument Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW) und seinen Förderbedingungen. Reisekosten sowie Kosten, die für Unterkunft und Kinderbetreuung entstehen, werden nach § 83 SGB III während der Zeit der Maßnahme zu 100 Prozent von der Bundesagentur für Arbeit getragen (siehe [Infobox 2](#)). Auch Prämien nach § 131a Abs.3 SGB III für erfolgreiche Zwischen- und Abschlussprüfungen stehen den Transfer- und später FbW-Teilnehmern zu, die im Rahmen einer Weiterbildung einen Ausbildungsberuf anstreben.

In den Fällen, in denen die Transfergesellschaft auf einen Insolvenzfall zurückgeht, erlaubt § 111a Abs. 3 SGB III, die Kostenbeteiligung des Arbeitgebers bis zu null Prozent zu senken, um auch in Insolvenzfällen die Förderung der beruflichen Weiterbildung umfassend zu ermöglichen (vgl. BA 2016a, Anlage 1, 111a.30).

In der Zusammenschau der oben genannten Maßnahmen dient das AWStG der expliziten Abschwächung des Vermittlungsvorrangs, so die Gesetzesbegründung. Dort „wird klargestellt, dass der Vermittlungsvorrang einer Weiterbildungsförderung zum Nachholen eines Berufsabschlusses nicht entgegensteht, wenn dadurch eine dauerhafte berufliche Eingliederung erreicht werden kann“ (Deutscher Bundestag, Drucksache 18/8042, S. 1).

Die Einschränkung des Vermittlungsvorrangs hat auch Einzug in die untergesetzlichen Auslegungen der Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW) durch die Bundesagentur für Arbeit gehalten: Die in Bezug zum Vermittlungsvorrang gewonnenen „Spielräume können vor dem Hintergrund des geschilderten Strukturwandels für eine Intensivierung der beruflichen Weiterbildung genutzt werden“ (BA 2016a, Abschnitt 2).

4.3 Variabilität und Formen der Qualifizierung in der bisherigen Transferpraxis

Das AWStG hat die Fördermöglichkeiten von berufsfachlichen Qualifizierungen in Transfergesellschaften entschieden verbessert. Über seine Auswirkungen auf die Praxis liegen zum Zeitpunkt dieses Berichts – wenige Monate nach seiner Einführung – noch keine Erfahrungen oder Studienergebnisse vor.

Daher bezieht sich die folgende kurze Analyse der Qualifizierungspraxis auf Studien über Transferprojekte, die Qualifizierungen auf Basis der alten Regelung des Europäischen Sozialfonds (ESF) oder ohne Förderung durchgeführt haben, die aufgrund der damaligen Förderregelungen bis auf wenige Ausnahmen (vgl. Knuth/Kirsch/Schwarzkopf 2012, S.32) innerhalb der Transferzeit beendet werden mussten.

Auf Basis zweier Studien (vgl. Mühge 2015; Mühge/Filipiak/Peters 2016) lassen sich die Qualifizierungsangebote in Transfergesellschaften vor Einführung des AWStG drei inhaltlichen Typen zuordnen:

- *Arbeitsmarkt- und Bewerbungseminare*, die Kenntnisse über den Arbeits- und Stellenmarkt und den Bewerbungsprozess einschließlich Onlinestellenbörsen und -bewerbungen vermitteln;

- *kurze fachliche Qualifizierungsmaßnahmen*, die mit relativ geringem Mitteleinsatz allgemeine Grundlagen – oftmals im EDV-Bereich – vermitteln oder kleinere Zertifikate zum Ziel haben;
- *spezifische, teilweise investive berufsfachliche Bildungsmaßnahmen*, deren erfolgreicher Abschluss eine Aufwertung des individuellen Qualifikationsprofils bewirkt.

Die qualitativen Interviews mit Transferberatern, die im Rahmen dieser zwei Studien durchgeführt wurden, zeigen, dass die fachlichen Qualifizierungsaktivitäten in der Regel vermittlungsorientiert sind: Qualifizierungsentscheidungen, die im Dialog zwischen Beratern, Teilnehmern und Bundesagentur für Arbeit getroffen wurden, orientieren sich primär am unmittelbaren Bedarf des lokalen Arbeitsmarkts. Knuth/Kirsch/Schwarzkopf (2012) kommen auf Grundlage qualitativer Expertengespräche zu dem Ergebnis, dass „Qualifizierungsmaßnahmen von kürzerer Dauer, die beispielsweise der Auffrischung veralteter Kenntnisse oder der Schließung spezieller Qualifikationslücken dienen, vielfach ausreichend und zugleich auch im Interesse jener Transfer-Kug-Beziehenden sind, die selbst vornehmlich an einer schnellen Arbeitsaufnahme interessiert sind“ (ebd., S.31).

Welches Spektrum an Qualifizierungsangeboten in Transferprojekten realisiert wird, hängt von externen Kontextfaktoren ab, die über die Projekte hinweg eine große Variationsbreite aufweisen. Entscheidende Parameter für die Qualifizierungspraxis enthält der jeweilige Sozialplan, der die Mittel für Qualifizierung und die Laufzeit der Transfergesellschaft definiert. Ein weiterer Faktor, der insbesondere bei Transfergesellschaften mit kurzer Laufzeit zum Tragen kommt, ist das örtliche Angebot an Weiterbildungsmaßnahmen und damit verknüpft die Anzahl der Teilnehmer im Transferprojekt, da etwaige Mindestteilnehmerzahlen bei größeren Gruppen einfacher gewährleistet werden können.

Die Evaluation der Transfergesellschaften in der Insolvenz der Praktiker- und Max-Bahr-Baummarktketten gibt ein Beispiel für Qualifizierungsaktivitäten im Transfer unter extrem restriktiven Bedingungen (vgl. Mühge/Filipiak/Peters 2016). Das Transferprojekt sah individuelle Laufzeiten von lediglich drei bis sechs Monaten vor, der Qualifizierungstopf beinhaltete 200 Euro pro Teilnehmer. Die Transferberater sahen eine zentrale Schwierigkeit darin, Bildungsangebote zu finden, die „gerade in das Zeitfenster passen“, so eine Transferberaterin (ebd., S.112). Ein Schwerpunkt der Qualifizierungsaktivitäten lag auf kurzen und vermittlungsorientierten Schulungen, so z. B. allgemeine EDV-Grundkurse oder Staplerscheine. Teilnehmende mit einem „um-

fänglicheren Qualifizierungswunsch konnten diesen nicht realisieren“: Die Laufzeiten der Transferprojekte und ein örtlich eingeschränktes Angebot waren in diesem Fall ein wesentliches Hemmnis für Maßnahmen, die zu einer nachhaltigen Kompetenzentwicklung der Beschäftigten beitragen (ebd., S. 117). So wurden in der Beratungsarbeit sowie in der Analyse der individuellen Kompetenzen und des regionalen Stellenangebots zwar sinnvolle berufsfachliche Qualifizierungen identifiziert, konnten aber nicht in die Praxis umgesetzt werden.

In einer weiteren Studie haben Mühge et al. (2012) die Zufriedenheit der Beschäftigten mit der Transferberatung und Qualifizierung nach Zielgruppen untersucht. Ein dortiger Befund lautet: Die von den Teilnehmern subjektiv empfundene Qualität des Transfers hängt u. a. vom Bildungsstand und der Vermittlungsfähigkeit der Beschäftigten ab. Arbeitsmarktnahe, qualifizierte Teilnehmer geben an, dass sie von der Beratung und Qualifizierung in Transfergesellschaften weniger profitieren. Beschäftigte mit Vermittlungshemmnissen fühlen sich in der Regel besser beraten und qualifiziert. Auf Basis dieses Ergebnisses empfiehlt die Studie eine stärkere Ausdifferenzierung der Beratungskonzepte und Qualifizierungsangebote für unterschiedliche Zielgruppen in Transferprojekten. Angesichts der damaligen, als kompliziert geltenden Bedingungen der ESF-Förderung befürwortet es die Studie zudem, „die Planbarkeit von Qualifizierungen und die Verlässlichkeit der öffentlichen Förderung zu verbessern“ (ebd., S. 39). Diese Forderung wurde durch die Einführung des § 111a SGB III für den förderfähigen Personenkreis (vgl. [Kapitel 4.2.2](#)) weitgehend erfüllt.

4.4 Quantitative Studien über Qualifizierung im Transfer

ESF-geförderte Qualifizierungsaktivitäten in Transfergesellschaften wurden in der Vergangenheit regelmäßig durch die Evaluierung des ESF-Mitteleinsetzes untersucht (vgl. Deeke/Ohlert 2009; Fertig 2013a und 2013b).

Die Evaluation der ESF-Förderperiode in den Jahren von 2000 bis 2006 (vgl. Deeke/Ohlert 2009) war ursprünglich als quantitative Wirkungsanalyse vorgesehen. Aber aufgrund der Datenlage erwies sich die geplante Untersuchung von Nettoeffekten als nicht durchführbar. Die Evaluation wurde aus diesem Grund in Teilen als explorative Studie durchgeführt, die zu dem positiven Ergebnis gelangt, „dass Kurzarbeit mit Qualifizierung nach endgültigem Arbeitsausfall positive Effekte auf die Beschäftigungschancen hatte“ (Deeke et al. 2011, S. 198).

Auch die quantitative Wirksamkeitsanalyse von Fertig (2013b) ist mit der Schwierigkeit der Konstruktion von Vergleichsgruppen konfrontiert, da „sich die Transfer-KuG-Beziehenden von der Gruppe der potenziellen Vergleichspersonen in einer Vielzahl an potenziell erfolgsrelevanten Arbeitsmarktmerkmalen enorm unterscheiden“ (ebd., S.34). Dennoch liefert die quantitative Studie ausgewählte belastbare Ergebnisse hinsichtlich der Wirkung von Transferberatung und der dortigen (ESF-geförderten) Qualifizierungsaktivitäten. Insbesondere die Gruppe der Transferteilnehmer mit vor-maliger längerer Beschäftigungszugehörigkeit profitiert durch eine verbesserte Integration in Beschäftigung von der Förderung und den damit durchgeführten Qualifizierungsmaßnahmen. Zur Transferberatung im Allgemeinen zeigt die Studie, dass die Arbeitsmarktbindung systematisch erhöht wird, „da sie die Wahrscheinlichkeit des Arbeitsmarktrückzugs signifikant senkt. Dies gilt vor allem für Frauen und mit Abstrichen auch für Ältere“ (ebd., S.36).

Der deskriptive Teil der Studie basiert auf Befragungsergebnissen von Transferteilnehmern und Transferträgern. Dieser Teil bestätigt die positiven Befunde der Wirksamkeitsanalyse. Sein zentrales Ergebnis lautet: Qualifizierungsmaßnahmen in Transfergesellschaften tragen dazu bei, „dass die Geförderten sowohl ihre fachlichen als auch ihre methodischen Kompetenzen erhöht haben. Darüber hinaus scheint die Teilnahme an der Maßnahme auch einen Beitrag zur Erhöhung der Selbstreflexion bei den Geförderten geleistet zu haben, indem sie diesen die Wichtigkeit beruflicher Weiterbildung und damit von Lernen vor Augen geführt hat“ (Fertig 2013a, S. 32).

4.5 Zwischenfazit

Qualifizierungsmaßnahmen gehören zum Selbstverständnis von Transfergesellschaften und sind eine Grundlage der Gewährung von Transferkurzarbeitergeld. Die arbeitsmarktpolitische Bedeutung von Qualifizierungsmaßnahmen in Transferprojekten wird durch wissenschaftliche Studien gestützt. Die vor der Einführung des Arbeitslosenversicherungsschutz- und Weiterbildungsstärkungsgesetzes (AWStG) durchgeführten Evaluationen messen tendenziell eine Verbesserung der Vermittlungschancen durch berufliche Qualifizierungsmaßnahmen im Transfer, von denen Frauen, Ältere, Beschäftigte mit langer Betriebszugehörigkeit (vgl. Fertig 2013b) bzw. arbeitsmarktferne Transferbeschäftigte (vgl. Mühge et al. 2012) in besonderem Maße profitiert haben.

Insbesondere qualitative Studien bemängeln die hohe Variabilität der Kontextfaktoren für Qualifizierung im Transfer durch unterschiedlich ausge-

staltete Transfersozialpläne, ferner die bislang geringen Möglichkeiten zur investiven, abschlussbezogenen Qualifizierung vor Einführung des AWStG und die damalige, unter ESF-Förderbedingungen geringe Verlässlichkeit der Förderung. Weitere Vorschläge zur Weiterentwicklung zielen darauf, die Kompetenzerfassung durch die Träger zu intensivieren und Qualifizierungsaktivitäten enger mit den Ergebnissen des Profilings und der dortigen Kompetenzanalyse zu verknüpfen (vgl. Fertig 2013b; Kieselbach/Beelmann 2006).

Mit dem AWStG wurde eine Vielzahl dieser Forderungen an die Rahmenbedingungen des Transfers erfüllt. Das Gesetz hat die Förderung von Qualifizierungen in einen verlässlichen Rahmen gestellt und ausgeweitet. Die Beschränkung auf die Zielgruppe gering qualifizierter und älterer Beschäftigter durch das AWStG erscheint angesichts der Teilnehmerstruktur angemessen; etwa die Hälfte der Transfer-Kug-Bezieher ist in der Altersgruppe von 50 Jahren oder älter (Härpfer 2014, S. 21).

Das folgende Kapitel wendet sich nun den Möglichkeiten der Teilqualifizierung in Transfersgesellschaften zu. Fertig hat bereits 2013 auf die sinnvolle Verknüpfung dieser zwei Instrumente hingewiesen: „Gerade mit Blick auf die Arbeitsmarktchancen von Geringqualifizierten erscheint ein wichtiger Ansatz darin zu bestehen, die Nutzung von modularen Qualifizierungen, die mittelfristig auf den Erwerb eines vollwertigen Berufsabschlusses abzielen, zu forcieren. Hierfür wären entsprechende Angebote und Zertifizierungen in Kooperation mit Bildungsträgern einerseits sowie den zuständigen Kammern andererseits zu entwickeln und zu implementieren“ (Fertig 2013a, S. 32 f.).

5 TEILQUALIFIKATION

5.1 Die Debatte um flexible Wege zum Berufsabschluss

Das Konzept der Teilqualifikation resultiert aus der seit den 1970er Jahren kontrovers geführten Debatte über die Einführung von Baukastensystemen in der beruflichen Bildung (vgl. Steinberg 2009). Seine praktische Konkretisierung erfuhr das Konzept durch den „Innovationskreis berufliche Bildung“, der im Jahr 2006 auf Initiative des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) ins Leben gerufen wurde, insbesondere durch die aus dem Innovationskreis initiierte wissenschaftliche Studie „Flexible Ausbildungswege in der Berufsbildung“ (vgl. Euler/Severing 2006).

Hintergrund der Debatte sind seit dem Jahr 2000 wachsende Probleme beim Übergang von der allgemeinbildenden Schule in die duale Berufsausbildung, insbesondere bei der Förderung benachteiligter Schüler. Diese Probleme finden ihren Ausdruck u. a. in der Vielzahl junger Menschen ohne Berufsabschluss (2,1 Millionen in der Altersgruppe 20 bis 34 im Jahr 2010, vgl. BMBF 2014) sowie in der größer werdenden Gruppe sogenannter „Altbewerber“. Damit sind Ausbildungsinteressierte gemeint, die aufgrund unterdurchschnittlicher schulischer Leistungen keine reguläre Ausbildungsstelle finden und in berufsvorbereitende Maßnahmen des Übergangssystems einmünden. Diese wurden als „demotivierende Warteschleife“ (ebd., S. 13) ohne inhaltliche Verzahnung und effektive Vorbereitung auf die Berufsausbildung problematisiert (Euler/Severing 2006, S. 28).

Neben Mängeln beim Übergang von der Schule in die Berufsausbildung problematisieren Euler und Severing eine zu geringe allgemeine Anpassungsfähigkeit des Systems der Berufsausbildung. Die Einführung eines Baukastensystems dient ihnen auch zur grundsätzlichen Vereinfachung des überkomplex gewordenen Systems der Berufsausbildung: „Im Ergebnis aller dieser Reparaturen, Erweiterungen und Sonderprogramme zur dualen Berufsausbildung hat das Ausbildungssystem [...] insgesamt einen Grad an Komplexität erreicht, der nicht funktional, sondern nur noch historisch begründbar ist und der es für die Jugendlichen und für die Unternehmen schwer durchschaubar macht. Seine alte Eleganz hat es eingebüßt“ (ebd., S. 19). Die Aufteilung von Berufsabschlüssen, etwa durch Ausbildungsbausteine, soll zur Vereinfachung des Systems der Berufsausbildung beitragen und eine hohe Flexibilität in der Ausbildung vor dem Hintergrund des fortschreitenden Wandels des Erwerbssystems sicherstellen.

Die Studie von Euler/Severing (2006) empfiehlt die Einführung von „Ausbildungsbausteinen“, die in ihrer Gesamtheit dem Ausbildungsberuf und seiner „curricularen Gesamtstruktur“ (S.42) entsprechen. Euler/Severing entwickeln zwei Varianten, die sich im Wesentlichen hinsichtlich der Zertifizierung der Ausbildungsbausteine unterscheiden: Ihr erstes Modell behält die bereits vorhandenen Zwischen- und Abschlussprüfungen der beruflichen Erstausbildung bei; ihr weiterreichendes zweites Modell sieht eine Aufwertung der einzelnen Bausteine durch eine jeweils eigene Zertifizierung vor. In diesem Modell erfolgt der Abschluss der Ausbildung über „die Absolvierung der auf die Ausbildungsbausteine bezogenen Prüfungsleistungen und einer [...] Abschlussprüfung“ (ebd., S.50).

In der Fachdebatte um flexible Wege zum Berufsabschluss stehen diese Aspekte im Hintergrund. Hier dominieren die arbeitsmarktpolitischen Probleme für die Zielgruppe der jungen Benachteiligten im Übergang von der Schule in den Beruf. Der Innovationskreis hat dem Bausteinprinzip eine Brückenfunktion zugeschrieben: Es soll erstens Altbewerbern den Übergang in die reguläre duale Ausbildung ermöglichen (Innovationskreis 2007, S.6). Zweitens schlägt der Expertenkreis vor, an- und ungelernten jungen Erwachsenen sowie Ausbildungsabbrechern durch eine bausteinorientierte Nachqualifizierung, gefördert durch einen Qualifizierungszuschuss des SGB III, einen Berufsabschluss zu ermöglichen (ebd., S.9).

Ein erster Aufschlag zur Entwicklung bundeseinheitlicher Ausbildungsbausteine erfolgte durch das Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) im Rahmen der „Pilotinitiative zur Förderung von Altbewerbern/-bewerberinnen“ für 14 Berufe, die in Abstimmung mit den Sozialpartnern ausgewählt wurden (Ekert/Grebe 2014, S.15). Die gesetzliche Regelung zur Zwischen- und Abschlussprüfung blieben in der Konzeption unangetastet. Die Ausbildungsbausteine wurden auf regionaler Ebene im Rahmen des Programms Jobstarter Connect erprobt. Die Evaluation des Programms zeichnet ein differenziertes und in der Tendenz positives Bild. Sie attestiert den Ausbildungsbausteinen insgesamt einen „Qualitätsgewinn“ und „Mehrwert für die berufliche Bildung“ von Jugendlichen (ebd., S.5). Den Mehrwert sehen die Autoren u.a. darin, dass sich die Bausteine auch für nicht ausbildungsreife Jugendliche eignen, sofern „auf deren individuelle Bedarfe methodisch-didaktisch adäquat reagiert und ihnen ausreichend Zeit eingeräumt wird, das Kompetenzziel zu erreichen“ (ebd., S.69). Als weitere Vorteile von Ausbildungsbausteinen benennt die Untersuchung die hohe Transparenz hinsichtlich der in den Bausteinen erworbenen Kompetenzen, von denen die Ausbildungsteil-

nehmer, Lehrkräfte, Betriebe und zuständige Stellen profitieren. Weiterhin würden die Bausteine eine gute Grundlage für eine Feedback-Kultur schaffen. Das Projekt insgesamt habe ferner eine fruchtbare Diskussion um die allgemeine Gestaltung der Erstausbildung angeregt.

Aus den verschiedenen Pilotinitiativen hat die Bundesagentur für Arbeit einen „Kanon“ aus Konstruktionsprinzipien von Teilqualifikationen abgeleitet (vgl. BA o.J.). Diese Prinzipien bilden mittlerweile die Grundlage einer Zulassung weiterer Teilqualifikationen, auch wenn sie von Dritten entwickelt werden. Sie lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Ziel der Teilqualifikationen ist der Erwerb eines Berufsabschlusses. Daher spricht die Bundesagentur für Arbeit von berufsabschlussfähigen Teilqualifikationen, die in ihrer „Summe alle Positionen eines Berufsbilds abdecken“, aus dem geregelte Ausbildungsberufe abgeleitet werden können (ebd.).
- Die Teilqualifizierung erfolgt in kurzen Modulen – je nach Berufsbild können fünf bis acht Module abgeschlossen werden. Sie dauern jeweils zwei bis sechs Monate und basieren auf anerkannten Ausbildungsberufen. In der Summe ergeben sie etwa zwei Drittel der Erstausbildungszeit.
- Jedes Modul besteht aus der theoretischen und praktischen Phase beim Bildungsträger sowie einer praktischen Erprobung/Anwendung beim (künftigen) Arbeitgeber.
- Die Teilnehmer erhalten „aussagefähige Zertifikate“, die Angaben über erworbene Berechtigungsnachweise, Praktikumsbetriebe und dauern enthalten und das vorhandene Kompetenzprofil beschreiben, auch um – mit Blick auf den angestrebten Berufsabschluss – den Kammern die Zulassung zur Externenprüfung zu erleichtern.

Die Frage der Zertifizierung und Kompetenzfeststellung nach Abschluss eines Teilqualifizierungsmoduls ist ein kontrovers diskutierter Punkt innerhalb der Diskussion und Weiterentwicklung von Teilqualifizierungskonzepten. Ein Aspekt der Kontroverse sind „Bedenken [...], dass solche Vorgaben zur Etablierung eines Prüfungswesens unterhalb der Berufsabschlussprüfungen führen“ könnten (Ekert/Gräbe, 2014, S.74). Demgegenüber steht das Argument, dass erst eine standardisierte Kompetenzfeststellung, die mit einem offiziellen Zertifikat bescheinigt wird, jeder Teilqualifikation aus Sicht von Arbeitgebern und Arbeitnehmern Arbeitsmarktrelevanz verleiht. Die Spannweite möglicher Formen wird durch zwei Verfahren der Kompetenzfeststellung abgesteckt: die „indirekte“ und die „direkte“ Kompetenzfeststellung, die im Rahmen des Pilotprojekts „Zertifizierung von Teilqualifikationen“ des

Deutschen Industrie- und Handelskammertages (DIHK) erprobt wurden (vgl. DIHK 2013). Beim direkten Weg der Zertifizierung steht am Ende des Bausteins eine individuelle Prüfung mit schriftlichen und praktischen bzw. mündlichen Teilen, deren erfolgreicher Abschluss durch ein IHK-Zertifikat dokumentiert wird. Im Falle des indirekten Wegs erhalten die Teilnehmer lediglich eine Teilnahmebescheinigung. Die Qualitätssicherung erfolgt über bestimmte Qualitätsanforderungen, die an die Maßnahme und den Träger gestellt werden.

5.2 Teilqualifizierung als Instrument der Arbeitsmarktpolitik

Im Rahmen verschiedener Initiativen erfuhr das Konzept der Ausbildungsbausteine eine arbeitsmarktpolitische Erweiterung. Über den Übergang von der Schule in den Beruf hinaus wird es mittlerweile auch als Alternative zur klassischen Umschulung diskutiert. Teilqualifikationen wird eine Brückenfunktion für un- und angelernte Beschäftigte zugesprochen, bei denen strukturelle Gründe der Aufnahme einer Berufsausbildung im Wege stehen. Für Erwerbsspersonen, für die eine Ausbildung eine hohe Hürde darstellt, soll das Konzept der Teilqualifizierung einen Zugang zu beruflichen Zertifikaten im Rahmen der etablierten Ausbildungsberufe ermöglichen. Befürworter der Teilqualifizierung versprechen „die Vermittlung der gesamten Ausbildungsinhalte Schritt für Schritt und ohne Zeitdruck“ (vgl. bbw 2014). Der arbeitsmarktpolitische Einsatz von Teilqualifikation über Jugendliche hinaus war Gegenstand der Initiative „Optimierung der Qualifizierungsangebote für gering qualifizierte Arbeitslose“ der Bundesagentur für Arbeit. In diesem Rahmen wurden von 2008 bis 2011 Pilotprojekte in zehn Arbeitsmarktagenturen durchgeführt. Als Zielgruppen von Teilqualifizierung werden weiterhin Langzeitarbeitslose sowie Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen und Rehabilitationsbedarf genannt (vgl. Klaus/Kardorff/Meschnig 2015).

6 TEILQUALIFIKATIONEN IN TRANSFERGESELLSCHAFTEN: SZENARIEN FÜR EINE ERFOLGREICHE VERANKERUNG

6.1 Zielgruppen in Transfergesellschaften und Anknüpfungspunkte für Teilqualifizierungen

Transfergesellschaften besitzen eine heterogene Beschäftigtenstruktur mit einer hohen Variabilität an individuellen Arbeitsmarktchancen und Vermittlungshemmnissen. Härpfer (2014) kommt zu dem Ergebnis, dass Transfer Teilnehmer neben einem überdurchschnittlich hohen Alter systematisch weitere Vermittlungshemmnisse aufweisen. Neben beruflich-qualifikatorischen Hemmnissen können diese in der Gesundheit oder außerberuflichen Lebenswelt von Transferbeschäftigten verortet sein (vgl. Filipiak 2016), die durch die Entlassungssituation eine erhebliche Belastung erfahren können (vgl. z. B. Kieselbach/Beelmann 2006).

Zur Qualifikationsstruktur von Transferbeschäftigten zeigen Studien über einzelne Transferprojekte, dass hohe Altersstruktur und lange Betriebszugehörigkeit zu qualifikatorischen Defiziten führen, wenn z. B. die ausgeübte Tätigkeit im Betrieb und die ursprüngliche berufliche Ausbildung nicht übereinstimmen und das berufliche Fachwissen mit der Zeit veraltet ist (vgl. Mühge/Filipiak/Peters 2016).

Für Transferbeschäftigte, die aufgrund einer fehlenden oder veralteten beruflichen Qualifikation ein erhöhtes Arbeitsmarktrisiko haben, ergeben sich Anknüpfungspunkte sowohl für die Einführung von Teilqualifizierung als auch für FbW-Maßnahmen in Transfergesellschaften. Beide Alternativen sind durch die Einführung des § 111a SGB III durch die Bundesagentur für Arbeit in gleichem Maße förderfähig.

Für Teilqualifikationen als Instrument von Transfergesellschaften sind theoretisch zwei Zielgruppen denkbar:

- Vor dem Hintergrund der arbeitsmarktpolitischen Funktion von Teilqualifikationen (vgl. Kapitel 5.2) können diese einen Einstieg in die berufliche Weiterbildung für solche Personen ermöglichen, die aufgrund ihrer persönlichen Eigenschaften oder Merkmale für die Aufnahme einer vollständigen Berufsausbildung nicht geeignet sind. Die Teilqualifikation bietet die Chance auf einen Berufsabschluss durch die Möglichkeit zur sukzessiven Teilnahme an weiteren Modulen.

- Die Teilqualifikation bietet darüber hinaus für Beschäftigte mit Berufserfahrung die Möglichkeit, als Alternative zur Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW) aus der Beschäftigung heraus zu einem Berufsabschluss zu kommen. Die Grundlagen für den Berufsabschluss werden durch eine Auswahl von Teilqualifizierungsmodulen auf der einen Seite und individueller Berufserfahrung auf der anderen Seite gelegt, ggf. gepaart mit einer abschließenden Vorbereitungsmaßnahme zur Externenprüfung.

Das folgende [Kapitel 6.2](#) zeigt, dass aus der Perspektive von Experten und Praktikern die Teilqualifikation vor allem für die zweite Zielgruppe – Beschäftigte mit Berufserfahrung – sinnvoll zur Anwendung kommen kann.

Über die beiden Zielgruppen hinaus können Transfergesellschaften Teilqualifizierung auch für Personen anbieten, die die Fördervoraussetzungen von § 111a SGB III nicht erfüllen. Sie haben dann – wenn die Bundesagentur für Arbeit auch nach einer Einzelfallprüfung von der Förderung absieht – die vollständigen Kosten der Maßnahme zu tragen. Dies kann in Fällen sinnvoll sein, in denen der Berufswechsel eines Teilnehmers aus persönlichen Gründen oder aus Gründen des regionalen Arbeitsmarkts arbeitsmarktpolitisch sinnvoll erscheint. Für diese Personengruppe schaffen Teilqualifikationen den Einstieg in die Berufsausbildung innerhalb der eingeschränkten Laufzeit der Transfergesellschaft.

6.2 Anknüpfungspunkte für Teilqualifizierungen in Transfergesellschaften: Einschätzungen von Experten

Welche Teilnehmergruppen für Teilqualifizierungen in der Praxis des Transfers gewonnen werden können, ist zum aktuellen Zeitpunkt angesichts fehlender Erfahrungen mit dem Arbeitslosenversicherungsschutz- und Weiterbildungsstärkungsgesetz (AWStG) nicht abzuschätzen. Die im Rahmen dieser Expertise geführten Expertengespräche mit Akteuren aus Transferträgern und Unternehmen (vgl. [Kapitel 2.1/Tabelle 1](#)) ergeben, dass die Teilqualifikation auch nach der Öffnung von Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW) für Transfergesellschaften als wichtige arbeitsmarktpolitische Option gesehen wird. Dabei ist eine klare Definition von geeigneten Zielgruppen für Teilqualifizierungen, so ein Ergebnis der Expertengespräche, im Vorfeld nicht sinnvoll zu bestimmen. Vielmehr gilt es im individuellen Fall abzuwägen, ob ein schrittweiser Erwerb des Berufsabschlusses durch Teilqualifikationen Sinn macht. Eine Gesprächspartnerin aus der Industrie- und Handels-

kammer (IHK) stellt dazu fest: „Es gibt nicht den einen Königsweg. Einige Personen brauchen nur eine Nachqualifizierung in ein oder zwei Bausteinen, andere beginnen gänzlich neu und arbeiten die Module ab. Und daneben gibt es den klassischen Umschüler“ (TQT_IHK2).

Die Vielzahl individueller Kontextfaktoren, die auf Qualifizierungsentscheidungen einwirken, bedeuten für die Arbeit von Transfergesellschaften, dass sie im individuellen Gespräch im Rahmen einer intensiven Transferberatung entwickelt werden muss. Die Entscheidung sollte die Alternativen, insbesondere die Entscheidung zwischen abschlussbezogener Qualifizierung oder Teilqualifikation, sorgfältig abwägen. Dabei spielt der qualifikatorische Hintergrund der Beschäftigten eine ebenso große Rolle wie der individuelle Haushaltskontext. Denn eine langfristige FbW-Maßnahme ist in der Regel mit einem Einkommensverlust in der Zeit des Arbeitslosengeld-I-Bezugs verbunden sowie mit einer großen Einkommensunsicherheit im Anschluss an die Maßnahme. So können Teilqualifikationen dann sinnvoll sein, wenn z. B. gute Voraussetzungen für eine Berufsausbildung vorhanden sind, die Betroffenen aber aus finanziellen Gründen von der Aufnahme einer klassischen Ausbildung oder Umschulung absehen, vor allem aufgrund des verminderten Lebensunterhalts in der Ausbildungsphase nach dem Ende der Transferzeit.

Nach Einschätzung der Experten lassen sich bestimmte Gruppen unterscheiden, für die Teilqualifikationen geeignet sein können: Einerseits Personen, denen der Abschluss einer vollständigen Berufsausbildung aufgrund verschiedener Hemmnisse nicht möglich ist; andererseits Personen, die bereits über Berufserfahrung verfügen, die sich anerkennen lässt.

Ob Teilqualifikationen für Menschen mit geringer Qualifikation und ausbildungsfernen Merkmalen ein sinnvolles Instrument sind, wurde von den Experten kontrovers beantwortet. Auch das Argument, dass bestimmte Transferbeschäftigte in beruflicher Weiterbildung (FbW) „Gefahr laufen, überfordert“ zu werden (TQT_Unt) und sie deswegen in Teilqualifizierungen besser aufgehoben sind, wurde unterschiedlich bewertet. Einigkeit besteht darin, dass bei langjähriger Arbeit in Einfach- und Anlern Tätigkeiten und mit einem bestimmten Lebensalter eine Umschulung oder klassische Ausbildung oftmals nicht infrage kommt. Dahingehend äußert sich etwa eine Projektleiterin einer Transfergesellschaft: „Jemand, der aus dem Helferbereich kommt, da ist es [= die Aufnahme einer Erstausbildung] schwierig. Da gibt es Menschen, die werden es nicht durchhalten, das ist zu lange. Die meisten schaffen es dann nicht. Und im Alter wird es schwieriger. Bei Leuten über 35 ist es schwierig mit dem Neubeginn einer Erstausbildung“ (TQT_TT1). Inwiefern das Berufsziel über eine Teilqualifizierung besser erlangt werden kann, hänge

laut der Interviewpartnerinnen und -partner mit der Art und Weise der individuellen Hemmnisse zusammen. „Einer, dem die Theorie in der Erstausbildung zu viel sein wird, dem ist sie dann auch in der Teilqualifizierung zu schwer“, so eine Gesprächspartnerin aus einem Transferträger (TQT_TT4). Unabhängig von der Form der Ausbildung liege die Gefahr der Überforderung in den Ausbildungsinhalten und dort vor allem in einem hohen Niveau theoretischer Inhalte: „Auch der hohe theoretische Anteil von bestimmten Modulen kann die Teilnehmer überfordern“, berichtet ein Gesprächspartner (TQT_IHK2).

Entgegen den tendenziell skeptischen Stimmen aus den Transferträgern entspreche die Anwendung von Teilqualifizierungen speziell für ausbildungsferne Personen der Praxis der Teilqualifikation der Industrie- und Handelskammern, so ein Vertreter der IHK (TQT_IHK1). Hier, in den konventionellen Pilotprojekten zur Teilqualifikation außerhalb des Beschäftigentransfers, stehen Personen von über 25 Jahren im Mittelpunkt, die eine „hohe Hemmschwelle gegenüber der Ausbildung haben, Leute, die ungelernt sind und nicht alle Bauteile [einer Erstausbildung] machen können“ (TQT_IHK1). Inwiefern können ausbildungsferne Transferteilnehmer sinnvoll in Teilqualifizierungen eingebunden werden? In dieser Frage gilt es angesichts der noch jungen Fördermöglichkeit, noch weitere praktische Erfahrungen mit der Qualifizierung im Transfer abzuwarten.

Als zentrale Zielgruppe für Teilqualifizierung, so die einhellige Meinung unter den Gesprächspartnern, werden jene Beschäftigte gesehen, die bereits über verwertbare Berufserfahrungen verfügen. Hier bietet eine Teilqualifizierung die gewünschte hinreichende Flexibilität. „Wenn Berufserfahrung da ist, spricht das für die Teilqualifizierung. Hier ist eine Ausbildung illusorisch, gerade bei Leuten über 25. Für die ist es besser, eine gezielte Nachqualifizierung über die TQ anzubieten“, schätzt eine Vertreterin der IHK (TQT_IHK2). Die Transferberatung sollte thematisieren, „was es an Berufserfahrung gibt, was brauche ich auf dem Weg [zur Externenprüfung], mit welcher Möglichkeit erreiche ich mein Ziel schneller?“ (TGT_TT3). In diesen Entscheidungen empfiehlt sich die enge Zusammenarbeit mit Bildungsstätten, die Vorwissen und Vorbildung testen können und damit helfen, realistische arbeitsmarktliche Szenarien für den Weg zum Berufsabschluss aufzuzeigen, sei es über Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW) oder über eine Teilqualifizierung in der Transferzeit. Dabei ist, so ein Ergebnis der Experteninterviews dieser Studie, davon auszugehen, dass „nicht alle Personen, die Teilqualifikationen absolvieren, im Transfer in der Praxis die angestrebte Externenprüfung erreichen“ (TQT_TT2).

Für bestimmte Beschäftigte, so die Erfahrungen der Gesprächspartner aus der Bundesagentur für Arbeit sowie von Transferträgern, ist trotz allem eine Erstausbildung empfehlenswert – etwa dann, wenn dies den individuellen Neigungen und der Lebenssituation der bzw. des Teilnehmenden entspricht: „Trauen sich die Leute noch mal auf die Schulbank, dann ist die Erstausbildung eine gute Wahl“ (TQT-TT2).

Das heißt, die individuelle Ausbildungsferne oder -nähe eines Beschäftigten und seine Lernfähigkeit sollte sowohl in die Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW) als auch in Teilqualifizierungsentscheidungen einfließen, um die Wahrscheinlichkeit eines Scheiterns des Bildungsprozesses abschätzen und verringern zu können. Der Entscheidungsprozess sollte im Rahmen einer dichten Beratung zwischen Transfergesellschaft und den Teilnehmenden geführt werden. Er muss die Lernkompetenz des Beschäftigten sowie die Frage reflektieren: Ist eine Berufsausbildung ein sinnvolles Qualifizierungsziel? Wenn ja: Auf welchem Wege kann sie am besten erreicht werden?

6.3 Wirkungsmodell: Wie kann (Teil-)Qualifizierung und Kompetenzanerkennung in Transfergesellschaften verankert werden?

Im Grundsatz entspricht die Teilqualifikation dem Spektrum an Weiterbildungsaktivitäten, das im Rahmen von Transfergesellschaften üblich ist. Sie ist in das bestehende Konzept problemlos einzubetten. Die Maßnahmen können für ältere und ungelernte Teilnehmende nach § 111a Abs. 1 SGB III zu 50 Prozent durch die Bundesagentur für Arbeit gefördert werden.

Die Implementation von Teilqualifikationen in Transfergesellschaften hängt, wie berufsfachliche Qualifizierungsaktivitäten in Transfergesellschaften insgesamt, von verschiedenen Kontextfaktoren der Restrukturierung und des Sozialplans ab. Ein weiterer Kontext ist das örtliche Fortbildungsangebot, das sich von Region zu Region nach beruflichen Schwerpunkten und der Nähe zu Teilqualifizierungsmodellprojekten unterscheidet. Die Teilqualifizierung stellt zudem Anforderungen an die Projektleitungen und Berater der Transfergesellschaft, die Kenntnisse über die Besonderheiten der Teilqualifizierung sowie über die regionale Bildungslandschaft vorweisen müssen.

6.3.1 Rahmenbedingungen des Transfersozialplans für Teilqualifizierungen

Angesichts der mehrmonatigen Dauer einzelner Teilqualifikationen sollte die Laufzeit der Transfergesellschaft die gesetzliche Höchstdauer des Transferkurzarbeitergelds von zwölf Monaten ausschöpfen. Diese Laufzeit erscheint auch notwendig angesichts eines ggf. eingeschränkten örtlichen Bildungsangebots und der deswegen benötigten zeitlichen Flexibilität.

Die Teilqualifikation benötigt darüber hinaus hinreichende Mittel im Qualifizierungsbudget des Sozialplans. Dazu sollten die Betriebsparteien im Vorfeld abschätzen, für welche Beschäftigten eine Teilqualifizierung infrage kommt, und das Qualifizierungsbudget entsprechend anpassen. Hierzu ist eine Beratung mit dem für die Durchführung der Transfergesellschaft beauftragten Träger hilfreich. Im Idealfall erfolgt dieser Teil der Sozialplangestaltung auf Grundlage des Bildungs- und Qualifikationsprofils der betroffenen Beschäftigten, „was die Betriebe aber normalerweise gar nicht leisten können. Das gibt es meistens nicht, auch nicht in gut organisierten Betrieben“, so die Einschätzung eines Transferträgers (TQT_TT2). Umso bedeutsamer ist es, dass die Betriebsparteien das Erfahrungswissen der Träger über die Qualifizierungsmöglichkeiten und -kosten in die Budgetentscheidungen und in die Gestaltung des Sozialplans miteinfließen lassen.

6.3.2 Stärkung investiver Qualifizierungen durch Modifikation des § 111a SGB III

Die bruchlose Fortführung von Qualifizierungen über die Transferzeit ist in der bisherigen Regelung ausschließlich für Maßnahmen möglich, die einen Berufsabschluss zum Ziel haben; andere Maßnahmen müssen „während des Bezugs von Transferkurzarbeitergeld“ enden, so § 111a Satz 1 Nr. 4 SGB III. Damit das Ziel des Berufsabschlusses für einen möglichst breiten Kreis von Beschäftigten zugänglich wird, sollte die bruchlose Fortführung für Module der Teilqualifizierung eingeführt werden. Darüber hinaus, um Qualifizierungen allgemein zu stärken, ist dies auch für berufsfachliche Qualifizierungen generell wünschenswert. Das heißt, in enger Absprache mit der Bundesagentur sollten einzelne Ausbildungsbausteine einer Teilqualifizierung sowie andere berufsfachliche Qualifizierungen auch am Ende der Transferzeit begonnen und im Anschluss – unter dem Bezug von Arbeitslosengeld – fortgeführt werden können.

Vor dem Hintergrund des Niveaus und der Variabilität von Qualifizierungsbudgets in Sozialplänen ist die Ausweitung der Finanzierung von Qualifizierungen, die mittels § 111a SGB III durch die Bundesagentur erfolgt, sinnvoll. Gerade bei investiven Qualifizierungen sind Träger mit Verteilungs- und Gerechtigkeitsproblemen bei Weiterbildungsentscheidungen konfrontiert, die oftmals den arbeitsmarktpolitischen Notwendigkeiten entgegenstehen. Eine Möglichkeit, die berufsfachlicher Qualifizierungen im Transfer zu stärken, besteht darin, den Arbeitgeberanteil in der Förderung der beruflichen Weiterbildung bei Transferkurzarbeitergeld auf 2.500 Euro zu begrenzen. Dieser Deckelbetrag erweitert die Spielräume der Transferberatung. Weil der vorgeschlagene Wert von 2.500 Euro über den üblichen Qualifizierungsbudgets in Sozialplänen liegt, ist ferner damit zu rechnen, dass es in der Praxis zu einer Ausweitung der Qualifizierungsmittel durch die Betriebsparteien kommt. Der Betrag kann den Sozialplanverhandlungen als Standard dienen und gibt Betriebsräten und Arbeitgebern Orientierung bei der Gestaltung von Qualifizierungsbudgets.

6.3.3 Problematische Variabilität regionaler Weiterbildungsangebote

Das örtliche Angebot an Teilqualifikationen unterscheidet sich von Region zu Region deutlich und hält – wie Qualifizierungsangebote im Allgemeinen – im städtischen Raum ein breiteres Spektrum bereit als in ländlichen Regionen. Einzelne Schwerpunkte liegen zudem in den Regionen, in denen Projekte von Teilqualifizierungsinitiativen gelaufen sind oder derzeit laufen. Dabei setzen einzelne Projekte wiederum eigene berufliche Schwerpunkte in Relation zum örtlichen Arbeitsmarkt, sodass selbst bei hoher Projektdichte nicht flächendeckend oder zeitübergreifend sichergestellt ist, dass bestimmte Teilqualifikationen angeboten werden.

Dadurch, dass die Teilqualifizierungsaktivitäten als Projekte organisiert sind, ergibt sich zudem eine hohe regionale Änderungsdynamik, die eine verlässliche Verfügbarkeit der Teilqualifizierung für Arbeitnehmer sowie Arbeitgeber erschwert. Ein weiteres Hemmnis ist, dass verschiedene Initiativen den gleichen Beruf in unterschiedliche Teilqualifikationen unterteilt haben.

6.3.4 Anforderungen an das Beratungskonzept der Träger

Die Vermittlung an Teilqualifikationen für Teilnehmende einer Transfergesellschaft stellt auch Anforderungen an das Beratungskonzept und die konkrete Beratungsarbeit in der Transfergesellschaft. Bei dem Teilnehmerkreis, für den eine Teilqualifizierung infrage kommt, sollten im Rahmen der Transferberatung die alternativen Möglichkeiten – insbesondere die Entscheidung zwischen einer Teilqualifizierung und einer abschlussbezogenen FbW-Maßnahme – gründlich diskutiert werden. Faktoren, die in die Entscheidungsfindung einfließen sollten, sind u. a.

- der berufliche Hintergrund des Teilnehmers, der Umfang seiner Berufserfahrung und seine Weiterbildungsfähigkeit,
- die Lebensumstände und die Einkommenssituation, seine Einkommensflexibilität,
- seine individuellen Präferenzen in der Weiterbildungsentscheidung,
- die regionale „Marktgängigkeit“ des Berufs oder der Teilqualifizierung sowie
- das regionale Trägerangebot.

Wird eine Teilqualifizierung durchgeführt, sollte die letzte Phase der Transfergesellschaft, die aus der Unterstützung des Teilnehmers in der Arbeitssuche und in Bewerbungen besteht, eine mögliche Fortführung der Teilqualifizierung bei einem etwaigen neuen Arbeitgeber vorsehen. Das heißt, dass Berater und Teilnehmer bei der Stellensuche nach Unternehmen Ausschau halten, die nach Fachkräften suchen und bei denen eine Fortführung der Weiterbildung möglich erscheint. Der Teilnehmer sollte seinen beruflichen Entwicklungswunsch in die Bewerbung integrieren und darauf vorbereitet werden, sein Interesse an einer Fortführung der Teilqualifizierung gegenüber dem potenziellen Arbeitgeber oder in Bewerbungsgesprächen zu äußern.

Diese Suchstrategie ist nach Ansicht eines Transferträgers realistisch und arbeitsmarktpolitisch wirksam. Denn mit dem Interesse des Teilnehmers an Weiterqualifizierung sei ein positives Signal verbunden, das laut einer Gesprächspartnerin für hohe Motivation und Entwicklungsbereitschaft stehe. Auch entspreche der Wunsch nach Fortführung der Teilqualifizierung der Struktur des Arbeitsmarkts, „er ist durchaus realistisch, da ja Fachkräfte gesucht werden. Die Vermittlung in solche Betriebe ist einfacher, wenn es für die Fortführung eine Förderung durch die Agentur gibt“ (TQT_TT1).

7 ZUSAMMENFASSUNG UND AUSBLICK

Unter den Vorzeichen von Fachkräftemangel und digitalem Strukturwandel („Industrie 4.0“) stehen Transfergesellschaften und betriebliche Sozialpartner vor der Herausforderung, Qualifizierungsmaßnahmen mehr Bedeutung zuzumessen und vermehrt investive und abschlussbezogene Maßnahmen in ihr Angebot aufzunehmen.

Fachliche Qualifizierungen im Transfer können dazu beitragen, dass Prinzip der Beruflichkeit zu stärken, und soziale Sicherheit in flexiblen Arbeitsmärkten gewähren, wenn es gelingt, Beschäftigte ohne oder mit einer veralteten abgeschlossenen Berufsausbildung an einen Berufsabschluss heranzuführen. Teilqualifikationen bilden hierzu einen wichtigen arbeitsmarktpolitischen Baustein.

Bis Ende des Jahres 2013 konnten Qualifizierungsmaßnahmen in Transfergesellschaften über den Europäischen Sozialfonds (ESF) gefördert werden. In den Jahren 2014 bis Juli 2016 war keine Förderung der Qualifizierung mit öffentlichen Mitteln möglich. Dies führte zu einer Konzentration der Transferträger auf kurze und vermittlungsorientierte Qualifizierungsmaßnahmen sowie auf Arbeitsmarkt- und Bewerbungseminare, die Kenntnisse über Zugänge zum Stellenmarkt sowie Bewerbungsprozesse vermitteln. Die Art und Weise dieser Qualifizierungsstrategien korrespondieren mit dem Prinzip des Vermittlungsvorrangs, das inzwischen vom Gesetzgeber zugunsten von Qualifizierungsaktivitäten abgeschwächt worden ist.

Die vorliegende Studie hat gezeigt, dass die Literatur zu den damaligen Qualifizierungsaktivitäten ein mehrheitlich positives Fazit zieht. Insbesondere Transferteilnehmer mit Vermittlungshemmnissen profitierten in der Vergangenheit von Qualifizierungsmaßnahmen in Transfergesellschaften. Vor dem Hintergrund der positiven Ergebnisse erscheint eine verlässliche, angemessene Förderung von Qualifizierungsmaßnahmen im Transfer durch die Bundesagentur für Arbeit gerechtfertigt und arbeitsmarktpolitisch geboten.

Diese Förderung ist seit Sommer 2016 möglich. Mit der Einführung des § 111a SGB III hat sich die Fördersituation für Qualifizierungen während des Bezugs von Transferkurzarbeitergeld grundlegend geändert: Der Gesetzgeber hat umfassende Möglichkeiten zur Förderung von Qualifizierungsmaßnahmen für Ältere und Geringqualifizierte geschaffen, die sowohl Teilqualifikation als auch Maßnahmen zur Förderung beruflicher Weiterbildung mit einschließen. Mit diesem Instrument wurde die Förderung der nachhaltigen Qualifizierung im Transfer entschieden verbessert.

Da in der Praxis bislang noch wenig Erfahrung mit dem neuen Förderinstrument gesammelt werden konnte, ist die Einbettung von Qualifizierungsaktivitäten und -erfahrungen der Träger in einen fachlichen Erfahrungsaustausch von großer Bedeutung. Die intensiv geführte Debatte um Leitbilder der Unterstützung von Beschäftigten in beruflichen Übergängen hatte die Beratung der Beschäftigten im Fokus. Konzepte der beruflichen Qualifizierung im Transfer fanden bisher kaum Einzug in die Diskussion. Diese Lücke gilt es zu schließen.

Die vorliegende Studie gibt erste Anhaltspunkte für die Integration von Teilqualifikationen in die Transferberatung. Sie zeigt, dass Teilqualifizierung in Transferprojekten vor allem für Beschäftigte mit Berufserfahrung eine neue Entwicklungsperspektive bieten kann. Die Transferteilnehmenden bringen Berufserfahrung mit, auf deren Basis sie mit erworbener Teilqualifikation und weiteren Beschäftigungsphasen zu einem Berufsabschluss über die Externenprüfung gelangen können.

Die Studie zeigt darüber hinaus, dass die Entscheidung zur Teilqualifizierung voraussetzungsreich ist. Inhalt und Form der Weiterbildung müssen im individuellen Gespräch im Rahmen der Transferberatung in Ruhe entwickelt werden. Es gilt, die Alternativen, insbesondere die Entscheidung zwischen abschlussbezogener Qualifizierung oder Teilqualifikation, sowie viele weitere Aspekte sorgfältig abzuwägen. Das heißt, eine abschließende Weiterbildungsentscheidung im Rahmen von kurzen Profiling-Maßnahmen im Vorfeld der Transfergesellschaft ist für viele Transferteilnehmende nicht realistisch. Daran wird deutlich, dass die neuen Weiterbildungsoptionen und -entscheidungen eine anspruchsvolle Beratungsaufgabe begründen. Die Entscheidung sollte im Rahmen eines intensiv geführten Beratungsprozesses getroffen werden. Sie sollte den Voraussetzungen und den Interessen der Beschäftigten entsprechen, zu einer nachhaltigen Kompetenzentwicklung beitragen und arbeitsmarktlich zweckmäßig sein.

Teilqualifikationen sowie investive Qualifizierungen insgesamt benötigen Transfersozialpläne, die dem Qualifizierungsbedarf der Beschäftigten angepasst sind. Ihr Potenzial kann nur dann ausgeschöpft werden, wenn Arbeitgeber und Betriebsräte Transferprojekte mit der vollen Laufzeit von zwölf Monaten einrichten und mit hohen Qualifizierungsbudgets versehen. Ergänzend dazu ist es sinnvoll, die nach § 111a SGB III mögliche bruchlose Fortführung von abschlussbezogenen Qualifizierungen auf alle berufsfachlichen Qualifizierungsmaßnahmen – also auch auf Ausbildungsbausteine im Rahmen einer Teilqualifizierung – auszuweiten. Um die Finanzierung berufsfachlicher Qualifizierungen zu verbessern und Bildungsentscheidungen von

Transferträgern leichter an arbeitsmarktlichen Notwendigkeiten ausrichten zu können, sollte zudem die in § 111a SGB III vorgesehene Kostenbeteiligung des Arbeitgebers auf einen Betrag von 2.500 Euro beschränkt werden.

Ein weiterer einschränkender Kontextfaktor für Teilqualifikationen ist das Bildungsangebot, das durch deren typische Förderung im Rahmen regionaler, projektförmiger Initiativen einer regionalen Disparität und großen Dynamik unterliegt. Hier wäre eine Standardisierung der angebotenen Teilqualifikationen zielführend, um für Arbeitnehmer sowie Arbeitgeber Transparenz und Verlässlichkeit zu schaffen. Die Durchführung und Verbreitung von Teilqualifizierungsmaßnahmen in Transferprojekten hängt auch davon ab, wie sich Teilqualifikationen zukünftig „in der Fläche“ und inhaltlich entwickeln.

LITERATUR

BA (Bundesagentur für Arbeit) (2016a): Weisung 201607026 vom 20.07.2016 – Arbeitslosenversicherungsschutz- und Weiterbildungsstärkungsgesetz (AWStG); Anpassung von Fachlichen Weisungen (vormals Geschäftsanweisungen). Nürnberg.

BA (Bundesagentur für Arbeit) (2016b): Fachliche Weisungen Transfermaßnahmen – § 110 SGB III – Transferkurzarbeitergeld – § 111 SGB III. Anlage 1 zur Weisung 161220. Nürnberg.

BA (Bundesagentur für Arbeit) (2013): Geschäftsanweisungen. Nürnberg.

BA (Bundesagentur für Arbeit) (o. J.): Konstruktionsprinzipien der Bundesagentur für Arbeit zu berufschlussfähigen Teilqualifikationen. Nürnberg.

Bäcker, Gerhard/Bosch, Gerhard/Weinkopf, Claudia (2011): Arbeitsmarktpolitik bis 2020: integrativ – investiv – innovativ. Welchen Fortschritt wollen wir? Neue Wege zu Wachstum und sozialem Wohlstand. In: Machnig, Matthias (Hrsg.): Welchen Fortschritt wollen wir? Neue Wege zu Wachstum und sozialem Wohlstand. Frankfurt am Main/New York: Campus, S. 114–131.

bbw (Bildungswerk der Bayerischen Wirtschaft) (2014): bbw Forum. Teilqualifizierung. München.

Betzelt, Sigrid/Bothfeld, Silke (2014): Autonomie – ein neues Leitbild einer modernen Arbeitsmarktpolitik. WISO direkt. Analysen und Konzepte zur Wirtschafts- und Sozialpolitik. Hrsg. Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik. Bonn.

BMBF (2014): Mit Ausbildungsbausteinen zum Berufsabschluss. JOBSTARTER PRAXIS, Band 8. Bonn.

Böge, Friederike (2008): Heimvorteil. In: brand eins 7/2008. S. 142–147.

Bosch, Gerhard (2009): Berufliche Weiterbildung in Deutschland 1969 bis 2010. Entwicklung und Reformoptionen. Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III. In: Bothfeld, Silke/Sesselmeier, Werner/Bogedan, Claudia (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 106–125.

Deeke, Axel/Ohlert, Clemens (2009): Qualifizierungsmaßnahmen während Kurzarbeit nach endgültigem Arbeitsausfall. Analysen zur Förderung im Rahmen des ESF-BA-Programms 2000 bis 2006 und zum Verbleib nach der Teilnahme. IAB-Forschungsbericht 3. Hrsg. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Nürnberg.

Deeke, Axel/Dietrich, Hans/Kruppe, Thomas/Lott, Margit/Rauch, Angela/Stephan, Gesine/Wolff, Joachim (2011): Geförderte Qualifizierungsmaßnahmen in Deutschland. Aktuelle Evaluationsergebnisse im Überblick. In: Sozialer Fortschritt 9/2011, S. 196–203.

Demmer, Christine (2009): Parkplatz für Überzählige. In: Süddeutsche Zeitung, 18.7.2009.

Deutscher Bundestag (2013): Schlussfolgerungen aus der Schlecker-Insolvenz, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Kerstin Andreae, Brigitte Pothmer, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drucksache, Deutscher Bundestag 17. Wahlperiode, Drucksache 17/12445.

Deutscher Bundestag (2016): Drucksache 18/8042. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/080/1808042.pdf> (Abruf am 27.2.2017).

DIHK (2013): Zertifizierung von Teilqualifikationen – eine Pilotinitiative der IHK-Organisation. Berlin.

Dommer, Martin (2009): Parkplatz für Überzählige. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 13.5.2009.

Ekert, Stefan/Grebe, Tim (2014): Externe Evaluations von JOBSTARTER CONNECT. Abschlussbericht. InterVal im Auftrag des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB). Berlin.

Euler, Dieter/Severing, Eckart (2006): Flexible Ausbildungswege in der Berufsbildung. Typoskript. Nürnberg/St. Gallen.

Fertig, Michael (2013a): Evaluierung der ESF-geförderten Programme „Mitfinanzierte ergänzende Qualifizierungsangebote für Bezieherinnen und Bezieher von Transferkurzarbeitergeld“ und „Mitfinanzierte ergänzende Qualifizierungsangebote für Bezieherinnen und Bezieher von Kurzarbeitergeld“. Endbericht 2013. Teil 1: Kurzfassung der Ergebnisse der deskriptiven Analysen und Fallstudien. ISG – Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik. Köln.

Fertig, Michael (2013b): Evaluierung der ESF-geförderten Programme zur Qualifizierung von Bezieherinnen und Bezieher von Transferkurzarbeitergeld und Kurzarbeitergeld. Endbericht 2013. Teil 2: Ergebnisse der Wirkungsanalysen des Einsatzes von ESF mitfinanzierten Qualifizierungsangeboten während des Bezugs von Transferkurzarbeitergeld. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Forschungsbericht Arbeitsmarkt, 439/II).

Filipiak, Kathrin (2016): Befähigung durch Beratung. Begleitende Bewältigung beruflicher Umbruchsituationen. Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik (Gute Gesellschaft – Soziale Demokratie #2017plus), <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/12823.pdf> (Abruf am 7.7.2017).

Flake, Regina/Malin, Lydia/Middendorf, Lena/Seyda, Susanne (2014): Qualifizierung von An- und Ungelernten. Eine empirische Bestandsaufnahme der Lebenssituation und Potenziale. Köln: IW (IW-Analysen, 100).

Härpfer, Jens (2014): Analyse des Abgangs aus Transferkurzarbeit. Zugänge aus dem Jahr 2012. Bundesagentur für Arbeit. Nürnberg (Methodenbericht der Statistik der BA).

Icking, Maria (2002): Berufliche Weiterbildung und präventive Arbeitsmarktpolitik. In: WSI Mitteilungen (1/2002), S. 54–60.

Innovationskreis berufliche Bildung (2007): 10 Leitlinien zur Modernisierung und Strukturverbesserung der beruflichen Bildung. Empfehlungen und Umsetzungsvorschläge. Berlin.

Kieselbach, Thomas/Beelmann, Gert (2006): Psychosoziale Risiken von Arbeitsplatzverlust und Arbeitslosigkeit. Effekte und Prävention. In: Psychotherapeut (51) 6. S. 452–459.

Klaus, Sebastian/Kardorff, Ernst von/Meschig, Alexander (2015): Die Bedeutung des Berufs für die Rückkehr auf den Arbeitsmarkt bei Personen mit chronischer Krankheit. In: bwp@ (29/2015), <http://www.bwp.at/ausgabe/29/klaus-etal> (Abruf am 27.2.2017).

Knuth, Matthias (2009): Entwicklungslinien des Beschäftigtertransfers. In: Backes, Siegfried (Hrsg.): Transfergesellschaften. Grundlagen, Instrumente, Praxis. 2., überarb. und erw. Aufl. Saarbrücken: VDM Verlag, S. 9–37.

Knuth, Matthias/Mühge, Gernot (2009): Von der Kurz-Arbeit zur langfristigen Sicherung von Erwerbsverläufen. Weiterentwicklung der Instrumente des Beschäftigtertransfers. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung (Edition der Hans-Böckler-Stiftung, 244), https://www.boeckler.de/pdf/p_edition_hbs_244.pdf (Abruf am 7.7.2017)

Knuth, Matthias/Kirsch, Johannes/Schwarzkopf, Manuela (2012): Beschäftigtertransfer Plus in NRW. Abschlussbericht. Duisburg: Institut Arbeit und Qualifikation, http://www.iaq.uni-due.de/aktuell/veroeff/2012/knuth_kirsch_schwarzkopf.pdf (Abruf am 7.7.2017).

Mühge, Gernot (2015): Die Förderung individueller Handlungsfähigkeit nach Personalabbau. Die Transfergesellschaft des Trägers GPQ bei der Loewe Opta GmbH. Eine qualitative Fallstudie. Helex Paper 1. Bochum: Helex Institut, http://www.helex-institut.de/helexpapers/2015_helex_paper1.pdf (Abruf am 17.7.2017)

Mühge, Gernot/Filipiak, Kathrin/Peters, Luisa (2016): Transferberatung im Netzwerk. Implementation, Ansatz und Wirksamkeit der Transfergesellschaften in der Insolvenz der Praktiker-/Max-Bahr-Baumarktketten. Arbeitsmarkt und betriebliche Personalpolitik 1. München/Mering: Hampf.

Mühge, Gernot/Niewerth, Claudie/Icking, Maria/Mahler, Julia (2012): Soziale Sicherheit durch Beschäftigtertransfer. Eine empirische Untersuchung von Transfergesellschaften. Materialien zu Monitoring und Evaluation. G.I.B. Arbeitspapiere 39. Bottrop: Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH, <http://www.gib.nrw.de/service/downloaddatenbank/g-i-b-arbeitspapiere-39> (Abruf am 7.7.2017)

Mühge, Gernot/Schmidt, Heinz-Hinrich (2014): Beschäftigtertransfer. Gute Qualität trotz schlechter Rahmenbedingungen. Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik. Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn (WISO direkt. Analysen und Konzepte zur Wirtschafts- und Sozialpolitik), <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/10766.pdf> (Abruf am 7.7.2016).

Reis, Claus/Siebenhaar, Benedikt (2015): Befähigen statt aktivieren. Aktueller Reformbedarf bei Zielsetzung und Aufgabenstellung im SGB II. Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik. Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn (WISO direkt. Analysen und Konzepte zur Wirtschafts- und Sozialpolitik), <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/11527.pdf> (Abruf am 7.7.2017).

Schröder, Helmut/Smid, Menno/Steinwede, Angelika/Steinwede, Jacob (2006): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Arbeitspaket 3: Akzeptanz der Bundesagentur für Arbeit. Hrsg. infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH. Bonn.

Steinberg, Janine (2009): Ausbildungsbausteine. Ein institutioneller Rahmen für den Umgang mit Heterogenität in der beruflichen Bildung. In: Berufsbildungswissenschaftliche Schriften, Band 1: Heterogenität. Herausforderungen für die berufliche Bildung, S. 135–152.

Truschkat, Inga/Peters, Luisa (2015): Die Transfergesellschaft als personen(un)bezogene Dienstleistung am Übergang von Arbeit in Arbeit. In: Pätzold, Henning/Schmidt-Lauff, Sabine/Felden, Heide von (Hrsg.): Transitionen in der Erwachsenenbildung. Gesellschaftliche, institutionelle und individuelle Übergänge. Leverkusen: Barbara Budrich (Schriftenreihe der Sektion Erwachsenenbildung der Deutschen Gesellschaft für Erziehungswissenschaft, DGfE), S. 303–317.

ZDH (Zentralverband des Deutschen Handwerks)/DGB (Deutscher Gewerkschaftsbund) (2014): Plädoyer für eine ganzheitliche Berufsausbildung. Berlin.

Zerche, Jürgen/Schönig, Werner/Klingenberger, David (2000): Arbeitsmarktpolitik und -theorie. Lehrbuch zu empirischen, institutionellen und theoretischen Grundfragen der Arbeitsökonomik. München: Oldenbourg.

Der Gesetzgeber hat neue Fördermöglichkeiten für die Qualifizierung in Transfergesellschaften geschaffen und damit die Handlungsspielräume der Transferberatung deutlich erweitert. § 111a SGB III ermöglicht älteren oder gering qualifizierten Transferteilnehmern den Zugang zur Förderung beruflicher Weiterbildung der BA – auch zu Teilqualifikationen. Auf Basis erster Praxiserfahrungen werden in dieser Study erstmals die Möglichkeiten und Grenzen der berufsfachlichen und abschlussbezogenen Qualifizierung in Transferprojekten diskutiert. Welche Optionen ergeben sich hieraus für welche Beschäftigtengruppen, und wie können diese zukünftig von Arbeitgebern und Betriebsräten in Transfersozialplänen berücksichtigt werden? Wie müssen Rahmenbedingungen verändert werden, um investive und abschlussbezogenen Qualifizierungen in Zukunft zu stärken?

WWW.BOECKLER.DE

ISBN 978-3-86593-281-5