

Regine Geraedts

Krise am Fachkräftemarkt verlangt nach Lösungen

Schwieriger Aufbruch für mehr Ausbildung im Land Bremen

In aller Kürze:

- ▶ Die Wirtschaft schöpft das Potenzial zur Sicherung ihres Fachkräftenachwuchses seit vielen Jahren nicht aus. Dabei wäre das auch in ihrem Interesse. Denn mit dem beginnenden Rentenübergang der gut ausgebildeten Babyboomer gehen den Betrieben die Fachkräfte aus.
- ▶ Trotzdem ist im Jahr 2019 die Zahl der Ausbildungsverträge erneut zurückgegangen. Dabei interessieren sich erfreulich viele Jugendliche für eine berufliche Ausbildung im Land Bremen, überdurchschnittlich häufig sogar mit hohen Schulabschlüssen. Doch weil das Lehrstellenangebot nicht ausreicht, bekommen viele geeignete und engagierte junge Menschen keine Chance.
- ▶ Das ist eine schlechte Botschaft für alle: Für die Wirtschaft, deren Erfolg auf den Schultern von Fachkräften ruht, und für die Jugendlichen, die ohne Ausbildung bleiben. Denn wer keinen Berufsabschluss hat, trifft auf dem Bremer Arbeitsmarkt auf besonders schlechte Zukunftschancen.
- ▶ Das sind gute Argumente dafür, das Ausbildungsgeschehen nicht länger allein dem Markt zu überlassen. Schon 2004 hat die damalige Bundesregierung das erkannt und wollte mit Weitblick den Fachkräftenachwuchs für die Zeit um 2020 sichern. Sie scheiterte aber an der Einführung eines umlagefinanzierten Ausbildungsfonds.
- ▶ Inzwischen ist der politische Handlungsdruck hoch. Die Bremer Landesregierung sieht sich zu Recht am Zug. Im Koalitionsvertrag ist vereinbart worden, dass eine landespolitische Fondslösung geschaffen werden soll. Angesichts der Versorgungsprobleme am hiesigen Ausbildungsmarkt und dem gleichzeitig vor der Tür stehenden Fachkräftemangel wäre das eine sachgerechte Lösung.

Brisante Mischung: Die Boomer gehen und der Nachwuchs fehlt

→ Der Fachkräftearbeitsmarkt in der Metropolregion Bremen ist bisher erstaunlich entspannt. Zwar gibt es einzelne Engpässe. Sie sind aber begrenzt auf bundesweite Mangelberufe wie etwa in Pflege und Erziehung vergleichsweise moderat. Vom viel beschworenen generellen Fachkräftemangel kann keine Rede sein. Als Stadtstaat ist Bremen mit seinen zwei Oberzentren hinreichend attraktiv, um Arbeitskräfte vor allem aus dem Umland und selbst aus entfernten Regionen von Bayern bis Schleswig-Holstein anzuziehen. Rund 138.000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer pendeln ins Land ein. Auch die direkte Befragung von Bremer Unternehmen zeigt keine Hinweise auf einen Fachkräftemangel. Zuletzt konnten die Betriebe fast zwei Drittel aller im ersten Halbjahr 2018 ausgeschriebenen Fachkräftestellen bis zum dritten Quartal besetzen.¹ Es gibt zwar hier und da Engpässe, für bremische Arbeitgeber ist der Markt aber alles in allem gut bestückt. Noch.

¹ Vgl. Die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa (2019).

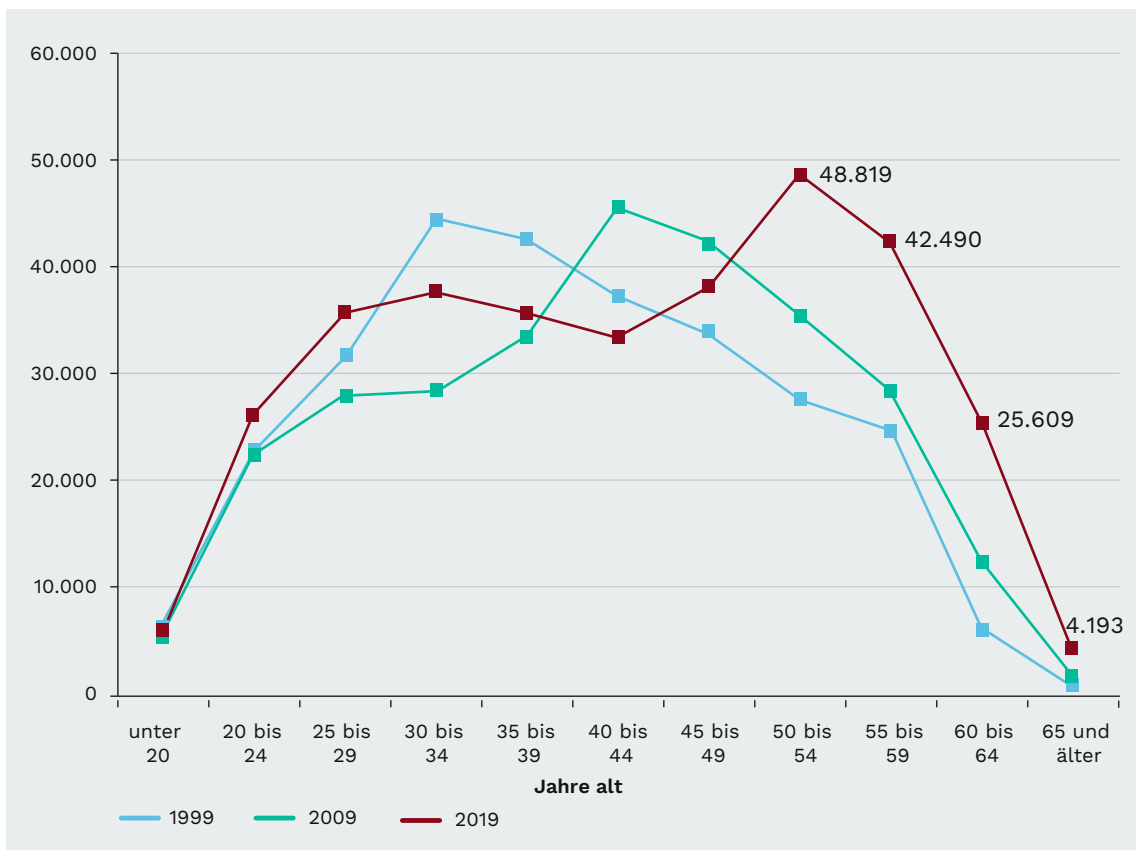


„Nach den Babyboomern klafft auf dem Fachkräftearbeitsmarkt eine enorme Lücke. Die Arbeitgeber haben seit vielen Jahren zu wenig ausgebildet.“

Denn den demografischen Wandel hat die Bremer Wirtschaft verschlafen. Seit 2006 hat sich die Zahl der älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf 72.000 etwa verdoppelt.² Das ist Ergebnis eines singulären demografischen Effekts: Die Babyboomer werden gemeinsam älter. Die Welle der Jahrgänge 1955 bis 1969 rückt auf dem Alterszeitstrahl immer weiter vor, ehe sie vom Arbeitsmarkt verschwindet (*Abbildung 1*). Es geht dabei um mehr als 120.000 sozialversichert Beschäftigte, also um mehr als ein Drittel der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen (36 Prozent). Allein 72.000 sind bereits 55 Jahre und älter und gehen in den kommenden zehn Jahren in Rente. Dann muss Ersatz

parat stehen für die überwiegend sehr gut ausgebildeten Boomer. Allein zwei Drittel sind Fachkräfte mit einem Berufsabschluss. Und genau diese beruflich ausgebildeten Fachkräfte, so ist es dem Bericht zur Befragung von Unternehmen aus dem Haus der Wirtschaftssenatorin zu entnehmen, sind die Basis der Wettbewerbsfähigkeit in der Region und von erheblicher Bedeutung für den Erhalt der Leistungsfähigkeit der bremischen Wirtschaft. Schon jetzt äußert jeder zweite Betrieb in Bremen die Befürchtung, dass es in den kommenden Jahren schwierig würde, das passend ausgebildete Personal am Markt zu finden.

Abbildung 1:
Brisante Mischung: Die Boomer gehen und der Nachwuchs fehlt
 Beschäftigte nach Altersgruppen in den Jahren 1999, 2009 und 2019



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2019c); eigene Darstellung
 © **Arbeiterkammer Bremen**

² Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2019c).

Doch nach den Babyboomern klafft auf dem Fachkräftearbeitsmarkt eine enorme Lücke. Die Arbeitgeber haben in den vergangenen Jahren nicht vorausschauend für den eigenen Nachwuchs gesorgt. Ganz im Gegenteil: Sie haben seit vielen Jahren zu wenig ausgebildet.

Die heraufziehende Fachkräftekrise ist keine Überraschung

Dabei kommt die demografische Entwicklung alles andere als überraschend. Schließlich wird der erste Boomerjahrgang in diesem Jahr 65 Jahre alt. Prognosen hatten die Folgen für die Fachkräfteversorgung frühzeitig berechnet. Als sich Anfang der 2000er-Jahre abzeichnete, dass die Arbeitgeber dennoch untätig blieben, entschied sich die damalige Bundesregierung zu intervenieren. Drei Jahre in Folge war damals die Zahl der abgeschlossenen Ausbildungsverträge gesunken. Im Jahr 2003 betrug der Anteil der Azubis an den sozialversichert Beschäftigten schließlich nur noch sechs Prozent. Arbeitsmarktprojektionen der zuständigen Bundesinstitute zeigten aber, dass eine Ausbildungsquote von sieben Prozent notwendig wäre, um die demografisch zu erwartende Fachkräftelücke rechtzeitig zu schließen. Das Potenzial war vorhanden: Jedes Jahr scheiterten interessierte junge Menschen mit ihren Bewerbungen, weil das betriebliche Ausbildungsangebot nicht ausreichte. Die Bundesregierung sah deshalb nicht nur die Versorgung der Wirtschaft mit Fachkräften in Gefahr, sondern auch die Zukunftschancen der jungen Generation.³

Im deutschen Wirtschaftsmodell spielt der Staat in der Berufsbildung eine nachrangige Rolle, die Versorgung des Markts mit Fachkräften liegt in der Eigenverantwortung der Arbeitgeber. Deshalb ist die Berufsbildung auch der einzige Zweig des Bildungssystems, der privat organisiert und beim Platzangebot dem freien Spiel der Marktkräfte ausgesetzt ist. Genau aus diesem Grund, so hat das Bundesverfassungsgericht schon 1980 festgestellt, muss sich der Staat als Hüter des öffentlichen und volkswirtschaftlichen Gesamtinteresses darauf verlassen können, dass die Arbeitgeber ausreichend

betriebliche Ausbildungsmöglichkeiten bereitstellen. Werden sie ihrer Bildungsverantwortung nicht gerecht, so das Urteil der Karlsruher Richter, dann kann der Staat regulierend eingreifen, auch im Sinne einer Hilfe zur Selbsthilfe.⁴

Genau dazu entschied sich damals die Politik. Ein gesetzlicher Ausbildungsfonds sollte aufgelegt werden, finanziert durch eine von allen Arbeitgebern gezahlte Umlage. So sollten die notwendigen Investitionen in Fachkräftesicherung angeregt und die Ausbildungskosten zwischen den Ausbildungsbetrieben gerecht verteilt werden. Mit dem Berufsausbildungssicherungsgesetz wurde die Umlage im Mai 2004 von der Mehrheit des Deutschen Bundestags beschlossen. Doch das Gesetz trat nie in Kraft. Auf Druck der Wirtschaft trat an die Stelle einer verbindlichen gesetzlichen Regelung eine freiwillige Vereinbarung, der „Nationale Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs in Deutschland“.

Das vierte Jahr in Folge: Zahl der dualen Ausbildungsverträge in Bremen rückläufig

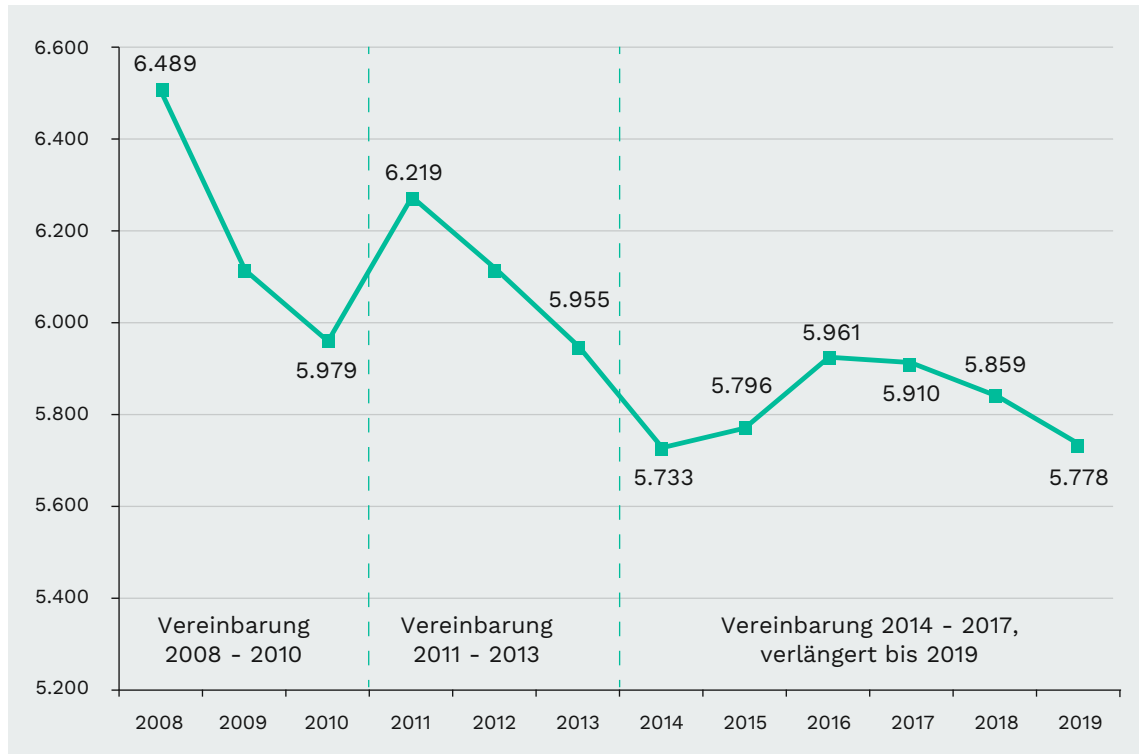
Auch im Land Bremen wurde auf Freiwilligkeit gesetzt. Mit der Wirtschaft wurde der Ausbildungspakt „Bremer Vereinbarung“ geschlossen. Als er 2008 wegen der weiter angespannten Lage am Ausbildungsmarkt neu unterzeichnet wurde, sollte die Zahl der 6.489 neu eingestellten Azubis deutlich gesteigert werden. Tatsächlich ist sie gesunken. 2019 wurden nur noch 5.778 Neuverträge gezählt, mehr als 700 Ausbildungsplätze sind also in der Bremer Wirtschaft verloren gegangen (*Abbildung 2*). Zurückzuführen ist dieser eklatante Rückgang wesentlich auf die Unternehmen bei der Handelskammer: 741 Ausbildungsverträge weniger wurden im Haus Schütting über die Jahre eingetragen. Dass die Handwerkskammer das Niveau der Vertragsabschlüsse zwar nicht steigern, aber zumindest halten konnte, und die Kammern der Freien Berufe leicht zulegte, kann die Verluste bei der größten zuständigen Stelle nicht kompensieren.

3 Vgl. Deutscher Bundestag (2004).

4 Vgl. Bundesverfassungsgericht (1980).

Abbildung 2:**Die Zahl der dualen Ausbildungsverträge bleibt rückläufig**

Neu abgeschlossene Ausbildungsverträge im Land Bremen



Quelle: Bundesinstitut für Berufsbildung

**Passungsprobleme?
In Bremen marginal**

Ein wichtiger Begriff in den aktuellen Diskussionen um den Ausbildungsmarkt sind die sogenannten Passungs- oder auch Matchingprobleme. Damit ist das Phänomen gemeint, dass Anbieter und Nachfrager am Markt nicht zusammenkommen, obwohl es an Ausbildungsplätzen und Bewerberinnen und Bewerbern insgesamt nicht mangeln muss. Die Ursachen können in der mangelnden Übereinstimmung über die angebotenen und nachgefragten Ausbildungsberufe liegen, im fehlenden Wissen voneinander oder bei Kontakt der beiden potenziellen Vertragspartner in zu unterschiedlichen Erwartungen an die jeweils andere Seite. Die Folge von Passungsproblemen sind erfolglos angebotene Ausbildungsplätze (Besetzungsprobleme) bei gleichzeitig erfolglos nachfragenden Jugendlichen (Versorgungsprobleme).⁵

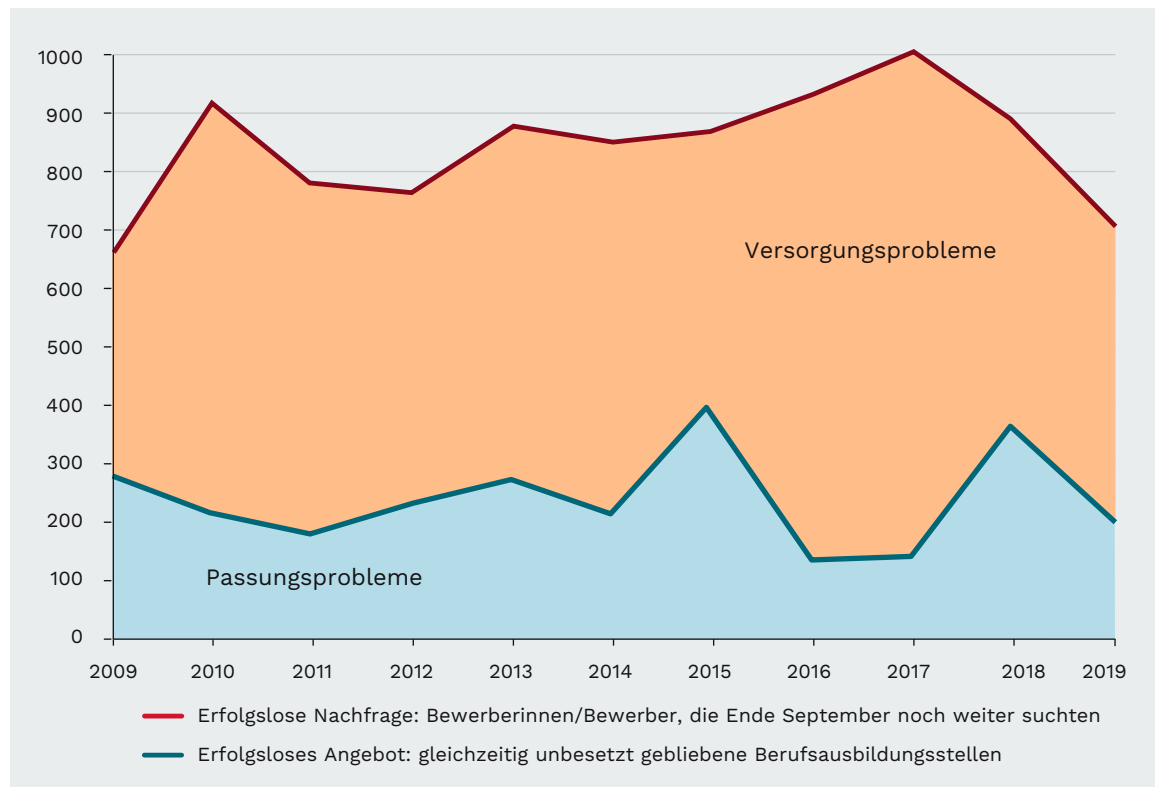
Auch am Bremer Ausbildungsmarkt lassen sich solche Passungsprobleme beobachten. Im Jahr 2019 blieben 197 Lehrstellen bis zum 30. September unbesetzt. Gleichzeitig gab es Bewerberinnen und Bewerber, die noch nichts gefunden hatten. Doch fehlende Passung ist für die Bremer Situation nicht entscheidend. Denn die Zahl von 709 noch suchenden jungen Menschen überstieg bei Weitem die der vakanten Ausbildungsplätze. In einer Marktsituation, in der die Zahl der erfolglosen Bewerberinnen und Bewerber höher ist als das unbesetzte Angebot, sprechen Expertinnen und Experten von Versorgungsproblemen.

Im Land Bremen ist der Ausbildungsmarkt seit Jahren geprägt von der mangelnden Versorgung der Bewerberinnen und Bewerber mit ausreichend Lehrstellen. Das wird schnell deutlich, wenn man die Entwicklung über einen längeren Zeitraum betrachtet: Es gelingt seit Langem nicht, alle suchenden Jugendlichen in Ausbildung zu bringen (*Abbildung 3*).

⁵ Vgl. dazu auch: Geraedts (2016).

Abbildung 3:**Versorgungsprobleme: Für zu viele geeignete Bewerberinnen und Bewerber gibt es am Markt kein Angebot. Sie bleiben ohne Ausbildungsplatz**

Erfolgslose Ausbildungsplatzbesetzung wegen fehlender Passung und erfolglose Ausbildungsplatznachfrage



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen, eigene Darstellung
© Arbeitnehmerkammer Bremen

Versorgungsprobleme haben tiefe Spuren hinterlassen

Ein zu geringes Lehrstellenangebot führt zu scharfer Marktkonkurrenz. In Bremen kommen zusätzlich junge Menschen aus dem Umland hinzu (Einpendlerquote bei Azubis 38,4 Prozent). All das führt zu einem Arbeitgebermarkt mit strikter Bestenauslese. Das bildet sich auch im Übergangssystem ab, das die erfolglos bleibenden Jugendlichen aufnimmt. Zuletzt starteten 3.600 junge Menschen nach der Schule nicht in eine Lehrstelle, sondern in einem solchen Alternativangebot.⁶ Zusätzlich begannen beinahe 700 unter 20-Jährige ihren Einstieg in die Arbeitswelt als Arbeitslose.⁷

Nicht wenige dieser jungen Menschen bleiben dauerhaft ohne Ausbildung. Die Berufsbildungsstatistik weist für das Land Bremen einen Anteil von 20,7 Prozent junger Erwachsener von 25 bis 34 Jahren ohne einen beruflichen Abschluss aus. Das ist der höchste Wert aller Bundesländer.⁸ Wer aber keinen Berufsabschluss hat, findet auf dem Bremer Arbeitsmarkt besonders schlechte Chancen vor, kann den Lebensunterhalt seltener aus eigenem Einkommen bestreiten, wird häufiger arbeitslos und bleibt es oftmals lange. 900 Arbeitsstellen auf Helferniveau sind im Land Bremen ausgeschrieben. Ihnen stehen fast 20.000 ungelernete Arbeitslose gegenüber. Wie groß die Arbeitsmarktrisiken ohne

⁶ Vgl. Statistisches Bundesamt (2019).

⁷ Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2019a).

⁸ Vgl. BIBB (2019a).

Berufsabschluss sind, zeigt auch die qualifikations-spezifische Arbeitslosenquote: Für Ungelernte liegt sie im Land Bremen bei 30,0 Prozent, mit Abschluss dagegen nur bei 4,3 Prozent.

Die Versorgungsprobleme am Ausbildungsmarkt haben tiefe Spuren in der Bremer Sozialstruktur hinterlassen. Ausbildungslosigkeit befeuert nicht nur den aufziehenden Fachkräftemangel, sie verschließt auch Türen und Zukunftschancen für die junge Generation.

Die Zukunft beginnt jetzt

Noch einmal zurück zum Ausgangspunkt: 2004 war klar, dass sich ab 2020 hinter den Babyboomern eine wachsende Fachkräftelücke auftun wird. Damals ließ ein Anteil von sechs Prozent Azubis an den Beschäftigten die Alarmglocken schrillen. Inzwischen ist die Ausbildungsquote weiter gesunken. Im Stadtstaat Bremen liegt sie heute bei fünf Prozent: Auf 100 Beschäftigte kommen fünf Auszubildende. Es beteiligt sich auch nur noch gut jeder fünfte Betrieb an der Nachwuchssicherung (Ausbildungsbetriebsquote 22,2 Prozent).⁹

Häufig wird vorgebracht, ursächlich dafür seien zurückgehende Bewerbungszahlen. Für das Land Bremen trifft das nicht zu. Es entscheiden sich jedes Jahr aufs Neue erfreulich viele junge Menschen für eine Berufsausbildung. Doch am Markt finden sie kein ausreichendes Angebot vor: Auf 100 Ausbildungsinteressierte kommen im Land Bremen nur 72 Ausbildungsstellen.¹⁰ Auch die häufig vorgebrachte Klage, wegen der mangelnden Eignung der Bewerberinnen und Bewerber könnten die Lehrstellen nicht besetzt werden, scheint den Dingen am Ende nicht auf den Grund zu gehen. Denn die meisten neu eingestellten Azubis haben den Realschulabschluss und überdurchschnittlich viele mit dem Abitur sogar den höchst möglichen Schulabschluss in der Tasche: 35,4 Prozent verfügen über eine Hochschulzugangsberechtigung, im Zuständigkeitsbereich der Handelskammer sind es sogar 43,6 Prozent.¹¹

Trotz dieser doch eigentlich positiven Vorzeichen hat das Ausbildungsengagement der Arbeitgeber ein historisches Tief erreicht. Dabei liegt eine lange Wachstumsphase mit guter Ertragslage und wachsender Beschäftigung hinter ihnen. Das war nicht der Fall, als die damalige Bundesregierung einen Ausbildungsfonds beschloss und ihn dann doch nicht umsetzte. Nur – damals lag das Problem noch in weiter der Zukunft. Jetzt steht es vor der Tür.

Die Landesregierung sieht sich zu Recht in der Pflicht

Die Daten zeigen: Die Wirtschaft in Bremen schöpft das zur Verfügung stehende Fachkräftepotenzial nicht aus, das bald fehlen wird. Nicht einmal im ureigenen Interesse gelingt es den Arbeitgebern, ein ausreichendes Ausbildungsangebot zur Verfügung zu stellen. Die bisher auf freiwilliger Basis unternommenen Bemühungen, mehr Ausbildungsplätze zu schaffen, haben nicht gefruchtet.

Selbstverständlich sind einige Probleme am runden Tisch der Bremer Vereinbarung gut aufgehoben, wie etwa die Verbesserung der Ausbildungsqualität, das Vermeiden von Ausbildungsabbrüchen oder die bedarfsorientierte Umgestaltung des Übergangssystems. Andere Aufgaben sind der Jugendberufsagentur überantwortet, wie eine fundierte Berufsorientierung, das Übergangsmangement und die Vermittlung in die vorhandenen Ausbildungsplätze. Doch das entscheidende Problem können beide Instrumente definitiv nicht lösen: das doppelte Versorgungsproblem am Ausbildungs- und demnächst auch am Fachkräftemarkt.

„Die Versorgungsprobleme am Ausbildungsmarkt haben tiefe Spuren in der Bremer Sozialstruktur hinterlassen. Ausbildungslosigkeit verschließt Türen und Zukunftschancen für die junge Generation.“

⁹ Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2019b).

¹⁰ Vgl. BIBB (2019b).

¹¹ Vgl. Bremer Vereinbarung (2019).

Die Landesregierung sieht sich deshalb zu Recht in der Pflicht zu handeln. Denn es geht um gesamtgesellschaftliche Interessen: die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft und Chancengerechtigkeit für die Jugend. Im Koalitionsvertrag ist deshalb vereinbart, nun eine landesrechtliche Regelung für einen Ausbildungsfonds zu finden. Um ausbildende Betriebe zu entlasten und die Investitionen in die Nachwuchssicherung solidarisch zwischen den Unternehmen zu verteilen, soll eine Umlage von allen Betrieben eingezahlt werden, die durch öffentliche

Zuschüsse ergänzt werden kann. Die Federführung für die Umsetzung liegt im Haus der Wirtschaftssenatorin. Es ist sehr zu begrüßen, dass dort zügig ein entsprechender Prozess angestoßen wurde. Die schon einmal bestätigte verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer landesrechtlichen Regelung soll zunächst erneut geprüft werden,¹² um anschließend ein Konzept für den rechtlichen Rahmen eines Ausbildungsfonds zu entwickeln.

Literatur

BIBB [Bundesinstitut für Berufsbildung] (2019a):

Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2019. Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung, 2019.

BIBB [Bundesinstitut für Berufsbildung] (2019b): Die Entwicklung des Ausbildungsmarktes im Jahr 2019 (Fassung vom 16. Dezember 2019).

Bremer Vereinbarung (2019): Statistik zum Ausbildungsmarkt 2013 bis 2018.

Bundesagentur für Arbeit (2019a): Arbeitsmarkt in Zahlen.

Bundesagentur für Arbeit (2019b): Sonderauswertung für die Arbeitnehmerkammer Bremen.

Bundesagentur für Arbeit (2019c): Tabellen, Beschäftigte nach ausgewählten Merkmalen, Dezember 2019.

Bundesverfassungsgericht (1980): BVerfGE 55, 274 – Berufsausbildungsabgabe, Urteil vom 10. Dezember 1980.

Deutscher Bundestag (2004): Drucksache 15/2820 vom 30.03.2004. Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung und Förderung des Fachkräftenachwuchses und der Berufsausbildungschancen der jungen Generation (Berufsausbildungssicherungsgesetz – BerASichG).

Die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa (2019): IAB-Betriebspanel Bremen. Ergebnisse der Befragung 2018, Redaktionsschluss: 06.06.2019.

Geraedts, Regine (2016): Berufsausbildung in Bremen – weiter viele Baustellen. Ausbildungsbilanz 2016. In: Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.), Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen, März 2016, S. 112-119.

Pieroth, Bodo / Barczak, Tristan (2014): Rechtsfragen einer landesrechtlichen Berufsausbildungsplatzabgabe, Rechtsgutachten erstattet dem Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB), Oktober 2014.

Statistisches Bundesamt (2019): Schnellmeldung Integrierte Ausbildungsberichterstattung, Anfänger im Ausbildungsgeschehen nach Sektoren/Konten und Ländern. Erschienen am 07.03.2019, aktualisiert am 15.03.2019.

12 Vgl. Pieroth/Barczak (2014).