



**Strukturwandel, Arbeitsmarkt und  
Arbeits(markt)politik:  
Handlungspotenziale mit besonderem Blick  
auf die Entwicklungszusammenarbeit**

**Ein Vademecum**

Herausgeber:  
Deutsche Gesellschaft für  
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Sitz der Gesellschaft  
Bonn und Eschborn

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5  
65760 Eschborn, Deutschland  
T +49 61 96 79-0  
F +49 61 96 79-11 15  
E [berufsbildung-arbeitsmarkt@giz.de](mailto:berufsbildung-arbeitsmarkt@giz.de)  
I [www.giz.de](http://www.giz.de)

Autor  
Uwe Kühnert, Potsdam

Design/Layout  
Kompetenzcenter Bildung, Berufliche Bildung und Arbeitsmarkt

Fotonachweise/Quellen:  
© GIZ / Dirk Ostermeier

Eschborn, März 2022

# Abstract

Obgleich sich der Begriff Strukturwandel erst in der Neuzeit einbürgerte, gibt es Veränderungsprozesse in der Organisation von Arbeitsprozessen schon weitaus länger. Zeiträume, in denen Arbeitsprozesse in Unternehmen zunehmend gezielt als Routineprozesse gestaltet wurden, bereiteten den Boden für anschließende technologische Schübe. Der Ersatz menschlicher Arbeitskraft durch Maschinen und später IT-gesteuerte Arbeitsprozesse setzte insbesondere dort an, wo solche Routinen vorlagen oder gezielt geschaffen werden konnten. Das Verständnis dieser Grundlogik hilft bis heute, denn auch mit dem Einzug der Digitalisierung in die Arbeitswelt anstehende Anpassungsbedarfe zeigen sich vor allem bei Tätigkeiten, die ein hohes Maß an Routinen aufweisen oder weitgehend durch Algorithmen „beschreibbar“ sind.

Doch Prozesse des Strukturwandels in der Wirtschaft wurden und werden nicht allein durch technologische Entwicklungen angeschoben. Sie werden in ihrer Intensität in Zeiten der Globalisierung häufig überlagert von Veränderungen auf den Weltmärkten und zunehmend auch von politischen Entscheidungen beeinflusst, insbesondere im Hinblick auf die Ablösung fossiler Energieträger.

All diese Entwicklungen haben teilweise gravierende Auswirkungen auf Arbeitsmärkte - und werden dies auch künftig haben. Gravierende Veränderungen, die mit Anpassungen auf Arbeitsplätzen in Unternehmen beginnen, haben das Potenzial, nach und nach ganze Branchen und Berufsbilder zu erfassen. Insbesondere können sie regionale Arbeitsmärkte unter Anpassungsdruck setzen, die oft über viele Jahrzehnte hinweg eine wirtschaftliche Monokultur aufweisen oder in der jüngeren Vergangenheit auch ganz gezielt als einseitige industrielle Clusterstrukturen entwickelt wurden. Daher sind regionale Kompetenzen ein zukünftig entscheidender Faktor, um notwendige Anpassungsprozesse zu erkennen und auf den Weg zu bringen.

Auch wenn im Ergebnis bisheriger Strukturwandelprozesse für die vor uns liegende Zeit davon ausgegangen werden kann, dass die Beschäftigungsperspektiven per Saldo letztlich positiv sein werden. Neue Beschäftigung wird nicht immer dort entstehen, wo die Zahl derzeitiger Arbeitsplätze reduziert werden wird. Nicht jeder der unter Anpassungsdruck stehende oder gar mit der Gefahr des Arbeitsplatzverlustes konfrontierte Beschäftigte wird ohne gezielte Angebote diesen Veränderungsprozess meistern können. Bei Weitem nicht jede Tätigkeit, die unter inhaltlichen Gesichtspunkten einen positiven Beitrag zum anstehenden Strukturwandel leistet, wird in für Beschäftigte komfortablen Rahmenbedingungen umgesetzt werden. Hinzu kommt: Strukturwandel inmitten marktwirtschaftlicher Rahmenbedingungen ist auch unter arbeitsmarktlichen Gesichtspunkten im Detail nicht vorhersehbar und planbar; oft ist er ein Prozess, der zwei Schritte voranschreitet und anschließend auch wieder Rückschläge hinnehmen muss.

Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass der Umfang notwendiger individueller Anpassungs- und Umbruchsituationen in Berufsleben immens zunehmen wird. Vielfach wird es auch in Ländern der Entwicklungszusammenarbeit zu einer längeren Gleichzeitigkeit von hoher Arbeitslosigkeit und Fachkräftebedarfen kommen. Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik sollten sich deshalb weitaus stärker als bisher der Herausforderung stellen, arbeitsmarktliche Anpassungsprozesse von Beschäftigten zu unterstützen, die in der Gefahr eines

Arbeitsplatzverlustes stehen. Zentrale Anforderung für arbeitsmarkt-politische Instrumente ist es vor diesem Hintergrund, Anpassungs- und Umbruchsituationen für Individuen und Unternehmen dadurch zu unterstützen, dass einige der für sie mit diesen Veränderungen verbundenen Risiken wirksam minimiert werden.

Bewusst ohne den Anspruch einer wissenschaftlichen Studie gibt das vorliegende Vademecum einen Überblick zu den dafür insbesondere geeigneten Instrumenten und beschreibt die zu ihrer Umsetzung notwendigen Voraussetzungen. Es soll in den Ländern der Entwicklungszusammenarbeit Akteuren der GIZ und der Partnerländer helfen, vor Ort regional angepasste Lösungen für die sozialverträgliche Bewältigung arbeitsmarktlicher Anpassungsprozesse im Strukturwandel zu finden.

## Inhaltsverzeichnis

|    |   |    |
|----|---|----|
| 1  | Ein Vademecum - nicht mehr, nicht weniger.....                                | 6  |
| 2  | Indikatoren des Arbeitsmarktes - wer zu spät kommt.....                       | 8  |
| 3  | Wirtschaftlicher Strukturwandel - worum geht es im Kern?.....                 | 10 |
| 4  | Unterschiedliche Auslöser - Versuch einer Typisierung .....                   | 12 |
| 5  | Im Grunde nichts Neues? Beispiele bisheriger Strukturwandelprozesse .....     | 14 |
| 6  | Strukturwandel voraus. Zukünftige Konsequenzen für Beschäftigung.....         | 19 |
| 7  | Arbeits(markt)politik - wichtige Begrifflichkeiten kurz skizziert.....        | 26 |
| 8  | Aktive Arbeitsmarktpolitik - das Zielsystem im Strukturwandel .....           | 29 |
| 9  | Aktive Arbeitsmarktpolitik - der Instrumentenkasten im Überblick. ....        | 31 |
| 10 | Instrumente mit besonderer Affinität zur Begleitung des Strukturwandels ..... | 34 |
| 11 | Schlüsselfaktor Analyse übertragbarer Fähigkeiten.....                        | 42 |
| 12 | Beihilferecht - im Kernanliegen wichtig für die EZ.....                       | 44 |
| 13 | Quintessenzen mit Blick auf die Entwicklungszusammenarbeit.....               | 46 |
|    | Literaturverzeichnis .....  | 54 |

## Schaubilder und Tabellen

|   |    |
|---|----|
| Schaubild 1: Arbeits(markt)politik - Kernbegriffe im Überblick.....                 | 27 |
| Schaubild 2: Aktive Arbeitsmarktpolitik - ein Instrumentenkasten im Überblick ..... | 32 |
| Schaubild 3: Geeignete Förderinstrumente zur Begleitung des Strukturwandels.....    | 35 |
| Schaubild 4: Vorteile und Herausforderungen ausgewählter Förderinstrumente .....    | 40 |
| Schaubild 5: Erfassungsschema zur Identifikation übertragbarer Fähigkeiten.....     | 42 |

# 1 Ein Vademecum - nicht mehr, nicht weniger

Die nachfolgende Ausarbeitung verfolgt die Zielstellung eines Vademecums. Klassische fachwissenschaftliche Arbeiten stellen die Zusammenhänge in aller notwendigen Ausführlichkeit dar. Sie belegen in diesem Zusammenhang bisher gewonnenes Wissen und unterschiedliche Standpunkte umfangreich mit Quellen und stellen den neu identifizierten Zuwachs an Erkenntnis heraus. Ihr prioritäres Ziel ist Wissensmehrung und -transfer vor allem im Akteurskreis der jeweiligen Fachwissenschaft. Mitunter erfolgen Brückenschläge zu themenverwandten Fachpolitiken.

Ein Vademecum hingegen dockt an fachwissenschaftlichen Fragestellungen an. Es zielt jedoch darauf ab, den im jeweiligen Themenfeld agierenden Akteuren einen anwendungsorientiert aufbereiteten Überblick über erforderliches Praxiswissen zu geben. Eben dies ist die Intention der nachfolgenden Ausarbeitung, die bewusst nicht den Charakter einer wissenschaftlichen Ausarbeitung haben soll: Immer mehr Akteure der Entwicklungszusammenarbeit werden zukünftig mit dem Themenkomplex wirtschaftlicher Strukturwandel, Beschäftigungssituation und Arbeitsmarkt in Berührung kommen. Sie werden immer häufiger die Potentiale von aktiver Arbeitsmarktpolitik zur Gestaltung des Strukturwandels beurteilen müssen. Mit diesem Vademecum sollen sie in ihrer Wahrnehmungs-, Entscheidungs- und Umsetzungskompetenz gestärkt und unterstützt werden. In diesem Sinne wird zum o.g. Themenkomplex nachfolgend versucht,

- wesentliche Zusammenhänge prägnant, aber möglichst schlank und auch für Akteure außerhalb absolvierter Studiengänge von Wirtschafts- und Sozialwissenschaften aufzubereiten,
- die Möglichkeiten, aber auch die Grenzen der Gestaltung des Strukturwandels am Beispiel einiger geeigneter Instrumente bzw. Aktivitäten der Arbeitsmarktpolitik zu erläutern,
- wobei die Darlegungen sich bewusst nicht nur aus der Fachliteratur, sondern vor allem auch aus jahrzehntelangen beruflichen Erfahrungen des Autors in der Arbeitsmarktpolitik speisen
- und den Leserinnen und Lesern praxisnahe Grundierungen und ggf. sogar Inspiration beim Finden oder Weiterentwickeln konkreter eigener Ideen, Strategien und Projekte für spezifische regionale oder betriebliche Fallkonstellationen gegeben werden soll.

Sicher werden von einer an diesen Themen auch bisher schon interessierten Leserschaft nicht alle nachfolgend dargestellten Zusammenhänge als neu eingestuft werden. Dennoch wird versucht, thematisch Bekanntes und ggf. Neues in einer Art und Weise darzustellen, die Akteure der Entwicklungszusammenarbeit zum Weiterdenken und zu kompetenzbasierter Umsetzung integrierter Projekte vor Ort anregen können. Dabei wird oft bewusst thesenhaft und mitunter auch provokativ formuliert. Im Sinne der besseren Lesbarkeit wird im Text selbst nur an wenigen Stellen mit Fußnoten gearbeitet. Dort wo es geschieht, dienen sie der Erläuterung der jeweiligen Sachverhalte und nicht der Benennung von Literaturquellen. Gleichwohl erfolgt abschließend eine Auflistung einiger Fachliteratur, die ohne Anspruch auf Vollständigkeit bei

weiterführendem Interesse hilfreich sein kann und aus der der Autor wichtige Impulse entnommen hat.

Im Text wird auf den Begriff Strukturwandel abgehoben. Zwar assoziieren sich auch mit den Begriffen Transformation und Transition Veränderungen. Bei Letzteren schwingen jedoch allzu große Assoziationen mit politischer und institutioneller Antizipations- und Steuerungsfähigkeit zukünftiger konkreter Veränderungen mit. Diese Möglichkeiten bestehen teilweise zweifellos. Aufgrund vieler im Detail nicht vorhersehbarer Anpassungsprozesse des Arbeitsmarktes hält sie der Autor aber in der Summe für nicht realistisch. Aus diesem Grunde plädiert er dafür, mit verwendeten Begrifflichkeiten keine zu großen unterschwelligen Erwartungen zu wecken, die nicht eingelöst werden können.

## 2 Indikatoren des Arbeitsmarktes - wer zu spät kommt...

Mit dem Begriff Strukturwandel werden klar Anpassungs- und Veränderungsprozesse assoziiert. Kommt dann die Frage ins Spiel, wie arbeitsmarktpolitische Instrumente diese begleiten können, besteht die Erwartung, dass dies nur auf Grundlage konkreter und gesicherter Erkenntnisse über die jeweiligen Veränderungen geschehen kann und darf. Zumindest ist dies häufig das Handlungsprinzip politischer Akteure, die finanzielle Förderprogramme erst dann bereitstellen (können), wenn die geplanten Ausgaben nachweislich gebraucht werden und erkennbar wirksam sein können. Zentrale Quelle solcher Erkenntnisse sind statistische Arbeitsmarktindikatoren.

Legt man diese Erwartungen an Arbeitsmarktindikatoren an, sind in Strukturwandelzeiten Enttäuschungen vorprogrammiert. Denn gerade beim Arbeitsmarkt gilt: Belastbare „eineindeutige“ Erkenntnisse können nur Statistiken mit regionalem, sektoralem oder ggf. nationalem Zuschnitt liefern. Aber hier liegt ein Grundproblem: Erstens können Arbeitsmarktstatistiken ohnehin nur die Entwicklungen mit Zeitverzug „hart“ abbilden, die bereits eingetreten sind. Zweitens ist aber auch der Arbeitsmarkt selbst schon ein Spätindikator. Nahezu alle harten Arbeitsmarktindikatoren, die sich aus Statistiken ableiten lassen und Orientierung für Arbeitsmarktpolitik und andere Politikbereiche geben können, sind Spätindikatoren der wirtschaftlichen Entwicklung.

Warum ist das so? Warum werden wirtschaftliche Dellen, Krisen oder die Wirtschaft tangierende technologische Umbrüche in Arbeitsmarktstatistiken erst deutlich später sichtbar? Es liegt vor allem daran, dass zuvor eine Reihe von Entscheidungen in Unternehmen getroffen und Fakten geschaffen werden müssen - oder diese Entscheidungen am Ende doch nicht getroffen werden. All das braucht Zeit, zumeist aus guten Gründen. Zum Beispiel werden von Unternehmen Anpassungsbedarfe oft schon früh im Kontext von Auftragslage und durch andere Signale wahrgenommen. Aber was heißt das nun konkret? Müssen sie Personal tatsächlich abbauen oder gar definitiv neues einstellen? Wenn ja, in welchem Umfang und welche Kompetenzen werden (nicht mehr) gebraucht? Muss tatsächlich für Weiterbildung der Beschäftigten gesorgt werden, wenn ja zu welchem Thema und wie ist das feststellbar? Oder entpuppen sich solche ersten Veränderungssignale als Strohfeuer?

All das braucht Vorlauf, oft werden solche strategischen Überlegungen auch wieder abgebrochen, ohne dass finale Entscheidungen fallen. Durchaus wahrgenommene Veränderungsbedarfe führen deshalb häufig nicht zu schnellen Entscheidungen. Kein Unternehmen startet Veränderungsprozesse ohne Not und Leidensdruck, natürlich auch aufgrund fast immer damit einhergehender finanzieller Konsequenzen. Gerade von kleinen und mittleren Unternehmen werden endgültige Entscheidungen über Personalabbau, die Einstellung von Personal oder andere Themen der Personalpolitik oft erst „5 vor 12“ beschlossen. Werden solche Entscheidungsprozesse gar in tarifgebundenen Unternehmen getroffen, müssen die betrieblichen Sozialpartner Art und Umfang solcher Veränderungen dann noch im Rahmen der betrieblichen Mitbestimmung aushandeln. Dies führt dann zwar häufig zu plausibleren Lösungen, braucht aber oft noch weitere Zeit.

Oft werden Signale für Anpassungsbedarfe in Unternehmen also erst dann in Entscheidungen „übersetzt“, wenn es gar nicht mehr anders geht, wenn z.B. auch die Konkurrenz in der Branche sich bereits sichtbar mit Veränderungen beschäftigt. Nicht selten ist das dann der Zeitpunkt, ab dem alles dann ganz schnell gehen soll: Politische und finanzielle Unterstützungen für die betroffenen Unternehmen werden gefordert, natürlich schnell und unbürokratisch. Und selbst, wenn das dann tatsächlich schnell geschieht - es passiert noch immer lange bevor die oft gravierenden betrieblichen Veränderungsprozesse durch Indikatoren einer Arbeitsmarktstatistik sichtbar werden können.

Zwar kann unterstellt werden, dass einige der benannten Faktoren im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit weitaus geringer zu Buche schlagen: Abstimmungen und Entscheidungen im Rahmen einer Art betrieblichen Mitbestimmung werden bestenfalls in großen Unternehmen der formalen Wirtschaft relevant sein. Dennoch können auch diese in der Regel wenigen Unternehmen aufgrund ihrer Ankerfunktion für ganze Branchen oder Regionen entscheidende Impulse für den Strukturwandel mit ggf. anschließenden Dominoeffekten auslösen - mit positivem oder in negativem Vorzeichen.

In jedem Fall wird man auch in der Entwicklungszusammenarbeit durch nationale oder internationale Ressourcen finanzierte Förderinstrumente nicht erst dann etablieren können, wenn Indikatoren der Arbeitsmarktstatistik Anpassungsbedarfe im Kontext eines wirtschaftlichen Strukturwandels signalisieren. Geeignete Förderprogramme müssen schon vorher bereitstehen bzw. bei konkretem Bedarf als Interventionsinstrumente „scharf gestellt“ werden können. Im Bedarfsfall kann ihr Förderdesign entlang der dann ganz konkret sichtbaren Anpassungsbedarfe nachgeschärft werden.

### 3 Wirtschaftlicher Strukturwandel - worum geht es im Kern?

Im Folgenden seien in einer Art Arbeitsdefinition unter dem Begriff des wirtschaftlichen Strukturwandels allgemein Veränderungsprozesse verstanden, die die bis dato bestehenden Relationen innerhalb und zwischen Wirtschaftsstrukturen qualitativ und quantitativ in Bewegung bringen bzw. das Potenzial hierfür haben. Wichtig ist dabei, dass der Begriff nur solche Veränderungen einbezieht, die über Anpassungen an rein konjunkturelle Schwankungen hinausgehen, also tiefere und nachhaltigere, eben strukturelle Spuren in der Wirtschaft hinterlassen.

Damit einhergehende Veränderungen können auf unterschiedlichen Ebenen sichtbar werden, die in der Praxis häufig überlappen. Insbesondere bei technologisch induzierten Veränderungsprozessen werden die damit einhergehenden Anpassungsbedarfe zuerst auf der betrieblichen Ebene sichtbar. Bereits hier können Veränderungen durchaus ambivalenter Natur sein, also sowohl positive als auch negative Konsequenzen beinhalten: Von einem solchen *innerbetrieblichen Strukturwandel* kann z.B. dann gesprochen werden, wenn sich die Arbeitsorganisation grundlegend verändert, Arbeitsinhalte am Arbeitsplatz und, damit verbunden, notwendige Qualifikationsanforderungen komplexer oder reduzierter werden. Im Ergebnis müssen dann zusätzlich neue qualifizierte Beschäftigte eingestellt oder bisherige Beschäftigte freigestellt werden, ggf. sogar beides gleichzeitig. Innerbetrieblicher Strukturwandel ist nur sehr selten rechtzeitig und vollständig empirisch zu erfassen, am ehesten noch im Rahmen von Fallstudien.

*Intrasektoraler Strukturwandel* fasst alle diejenigen substanziellen Veränderungsprozesse in der Wirtschaft zusammen, die innerhalb von Sektoren oder Branchen ablaufen und in der Summe dann mehr oder weniger branchentypische spezielle Entwicklungen zeigen. Nicht immer können diese Veränderungsprozesse durch Statistiken abgebildet werden.

*Sektoraler Strukturwandel* bezeichnet Veränderungen der in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ausgewiesenen 3 großen Wirtschaftssektoren zueinander, d.h. Verschiebungen im wirtschaftlichen Gewicht zwischen Primärsektor (Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, Bergbau), Sekundärsektor (Industrien) und Tertiärsektor (Dienstleistungen). Auf dieser sehr groben Ebene lassen sich über viele Jahrzehnte rückblickend Veränderungsprozesse von der früher agrardominierten zur später industriedominierten bis hin zur so genannten Dienstleistungsgesellschaft nachvollziehen.

*Regionaler Strukturwandel* fasst all diejenigen Veränderungen von Betrieben, Branchen und Sektoren zusammen, die sich im Ergebnis für einzelne Wirtschaftsregionen zeigen. Sektorale wirtschaftliche Schwerpunkte und Branchenstandorte sind regional oft sehr unterschiedlich verteilt. Die Ausbildung spezifischer regionaler Wirtschaftsprofile wird seit einigen Jahrzehnten häufig sogar mit Instrumenten der Wirtschaftsförderung (Clusterförderung) gezielt unterstützt. Deshalb kann gerade die regionale Dimension eines wirtschaftlichen Strukturwandels - im Falle positiver, wie negativer Veränderungen - sehr gravierend sein. Für den Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente kann sie sogar die entscheidende Dimension sein, wenn mit ihr politische Steuerungsgremien vor Ort korrespondieren. Dennoch kann sie nicht immer

statistisch voll abgebildet werden, weil aussagefähige Statistiken zum einen häufig nicht auf kleinteilig-regionaler Ebene zur Verfügung stehen. Und selbst wenn sie im Ausnahmefall vorliegen, ist ihre politisch-territoriale Abgrenzung in Verwaltungsstrukturen selten deckungsgleich mit dem faktischen Zuschnitt von Wirtschaftsregionen.

## 4 Unterschiedliche Auslöser - Versuch einer Typisierung

Betrachtet man bisherige Prozesse des wirtschaftlichen Strukturwandels, fallen durchaus unterschiedliche ursächliche bzw. auslösende Faktoren und Entwicklungen ins Auge. Mitunter überlagern sie sich in der Praxis und lassen sich in ihrer kausalen Wirkung dann nicht immer völlig voneinander trennen. Dennoch hilft es für das Verständnis, die möglichen Hintergründe für Strukturwandel auslösende Prozesse kurz separat zu benennen.

*Preisinduzierte Veränderungen* ergeben sich z.B. dann, wenn sich durch Veränderungen bei Rohstoffpreisen, aber auch infolge großer Lohnkostenunterschiede Produktionsstätten und Lieferketten regional bzw. mitunter gar weltweit neu sortieren. In diesen Fällen gewinnen kostengünstigere Standorte Arbeitsplätze, bisherige Standorte verlieren im Umkehrschluss Beschäftigung. Nicht selten geraten bisherige und neue Standorte bei dieser Gelegenheit zusätzlich unter Rationalisierungsdruck, weil das Zeitfenster zur Erschließung auch aller übrigen Potenziale der Kostenreduzierung genutzt wird. Preisinduzierte Auslöser gibt es jedoch vor allem dann, wenn diese Veränderungen der Kostenstrukturen aus Sicht der Unternehmen von Dauer sein werden. Nur dann kann ein nachhaltiger Return on Investment erwartet werden, denn bei jedem Veränderungsprozess fallen zeitweilig zunächst erstmal zusätzliche Kosten an.

*Technologisch induzierte Veränderungen* stehen mit Produkt- und/oder Prozessinnovationen im Zusammenhang. Die Einbeziehung völlig neuer Technik bringt auch technologische Anpassungen (Mensch plus Maschine) mit sich, in dem sie z.B.

- den notwendigen Einsatz physischer Arbeitskraft für Produkte und Dienstleistungen deutlich reduziert (Rationalisierung) oder der Art nach verändert, dabei an anderer Stelle aber oft den Bedarf nach neuen, anderen Tätigkeiten schafft,
- völlig neue Produkte und Prozesse kreiert, die bisherige Produkte (und damit ihre Produktionsprozesse) in einem überschaubaren Zeitraum ablösen. In diesen Fällen nimmt die Nachfrage nach bisher hergestellten Produkten und Dienstleistungen sukzessive ab und steigt in gleichem Atemzug auf dem neuen innovativen Level. Vor allem diese Variante hat häufig gravierende Auswirkungen auf betriebliche und regionale Arbeitsmärkte, zwischenbetriebliche Wertschöpfungsketten (Zulieferer, Abnehmer) etc.

Als *demographisch induzierte Wandelprozesse* können Veränderungen bezeichnet werden, die z.B. explizit mit einer alternden bzw. sich sukzessive verjüngenden Bevölkerung verbunden sind. So haben regional unterschiedliche Altersstrukturen z.B. unmittelbare Auswirkungen nicht nur auf Prioritäten bei nachgefragten Produkten und Dienstleistungen, sondern auch auf das räumliche und berufsfachliche Mobilitätsverhalten von Arbeitskräften.

Als *politisch induzierte Wandelprozesse* können z.B. all jene Veränderungen bezeichnet werden, die durch politische Vorgaben auf den Weg gebracht bzw. durch gezielte politische Aktivitäten befördert werden. In diesem Zusammenhang sind gegenwärtig z.B. nationale und internationale Vereinbarungen mit dem Ziel eines Wechsels von fossilen Energieträgerstrukturen zu regenerativen Energien, eines dadurch besseren Klimaschutzes und Fortschritten auf dem Weg zu einer Green Economy zu nennen. Im historischen Rückblick mit Abstrichen vergleichbar

einzustufen wären hier z.B. bisherige Wechselprozesse von Steinkohle zu Öl und Gas bzw. Atomenergie. In einem weiteren Sinne könnten hier zukünftig auch andere politisch gewünschte Veränderungen eingeordnet werden, wie z.B. die Reduzierung des Fleischkonsums inklusive damit einhergehender Veränderungen in der Landwirtschaft und der verarbeitenden Industrien.

Schließlich kann am Beispiel der 2011 geschehenen Nuklearkatastrophe von Fukushima und der 2019 begonnenen COVID19-Pandemie davon ausgegangen werden, dass auch ungeplante *externe Schocks* wirtschaftliche Strukturwandelprozesse auslösen oder solche verstärken oder, z.B. im Zuge der für die Energieversorgung nicht absehbaren Folgen der kriegerischen Auseinandersetzung zwischen Russland und der Ukraine, teilweise auch wieder verlangsamen können. Rückblickend unstrittig ist zum Beispiel der weltweite Impuls, den die damalige Katastrophe in Japan für den Ausbau erneuerbarer Energien und das in einigen Ländern beschlossene Ende der Nutzung der Kernenergie hatte. Als ebenso unstrittig kann gelten, dass die COVID19-Pandemie viele bis dato existierende wirtschaftliche Tätigkeiten seither nachhaltig geschädigt oder schon beendet hat. Als Kehrseite dessen fungiert sie jedoch als zusätzlicher Digitalisierungstreiber, liefert also bisher in beide Richtungen massive Strukturwandelimpulse. Ob und inwieweit Klimawandelfolgen, über sukzessiv eintretende Anpassungen hinaus, zukünftig auch solche punktuellen Anpassungsschocks aussenden können, muss offenbleiben. Auszuschließen ist es in keinem Fall.

## 5 Im Grunde nichts Neues? Beispiele bisheriger Strukturwandelprozesse

Wo fängt man an, wenn man über Auswirkungen von Strukturwandelprozessen auf den Arbeitsmarkt berichten und z.B. mit aktuellen Folgen der Digitalisierung enden will? Je nachdem, wann, wo und wie man die Messlatte anlegt, fällt die Antwort auf diese Frage unterschiedlich lang aus.

### Vor und nach der Industrialisierung

Obgleich der Begriff Strukturwandel sich erst in der Neuzeit einbürgerte, gab es arbeitsmarktrelevante Veränderungsprozesse mit eben diesem Hintergrund bereits seit langem. So begannen sich bereits in vorindustriellen Zeiten einfache Manufakturen auf dem Weg zur Industrialisierung substanziell zu verändern. Zunächst führte jede dort tätige handwerkliche Arbeitskraft mit ihren Werkzeugen die kompletten Arbeitsvorgänge für ihr Produkt nacheinander aus. Schon bald ergaben sich Produktivitätsschübe allein dadurch, dass sich jeder Beschäftigte stark auf nurmehr wenige Arbeitsvorgänge konzentrierte und die Werkstücke danach an andere weitergab. Sich damit einschleifende Arbeitsroutinen schafften erste relevante wirtschaftliche Vorteile, ließen sich doch so insgesamt mehr Erzeugnisse in stabilerer Qualität pro Zeiteinheit herstellen. Sie begannen als Kehrseite dessen aber auch das Kompetenzspektrum zu verengen, wenn man sich zunehmend auf wenige Routinetätigkeiten beschränkte. Auch wenn diese Arbeitsteilung noch nicht sehr ausgeprägt war: Mit der Abnahme solch allseitiger Kompetenzen begann sich im gleichen Maße die Austauschbarkeit zwischen Arbeitskräften zu erhöhen. Noch Jahrhunderte danach standen der für die wirtschaftliche Entwicklung immer wichtiger werdenden räumlichen Mobilität von Arbeitskräften zahlreiche kulturelle oder auch rechtliche Faktoren entgegen. Aber berufsfachlich bedingte, d.h. in den komplexen Arbeitsinhalten liegende, Mobilitätsbegrenzungen wurden schon hier langsam „aufgetaut“.

Rückblickend könnte dieser Moment als derjenige bezeichnet werden, bei dem der Geist aus der Flasche entwich und fortan wesentliche Prozesse des technologisch bedingten wirtschaftlichen Strukturwandels anschob. Seither zeigen Routinen am Arbeitsplatz ihren ambivalenten Charakter. Das mit ihnen vorangetriebene Rad dreht sich in den Konsequenzen für den Arbeitsmarkt schneller und schneller. Wo immer solche Routinen geschaffen werden können, ob von Arbeitskräften als Erleichterung selbst erdacht oder aus wirtschaftlichem Interesse durch das Management initiiert, wurden sie fast immer umgesetzt. Sie legen umgehend weitere Produktivitätspotenziale frei, weil Maschinen solche routinisierten Arbeitsvorgänge im nächsten Schritt zwangsläufig um Dimensionen schneller und sicherer ausführen können. Dieses Potenzial wurde bald von Unternehmen gezielt aufgespürt: Inmitten des industriellen Zeitalters schafften Arbeitswissenschaftler wie F.W. Taylor („Taylorismus“) und seine zahlreichen Nachfolger in den von ihnen beratenen Unternehmen ein rasant wachsendes Bewusstsein dafür, was sich durch exakt getimte Routinetätigkeiten an Produktivitätsgewinnen realisieren lässt.

Diesem Taylorismus fügten später mehr und mehr Unternehmen, beginnend mit dem Automobilkonzern Ford, durch die Hinzunahme von Fließstreifen („Fordismus“) noch einmal eine neue Dynamik hinzu. Dies führte nicht nur zu innerbetrieblichem Strukturwandel: Qualifikationsanforderungen nahmen ab, zuvor erworbene Qualifikationen wurden mangels

Praxiseinsatz entwertet und viele Arbeitskräfte litten an extremer Gleichförmigkeit ihrer Tätigkeiten. Zunehmend verschob sich auch das wirtschaftliche Gewicht einzelner Branchen zueinander. Denn nicht überall war es gleich gut möglich, Arbeitsprozesse zu routinisieren, Produkte stark zu standardisieren und mit ihnen einen Massenmarkt zu bedienen. Wer im Rückspiegel nachvollziehen will, was all diese Entwicklungen mit Arbeitskräften „machte“, dem seien die Szenen von Charlie Chaplins Film „Modern Times“ ans Herz gelegt, in denen der Hauptheld auf urkomisch-ernste Weise vom Takt des Fließbandsystems dominiert wird. Maschinen und Anlagen „übernahmen“ den arbeitenden Menschen nicht nur in punkto Arbeitsrhythmus, sie vereinseitigten ihn im Tun und Denken erkennbar zulasten seiner übrigen Fähigkeiten und Talente.

Dieser innerbetriebliche Strukturwandel prägte zunehmend den Arbeitsmarkt insgesamt. Zwar versuchten Unternehmen wie Ford und nach ihm viele andere erfolgreich, vom unglaublich arbeitsteiligen Arbeitsprozess ausgelaugte Arbeitskräfte durch höhere Löhne und eine fürsorgliche betriebliche Sozialpolitik im Unternehmen zu halten. Grundsätzlich waren Arbeitskräfte aber nun zwischen Unternehmen sehr gut austauschbar, sofern Arbeitsprozesse überall in der Industrie zuvor ausreichend in einzelne Routinetätigkeiten aufgespalten worden waren. Zwar entstanden neben massenhaft eintretender Dequalifikation auch etliche anspruchsvollere Arbeitsplätze. Das Wachstum vieler Unternehmen und sogar ganzer Branchen im Strukturwandel wurde nun aber zunehmend nicht mehr durch den Engpassfaktor qualifizierter Arbeitskraft begrenzt. Denn die berufsfachliche Mobilität der Beschäftigten war immens hoch: Wer in einer Branche permanent zu wenigen körperlichen oder gedanklichen Routinetätigkeiten in der Lage war, dem gelang das ganz woanders in der Wirtschaft in der Regel nach kurzer Einweisung in die neue Arbeitsumgebung genauso gut.

Dieser Abriss ist zugegebenermaßen sehr holzschnittartig. Er spart z.B. spätere gegenläufige Tendenzen (Job Enrichment, Job Enlargement, Gruppenarbeitsmodelle) in verschiedenen Kernbereichen der Industrie (z.B. Maschinenbau, Chemie, Automobilindustrie) gerade in Europa aus. Gerade sie haben seit den 70er und 80er Jahren des letzten Jahrhunderts wesentlich dazu beigetragen, dass heutige Fließsysteme der Fertigung weitaus anspruchsvollere Arbeitsinhalte für Beschäftigte bereithalten und um Lichtjahre von Chaplins Fließbandalpträumen entfernt sind. Auch muss konstatiert werden, dass es teilweise deutlich unterschiedlich ausgeprägte nationale bzw. regionale Facharbeitstraditionen gegeben hat bzw. noch immer gibt, die in die Thematik hineinspielen und bis heute für Variationen sorgen. All dies ist jedoch für die Herleitung des Bedarfs nach aktiver Arbeitsmarktpolitik zu vernachlässigen: Gerade mit diesem fokussierten Rückblick auf die sehr frühen Zeiten wird deutlich, dass sie zur Begleitung des wirtschaftlichen Strukturwandels in den Hochzeiten von Industrialisierung und Massenproduktion nicht wirklich notwendig war. Notwendig hingegen wurde eine Absicherung der bei Arbeitskräftefreisetzungen zeitweilig ausfallenden Erwerbseinkommen. Während etliche Frühformen solcher Arbeitslosenunterstützung bereits in gewerkschaftlicher Eigenverwaltung für ihre Mitglieder aufgebaut worden waren, setzten sie sich als staatlich organisierte Sozialversicherungen oft erst spät durch, in Deutschland 1927.

## Sektoraler Strukturwandel der Nachkriegszeit

Ein Blick auf die Nachkriegsgeschichte der alten Bundesrepublik zeigt bis etwa Mitte der 60er Jahre des letzten Jahrhunderts ein ununterbrochenes „Wirtschaftswunder“ ohne größere offene Arbeitslosigkeit. Aber deswegen auch gänzlich ohne wirtschaftlichen Strukturwandel mit Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt? Diese Schlussfolgerung wäre falsch. Schon ab Ende der 50er Jahre mehrten sich Fälle von Betriebsstillegungen und Personalabbauprozessen in der Bergbau- und Stahlindustrie („Montanindustrie“), da der ressourcenverbrauchende Wiederaufbauprozess seinen Zenit überschritten hatte. Sie führten zum Abschluss so genannter Sozialpläne. Die darin verankerten Abfindungszahlungen hatten für die betroffenen Beschäftigten zwei Ziele: Erstens eine Entschädigung für den Verlust des bisherigen Arbeitsplatzes. Zweitens aber auch Ausgleich für die mit einem Wechsel zu einem neuen Arbeitsplatz verbundenen Belastungen, z.B. hinsichtlich Umzugskosten und der Abfederung eines anderswo zunächst niedrigeren Einstiegsgehalts. Die Abfindungszahlungen dieser frühen Sozialpläne hatten damit faktisch auch den Charakter einer Mobilitätsprämie: Vielen in der Montanindustrie freigesetzten Beschäftigten sollte ein Arbeitsplatzwechsel inmitten der anderswo noch sehr hohen Arbeitskräftenachfrage ermöglicht werden, z.B. bei Unternehmen der Chemie oder des verarbeitenden Gewerbes. Das gelang auch dank dieser Mobilitätsprämien vielfach - und bis auf den Zugriff auf das Arbeitslosengeld ganz ohne staatliche Förderinstrumente einer Arbeitsmarktpolitik.

Erst mit dem Ende der 60er Jahre konnte Vermeidung von Arbeitslosigkeit inmitten des wirtschaftlichen Strukturwandels nicht mehr allein auf diese Weise bewerkstelligt werden. Die Kombination aus eigener Suche nach neuer Arbeit, Unterstützung bei der Vermittlung durch Arbeitsämter, finanzieller Abfederung durch Sozialpläne und der Absicherung des Einkommensausfalls durch das Arbeitslosengeld reichte zunehmend nicht mehr überall aus, um anderswo neu Tritt zu fassen. Das 1969 in Kraft gesetzte Arbeitsförderungsgesetz (AFG) stellt rückblickend die Geburtsstunde der aktiven Arbeitsmarktpolitik der Bundesrepublik dar, da es zum ersten Mal bundesweit einen ambitionierten Instrumentenkasten aktiver Arbeitsmarktpolitik durch die neu geschaffene Bundesanstalt für Arbeit anbot. Gleichwohl waren die mit den nachfolgenden Krisen verbundenen Prozesse des Strukturwandels so umfangreich, dass die nun zur Verfügung stehenden Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik die Umbrüche des Arbeitsmarktes nur in Ansätzen mitgestalten konnten. Hinzu kam, dass die Finanzierungsstruktur der bundesdeutschen Arbeitsmarktpolitik gerade in Krisenzeiten über lange Zeit faktisch sehr prozyklisch wirkte.<sup>1</sup>

Die ab 1973 durch die Auswirkungen der so genannten Ölkrise ansteigende Arbeitslosigkeit erzeugte in mehrfacher Hinsicht wirtschaftliche Schwierigkeiten. Umgehend teurer gewordene Produkte schmälerten ganz allgemein die Kaufkraft, die durch steigende Fallzahlen von Arbeitslosengeldempfängern ohnehin spürbar sank. Viele Unternehmen reagierten mit

---

<sup>1</sup> Der prozyklische Charakter ergab sich dadurch, dass aktive und passive Arbeitsmarktpolitik aus einem gemeinsamen Budget der Arbeitslosenversicherung finanziert wurden. Damals wurden nicht (wie heute üblich) umfangreiche Rücklagen gebildet oder ergänzend bei Bedarf steuerfinanzierte Zuschüsse eingespeist. Daher sanken die finanziellen Spielräume für Weiterbildung, öffentlich geförderte Beschäftigung etc. für Arbeitslose gerade dann, wenn sie in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit gebraucht wurden. Denn dann waren die Pflichtleistungen des Arbeitslosengeldes automatisch vorrangig.

Kostenreduzierungen, vor allem beim Personal. Aber einige Branchen traf es besonders hart. Mit der Reduzierung des notwendigen Transportvolumens für das teurer gewordene Öl auf den Weltmärkten geriet die in Deutschland und Europa bis dahin sehr prägnant vertretene Werftindustrie in Turbulenzen. All das hatte wiederum Auswirkungen auf alle Bereiche der Zulieferindustrien. Durch sich verringern den Neubau ging z.B. umgehend auch die Nachfrage nach Stahl weiter zurück. Aufgrund der zunächst noch hoch bleibenden Kostenstrukturen wanderten viele verbleibende Aufträge für neu zu bauende Schiffe ins Ausland ab. Während in Regionen mit breiterem Wirtschaftsprofil noch gewisse Aufnahmepotenziale für freigesetzte Arbeitskräfte aus diesen Branchen bestanden, brachten sie einige mit Werften und Stahl wirtschaftlich monostrukturierte Regionen in eine starke Bredouille: Im Ruhrgebiet, im Saarland und in den Küstenregionen ist das späte Echo dieser Krisen bei der Arbeitsmarktsituation noch heute zu spüren.

Doch nicht nur der externe Schock sich verteuern der fossiler Rohstoffe veränderte die Arbeitsmarktsituation. Durch den beginnenden Einzug von Computern in den Produktionsprozess gerieten ab ca. Mitte der 70er Jahre zunehmend mehr und mehr Bereiche des verarbeitenden Gewerbes unter Rationalisierungsdruck und Unternehmen setzten auch hier Arbeitskräfte frei.

Die ursprünglich mit der Idee der Sozialpläne verbundene Intention der Mobilitätsprämie zum neuen Arbeitsplatz verpuffte nun zunehmend angesichts vielfachen Mangels an anderswo bestehenden Beschäftigungsalternativen. Finanzielle Abfindungszahlungen aus Sozialplänen zeigten in den 80er Jahren des letzten Jahrhunderts daher zunehmend den Charakter von Stilllegungsplänen menschlicher Arbeitskraft. An ihren früheren Charakter einer (auch) Mobilitätsprämie erinnerte schnell fast nichts mehr. Die Begriffe Abfindungen und Vorruhestand wurden zunehmend synonym gebraucht. Vor allem ältere Jahrgänge der Belegschaften wurden freigesetzt. Weder sie selbst noch die Unternehmen, noch der Staat hatten die Erwartung, dass auf diese Weise einmal teuer abgefundene Beschäftigte jemals in relevanter Zahl auf den aktiven Arbeitsmarkt zurückkehren würden.

## **Strukturbrüche in den neuen Bundesländern in der „Nachwendezeit“**

Zweifellos stellen die wirtschaftlichen - und damit auch arbeitsmarktlichen - Anpassungsprozesse Ostdeutschlands in den 90er Jahren des letzten Jahrhunderts die mit Abstand schärfsten strukturellen Verwerfungen der jüngeren deutschen Geschichte dar. Sie begannen mit Anpassungsprozessen im Anschluss an die Wirtschafts- und Währungsunion der bis dato beiden deutschen Staaten (Übernahme der D-Mark auf dem Gebiet der DDR), erfuhren aber erst in den Jahren nach der 1990 erfolgten Wiedervereinigung, d.h. in der „Nachwendezeit“, eine unglaubliche Intensität.

Dieser in Ostdeutschland insbesondere in den 90er Jahren abgelaufene wirtschaftliche Strukturwandel ist eher als ein Bruch, denn als ein Prozess des Wandels zu bezeichnen. Dem Charakter nach wurden gleichermaßen Prozesse des innerbetrieblichen, intrasektoralen, sektoralen und regionalen Strukturwandels vollzogen. Er ist in seiner Gesamtdimension bis heute beispiellos, weil alle auslösenden Faktoren bereits für sich gravierend waren, sich aber gegenseitig noch verstärkten:

- Ohne Anpassungszeitraum erfolgte der weitgehend im Verhältnis von 1:1 auf die D-Mark vollzogene Umtausch der DDR-Währung. Sie stellte nicht nur eine faktische Aufwertung der bisherigen Währung dar, sondern auch eine Aufwertung aller Kosten ostdeutscher Unternehmen.
- Faktisch über Nacht brachen etablierte Export-Import-Beziehungen zum osteuropäischen Markt aufgrund der dort nicht zur D-Mark konvertierbaren Währungen zusammen. Stattdessen war man nun in einem westeuropäischen Wirtschaftsraum, der mit Anbietern von Produkten und Dienstleistungen jedoch bereits sehr weitgehend gesättigt war: Es gab Freisetzungen von Arbeitskräften allein schon aufgrund von darin begründeten massiven Absatzproblemen.
- Bis auf wenige Ausnahmen entsprach das technologische Niveau der Arbeitsplätze in Unternehmen der früheren DDR bei Weitem nicht dem Standard in der EU. Weitere Freisetzungsprozesse im Zuge von Rationalisierungen waren damit oft vorprogrammiert.
- Im Nachgang insgesamt massiver Arbeitskräftefreisetzungen setzte für viele Jahre eine beispiellose Abwanderung von leistungsfähigen Arbeitskräften in Richtung der alten Bundesrepublik und Westeuropa ein. Abseits weniger Ballungsräume schränkt das viele ostdeutsche Regionen bis heute im Hinblick auf Quantität und Qualität des verfügbaren Fachkräftereservoirs nachhaltig ein.
- Diese Entwicklungen wirken in Ostdeutschland vielfach bis heute nach. Viele der dazumal überlebenden Unternehmen verfügen seither über eine schwere demographische Hypothek: Um des wirtschaftlichen Überlebens willen wurden in den 90er Jahren nahezu alle älteren Beschäftigten entlassen. Gleichzeitig wurde über viele Jahre hinweg häufig weder neu eingestellt noch ausgebildet. Die verbliebenen Belegschaften weisen im Ergebnis eine sehr enge Spanne von mittleren Altersgruppen auf. Bewegen sich diese weitgehend stabil gebliebenen Belegschaften, wie bereits seit einigen Jahren zu sehen, nun en bloc in die Nähe ihres Eintritts in die Altersrente, geraten die Unternehmen in Schwierigkeiten: Aufgrund des nacheinander anstehenden Ausscheidens von Leistungs- und Erfahrungsträgern sind diese Probleme oft existenziell für ihr wirtschaftliches Überleben.

## 6 Strukturwandel voraus. Zukünftige Konsequenzen für Beschäftigung

Die Auswirkungen des wirtschaftlichen Strukturwandels für Veränderungen in der Beschäftigungssituation lassen sich zumindest grob danach differenzieren, ob und in welchem Umfang

- gänzlich neue Beschäftigungsfelder bzw. Arbeitsplätze entstehen, die es vorher nicht gab,
- bisherige Beschäftigungsfelder bzw. Arbeitsplätze gänzlich eliminiert werden, d.h. ohne Ersatz entfallen, oder
- bisherige Beschäftigungsfelder bzw. Arbeitsplätze in ihren Rahmenbedingungen und Ergebnissen zukunftsfest erneuert oder ersetzt, also transformiert werden können.

Auf dieser allgemeinen Ebene ist diese Unterscheidung sicher weitgehend konsensfähig. Doch wie werden sich Veränderungen durch verschiedene Treiber des Strukturwandels auf die konkreten Beschäftigungsstrukturen auswirken? Die Ehrlichkeit gebietet, hier nicht absolute Detailgewissheit zu verbreiten. „*Prognosen sind schwierig, vor allem, wenn es um die Zukunft geht*“. Das Mark Twain zugesprochene Bonmot drückt treffend aus, wie unsicher Vorhersagen sein können, ja oft sogar müssen. Gleichwohl kommt man um einigermaßen belastbare Prognosen zu Arbeitsmarktkonsequenzen des vor uns liegenden wirtschaftlichen Strukturwandels nicht herum. Viele dieser anstehenden Veränderungen und Umbruchsituationen lassen sich zwar im Detail nicht voraussagen, mitunter scheint der Prozess des Strukturwandels eher einem Rhythmus „zwei Schritte vor, einen zurück“ zu ähneln. Dennoch lassen sich zumindest schon jetzt einige der nachfolgend benannten Problemfelder und Chancen einkreisen.

### Digitalisierung

Die Auswirkungen der fortschreitenden Digitalisierung auf die Herstellung und Inanspruchnahme von Produkten und Dienstleistungen sind bisher erst in ihren Anfängen sichtbar. Dennoch erscheint klar, dass sie perspektivisch sehr weit in Wirtschaft und Arbeitsmarkt hineingreifen werden. Gemessen am derzeit noch sehr frühen Zeitpunkt konkret umgesetzter Digitalisierungsprozesse besteht aktuell wahrlich kein Mangel an wissenschaftlichen Vorhersagen. Das Spektrum der Prognosen zur Zahl potentiell zukünftig neu geschaffener oder negativ betroffener Arbeitsplätze und Berufsbilder ist noch relativ breit. Hinzu kommt der „Faktor Corona“: Gegenwärtig können die Auswirkungen des speziell mit dieser Pandemie einhergehenden Social Distancing auf Umfang und Qualität von Digitalisierungsprozessen noch nicht voll abgeschätzt werden. Es muss offenbleiben, inwieweit diese momentan zusätzlichen Impulse nach dem Überwinden dieser Pandemie weiterwirken werden. Ein zusätzlicher Digitalisierungstreiber ist die Corona-Pandemie erkennbar jedoch schon jetzt.

Auf alle bisherigen Studien bzw. Prognosen zu den Arbeitsmarktkonsequenzen der Digitalisierung kann hier nicht eingegangen werden. Stattdessen sei summarisch zumindest auf Verwundbarkeiten des Arbeitsmarktes verwiesen, die in jedem Fall mit der Einführung der so genannten cyber-physischen Systeme (CPS) auf Basis kommunizierender Mikroprozessoren - dem Kernprozess der Digitalisierung - verbunden sein werden. In Fortführung der zuvor

erläuterten „Betroffenheitsmuster“ technologischer Entwicklungen (vgl. Abschnitt 5) ergeben sich Substitutionspotenziale für Beschäftigung vor allem dort, wo menschliche Arbeit durch digitalisierte Technik ersetzt werden kann. Dies erscheint überall dort realistisch,

- wo bisherige kognitiv oder manuell umgesetzte Arbeitstätigkeiten digitalisierbare Routinen aufweisen oder diese Tätigkeiten zukünftig so gestaltet werden können, dass solche Routinen entstehen,
- wobei dann auch komplexere Arbeitstätigkeiten unter den Begriff Routine fallen werden, deren Arbeitsinhalte von vornherein durch programmierte Algorithmen weitgehend „beschreibbar“ sind, in einer bestimmten Variationsbreite und ggf. auch mit „Selbstlerneffekten“ der Technologie,
- wo diese routinisierten Arbeitsinhalte und -prozesse über an bestimmte Punkte verteilte Mikroprozessoren sowohl innerhalb von Unternehmens- und Konzernstrukturen als auch extern mit anderen Partnern (Zulieferer, Abnehmer) im Rahmen von Wertschöpfungsketten miteinander selbständig kommunizieren können („Internet der Dinge“).
- Einschränkend zu dieser technikzentrierten Logik muss darauf hingewiesen werden, dass der Umfang des technisch Machbaren nicht zwingend mit dem seiner später tatsächlichen Umsetzung identisch sein wird. Gerade beim Einsatz von Computern und Robotern in Privathaushalten wird der Grad der Umsetzung immer auch von ethischen, kulturellen und auch rechtlichen Rahmenbedingungen beeinflusst sein.

Bisherigen Untersuchungen zufolge werden vor allem solche Tätigkeiten weitgehend ersetzt werden können, die gegenwärtig prägend für Fertigungs- und fertigungstechnische Berufsbilder sind. Aber auch Tätigkeiten in der Lagerwirtschaft, im Handel, im Bereich Büro/Sekretariat und auch viele unternehmensbezogene Dienstleistungen gelten als ersatzgefährdet durch digitale Technik. Daneben wird es eine Reihe von Berufsbildern geben, deren Arbeitsinhalte durch zukünftig ergänzend notwendige „digitale Anforderungen“ unter Anpassungsdruck geraten werden. Das betrifft sowohl unmittelbar persönliche Qualifikationen und Kompetenzen als auch mittelbar die Folgen eines vielfach nicht mehr (ständig) notwendigen räumlichen Miteinanders von Beschäftigten in einer Betriebsstätte. Schließlich werden Berufsbilder, die im weitesten Sinne als soziale und kulturelle Dienstleistungen einzustufen sind, derzeit als weitgehend unempfindlich gegenüber digitaler Ersatzbarkeit oder massiver Ergänzung durch digitale Technik betrachtet.

Bei den durch Digitalisierung „verwundbaren“ Tätigkeiten sind nicht nur viele Helferberufe („Einfacharbeit“), sondern auch etliche Fachkraftberufe betroffen. Aber es können auch Geringqualifizierte in eigentlich nicht digitalisierungsfähigen Berufssegmenten negativ von Digitalisierungsprozessen betroffen sein. Dies erscheint dann realistisch, wenn - gewissermaßen als Sekundäreffekt - zuvor andernorts durch Digitalisierung freigesetzte Fachkräfte sich mangels Alternativen auf solche Einfacharbeitsplätze orientieren und die bisher dort arbeitenden Geringqualifizierten verdrängen würden.

Aus heutiger Sicht erscheint klar: Es wird sehr viele Tätigkeiten geben, die zumindest nicht vollständig durch digitale Technik substituiert werden können. Gerade sie erfordern im Kontext

der Digitalisierung dann aber zumindest große Anpassungsbedarfe in Teilbereichen der Arbeitsaufgaben, die häufig als persönliche berufliche Herausforderungen erlebt werden. Neben arbeitsplatzspezifisch fachlichen Anpassungen sind dabei bereits heute zunehmend übergreifende Qualifikationsanforderungen zu erkennen, die gemeinhin als *digitale Grundkompetenzen* bezeichnet werden. Solche digitalen Grundkompetenzen sind zukünftig zum einen für Beschäftigte in Unternehmen erforderlich. Ihre Vermittlung an Arbeitslose ist aber ebenso erforderlich, schließlich sollen sie in einen dann zunehmend digitalisierten Arbeitsmarkt reintegriert werden.

Soweit der Begriff digitale Grundkompetenzen bisher gebraucht wird, fokussiert er sich auf die mit dem Bedienen von digital vernetzten Geräten notwendigerweise verbundene Medienkompetenz. Dies ist unbestritten ein wichtiger Bestandteil. Betrachtet man jedoch die mit Digitalisierung einhergehenden Veränderungen in betrieblichen Arbeits- und Wertschöpfungsprozessen insgesamt, dann werden jenseits des Themas Medienkompetenz weitere Herausforderungen sichtbar und müssen in die zu vermittelnden digitalen Grundkompetenzen eingehen, z.B.

- Umgang mit einer zunehmenden Flut von Informationen, selbständiges Erkennen von Prioritäten,
- kein/kaum mehr physischer Kontakt mit Vorgesetzten und mit anderen Beschäftigten im eigenen betrieblichen Wertschöpfungsprozess,
- dennoch notwendiges Mindestmaß an Überblick über den betrieblichen Workflow, Einordnung der eigenen Arbeit in diesen gesamten Workflow,
- Fähigkeit zu Kooperation, Toleranz und Empathie gegenüber Kolleginnen und Kollegen, die man vielleicht nie persönlich kennenlernen wird,
- Notwendigkeit des selbständigen Erkennens von Problemen, ihrer verständlichen Kommunikation und des Findens von Lösungen für auftretende Probleme (zumindest Vorschläge),
- Fähigkeit zur selbständigen Organisation der eigenen Arbeitsprozesse: Zeit, Pausen, Zielvorgaben, Ergebnisse, Umgang mit Stresssituationen, „virtuelle“ Konfliktlösungen, proaktives Handeln statt Warten auf Anweisungen.

## Umgang mit Klimawandelfolgen

Die Auswirkungen des Klimawandels auf die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungssituation werden Unternehmen und Menschen in naher und mittlerer Zukunft erhebliche Anpassungsleistungen abverlangen. In einem urbanen Umfeld erwachsen Probleme durch hohe Anteile an versiegelten Flächen, verdichtetem Bauvolumen, reduzierten Verdunstungsmöglichkeiten und Barrieren für Luftzirkulation. In diesen so genannten Wärmeinseln führen radikale Wetterschwankungen und Ereignisse wie Stürme, Trockenheit, Hitzewellen und Überschwemmungen angesichts hoher Bevölkerungsdichte zu enormen Problemen. Zusätzlich dazu sind in dünn besiedelten ländlichen Regionen als Folge des Klimawandels Reproduktionsflächen für den Anbau von Nahrungsmitteln sowie daran anknüpfende wirtschaftliche Infrastrukturen zu deren Weiterverarbeitung gefährdet.

Auswirkungen des Klimawandels auf die Wirtschaft und Beschäftigungssituation werden sich sowohl als unmittelbare Reaktion aus klimatischen Veränderungen, als auch als Konsequenz aus der Einhaltung internationaler Verpflichtungen zur Eindämmung des Klimawandels ergeben. Grob unterteilt ergeben sich Anpassungsprozesse,

- wenn Produkte und Dienstleistungen in ihren unmittelbaren Herstellungs- bzw. Angebotsprozessen in Qualität und Quantität klimabedingte Anpassungen erfordern werden,
- wenn bisher angebotene Produkte und Dienstleistungen mittelbar von klimafolgenbedingten Anpassungen betroffen sein werden, z.B. durch sich verringende oder steigende Nachfrage nach ihnen.

Der Zusammenhang zwischen Klimawandelfolgen und Beschäftigung weist ein ganz praktisches Problem auf: Die auf nahe und mittlere Sicht zu erwartende Intensität von Klimawandelfolgen ist zwar generell und tendenziell prognostizierbar, aber hinsichtlich konkretem Zeitpunkt, Region und Umfang zwangsläufig nicht im Detail. Damit verbundene Veränderungen bei der Beschäftigungssituation werden daher vermutlich vor allem zeitversetzt, im Nachgang konkreter Ereignisse, und dann voraussichtlich schubweise eintreten.

Auch die Europäische Kommission geht in ihrem 2019 präsentierten Vorschlag eines „Green Deal“ letztlich in allen Wirtschaftssektoren von erforderlichen Übergangssituationen aus. Bisherige Erfahrungen aus Regionen der Welt mit bereits stärker sichtbaren Folgen des Klimawandels zeigen eine bisher besonders hohe negative Betroffenheit (starker Anpassungsdruck, auch Verlust von Arbeitsplätzen) in den Sektoren Landwirtschaft und Tourismus, in relevantem Umfang teilweise aber auch in zahlreichen anderen Branchen, z.B. im Bereich Verkehr und Logistik sowie auch im kapitalstockintensiven Verarbeitenden Gewerbe.

Auch einige positive sektorale Betroffenheiten scheinen aus heutiger Sicht plausibel: Sofern klimafolgenbedingte Konsequenzen überhaupt als positiv im Sinne zusätzlicher Beschäftigungseffekte eingestuft werden können, sind derartige Veränderungen z.B. im Hinblick auf eine qualitativ und quantitativ steigende Nachfrage nach Angeboten bei Gesundheit und Soziales (Pflege) zu erwarten, insbesondere für ältere und gesundheitlich eingeschränkte Menschen. Auch die Bereiche Grundstücks- und Wohnungswesen, mit Mobilitätsangeboten (vor allem in Städten) befasste Unternehmen, die Abfallwirtschaft sowie das Bau- und Baunebengewerbe stehen potenziell unter Anpassungsdruck. Gerade die letztgenannten Bereiche sind zwar einerseits unmittelbar auch von negativen Konsequenzen des Klimawandels betroffen. Sie könnten aber mittelbar durch für andere Bereiche umzusetzende Anpassungen, z.B. im Zuge von Investitionen in Infrastruktur etc., dann letztlich mehr bzw. höherwertige Beschäftigung als zuvor binden und sogar Fachkräftemangel aufweisen.

Die möglichen konkreten Folgen des Klimawandels für Beschäftigung sind damit insgesamt durchaus ambivalent. Es erscheint aber in jedem Fall plausibel, anzunehmen, dass eine deutlich zunehmende Anzahl von Übergangs- und Umbruchsituationen für Unternehmen und Beschäftigte zu erwarten ist. Vor allem kleine und mittlere Unternehmen ohne eigene Ressourcen der Personalarbeit und etablierte Zugänge zu externer HR-Beratungsinfrastruktur werden vor große Probleme gestellt sein.

## Kohleausstieg und Umstieg auf Erneuerbare Energien

Inmitten der weltweit anstehenden Prozesse des wirtschaftlichen Strukturwandels wird der mit der Dekarbonisierung verbundene Rückbau bzw. die Schließung wirtschaftlicher Infrastrukturen der Kohleförderung und deren Weiterverarbeitung unter Beschäftigungsgesichtspunkten eine große Herausforderung sein.

Der anstehende Umbau der Arbeitsmärkte betrifft hierbei Regionen, die mit diesem Sektor seit vielen Jahrzehnten oder gar Jahrhunderten äußerst monostrukturell aufgestellt sind. Regionale Wertschöpfungsketten haben sich seit langer Zeit sehr einseitig darauf ausgerichtet, wirtschaftliche Cluster sind darauf zugeschnitten. Vielen dieser Regionen fehlen ohne die Ankerfunktion dieser Unternehmen des Primärsektors unmittelbar greifbare wirtschaftliche Alternativperspektiven.

Beschäftigungsverhältnisse, die mit der unmittelbaren physischen Bereitstellung des Energieträgers Kohle (Abbau, Aufbereitung) verbundenen sind, werden faktisch ersatzlos beendet werden. Da diese Beschäftigung zumeist tarifgebunden und daher vergleichsweise hoch bezahlt ist, werden die regionalen Kaufkraftverluste spürbar sein. Sofern zumindest einige regionale alternative Beschäftigungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen, werden diese Arbeitsplätze vorhersehbar also weit weniger gut bezahlt sein. Dies wird neben Anpassungsbedarfen bei Qualifizierungen vielfach auch die individuellen Vermittlungsmotivationen in neue Arbeit negativ beeinflussen.

Es steht zu befürchten, dass in fast allen dieser Regionen der Aufbau alternativer Energieträgerstrukturen die vor Ort entstehenden Beschäftigungslücken wird kaum füllen können. Natürlich kann die Gewinnung, Transformation, Speicherung und Wartung erneuerbarer Energien in konsumierbare Elektrizität weltweit zukünftig enorme Beschäftigungszahlen binden. Aber diese Beschäftigung wird regional sehr asymmetrisch und auch anders als bisher verteilt sein. So folgt die mit der Produktion solcher Anlagen, Bauteile und Produkte verbundene Beschäftigung ganz überwiegend der Logik der Globalisierung des Weltmarktes – und schafft Arbeitsplätze in der Regel eben nicht in früheren Kohleregionen.

Weitere Schwierigkeiten kommen hinzu: Die mit dem Betrieb, der Wartung und der Reparatur alternativer Energieträger verbundenen Beschäftigungspotenziale werden einen überwiegend sehr dezentralen Charakter aufweisen. Hierfür sind, zumindest abseits urbaner Ballungsgebiete, kaum ausgeprägte betriebliche Strukturen erforderlich. Ein Aufbau tariflicher guter Bezahlung wird deshalb mit ihnen schwierig sein und auch bleiben. Hinzu kommt: Diese Tätigkeiten werden zumindest mehrheitlich überschaubare Qualifikationsanforderungen haben und lassen auch quantitativ wenig Potential für gut bezahlte Vollzeit-Arbeitsplätze erkennen.<sup>2</sup> Dennoch sind mit Betrieb, Wartung und Reparatur erneuerbarer Energieträger verbunden durchaus Teil-Refinanzierungen von Arbeitsplätzen bzw. zahlreiche ergänzende Einkommenspotenziale in größerer Zahl möglich.

Im Ergebnis dieser durchaus realistischen negativen Szenarien drohen angesichts individueller und familiärer Perspektivlosigkeit vieler bisher im Kohlesektor arbeitenden Beschäftigten

---

<sup>2</sup> Selbst Arbeitsplätze im Bereich der Erzeugung alternativer Energieträger, allen voran bei der Photovoltaik, sind bisher überwiegend gering entlohnt, nicht zuletzt auch wegen ihrer zumeist niedrigen Qualifikationsanforderungen.

regionale Abwanderungsprozesse, die perspektivisch dann sogar Ausgangspunkt massiver und auch nachhaltiger regionaler demographischer Schieflagen sein können.

## Strukturwandeldruck durch Elektromobilität

Einer der durch Dekarbonisierung im Weiteren angestoßenen Prozesse des wirtschaftlichen Strukturwandels wird, vor allem im Straßenverkehr, gemeinhin mit dem Begriff der Elektromobilität verbunden. Hiervon ist zentral der Fahrzeugbau mit seinen Wertschöpfungsketten betroffen. Erste Veränderungsprozesse sind im Zuge des zunehmenden Stellenwerts der Elektromobilität schon jetzt deutlich zu sehen. Zwar wird die Herstellung großer Lastenfahrzeuge wohl noch auf absehbare Zeit auf fossile Brennstoffe ausgerichtet sein. Jedoch werden die übrigen Kraftfahrzeuge in ihren Antriebstechnologien schon jetzt sukzessive in den Wandel hin zur Elektromobilität einbezogen und einen Beitrag zur Dekarbonisierung leisten können. Etliche Hersteller haben bereits konkrete Ausstiegszeiträume für die Produktion von Kraftfahrzeugen mit Verbrennungsmotor benannt.

Was im Hinblick auf die Umweltverträglichkeit des Verkehrs mittelfristig positive Wirkungen zeigen sollte, wird arbeitsmarktlich gravierende Konsequenzen haben.

Anpassungsnotwendigkeiten durch anstehende Veränderungen ergeben sich dadurch, dass weite Teile der Branche sich technologisch und infolgedessen dann oft auch in ihren Standorten regional werden völlig neu sortieren müssen: Vergleichsweise noch am wenigsten betroffen sein werden die Standorte der Endmontagen der Kraftfahrzeuge. Hingegen reduziert sich durch den Wechsel vom Verbrennungs- zum Elektromotor durch die deutlich niedrigere Zahl technischer Komponenten für das Antriebssystem die Anzahl benötigter Zulieferunternehmen. Und in diesem Zusammenhang verändert sich auch die dafür erforderliche Beschäftigung, sowohl in Umfang als auch in deren Qualifikationsstruktur. Doch damit nicht genug: Die zunächst dort reduzierte Beschäftigung wird zeitversetzt, im Zuge der in den kommenden Jahrzehnten aus dem Straßenbild verschwindenden Verbrennungsmotoren, auch bei den Unternehmen „ankommen“, die Reparaturen und Wartung für Kraftfahrzeuge anbieten.

Allein durch die Umstellung der Antriebstechnologie erscheinen damit auf nahe und mittlere Sicht deutliche Arbeitskräftefreisetzungen bei darauf spezialisierten Zulieferfirmen plausibel. Unabhängig vom Thema Antriebstechnologie arbeiten einige Fahrzeughersteller gegenwärtig sogar daran, auch andere von Zulieferern kommende Komponenten im Umfang zu reduzieren, indem mehr als bisher selbst hergestellt und die Fertigungstiefe im eigenen Unternehmen erhöht wird. Damit wird versucht, die diesbezüglich bisher erfolgreiche Strategie des Marktführers Tesla nachzuahmen. Dies kann gravierende Auswirkungen für viele Regionen haben, die z.B. wirtschaftspolitisch viele Jahrzehnte gezielt als Automotive-Cluster um Endfertigungsstätten herum entwickelt wurden. Ob für Fahrzeuge mit Elektroantrieb noch monostrukturierte Automotive-Cluster in der bisherigen Intensität und Firmendichte benötigt werden, erscheint offen. Unter arbeitsmarktlichen Gesichtspunkten besonders problematisch ist in diesem Zusammenhang nicht allein die quantitativ geringer werdende notwendige Beschäftigung. Auch der vorprogrammierte Verlust jahrzehntelang erworbenen Ingenieurwissens, das für Antriebssysteme mit Elektroantrieb kaum mehr gebraucht wird, ist eine Herausforderung. Viele berufliche Umbrüche bei Menschen mit technischen Berufsbildern in der Mitte ihres Berufslebens werden die Folge sein. Denn es ist damit zu rechnen, dass diese technologischen

und damit arbeitsmarktlichen Umbruchsituationen nicht über einen längeren Zeitraum gestreckt, sondern eher abrupt in einer größeren Welle erfolgen werden.

Doch dies sind nicht die einzigen Anpassungsprobleme, die zukünftig für die Automobilindustrie zu erwarten sind. Auch die fortschreitende Digitalisierung wird die Art und Weise der Entwicklungs- und Produktionsprozesse und damit die Qualifikationsanforderungen der damit befassten Beschäftigten verändern. Schon heute treten neue Mobilitätsanbieter auf den Plan. Der Fahrzeugbau ist insofern ein gutes Beispiel dafür, dass mehrere Treiber von Strukturwandelprozessen sich überlappen können.

Es steht zu vermuten, dass sich dieser gesamte sektorale Strukturwandel auch in Entwicklungsländern bemerkbar machen und insofern auch eine Herausforderung für die Entwicklungszusammenarbeit darstellen wird: zeitlich rascher bei Auswirkungen durch die Reduzierung von Zulieferkomponenten, ggf. mit zeitverzögertem Veränderungsdruck bei Reparatur- und Servicediensten für zunächst gebrauchte Kraftfahrzeuge.

## 7 Arbeits(markt)politik - wichtige Begrifflichkeiten kurz skizziert

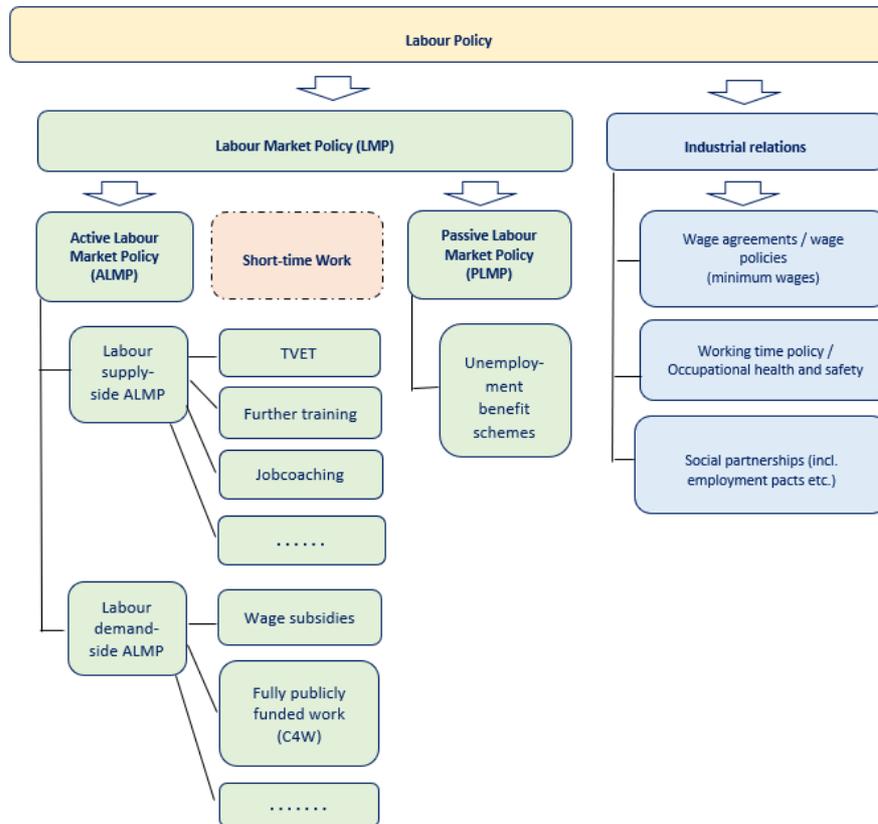
Ob Virologie, Beratungsbranche, das Baugewerbe, Handwerk, Verwaltung oder gar Beschäftigte in der Entwicklungszusammenarbeit. Nahezu jede „Berufssparte“ hat ihre eigene Fachsprache, die anderen nicht unmittelbar geläufig ist. Mag man dahinter mitunter auch ein Bemühen um zusätzliche Abgrenzung vermuten, im Kern sind berufsbezogene Fachtermini und „Denkfiguren“ ungemein rational. Nur so gelingt es oft, die jeweils spezifischen Sachverhalte eines Themenfeldes prägnant(er) auf den Punkt zu bringen, Argumentationen und Diskussionen abzukürzen. Vor diesem Hintergrund ist es nicht überraschend, dass auch die Arbeitsmarktpolitik über Fachtermini verfügt.

Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik - Begrifflichkeiten aus dieser Welt sind jenseits von Naturwissenschaften vor allem im Kosmos von Wirtschafts-, Politik- und Sozialwissenschaften anzusiedeln. Alle gängigen Definitionen können im Hinblick auf Eindeutigkeit, Klarheit und Abgrenzung daher verständlicherweise nicht mit Mathematik, Physik oder Chemie mithalten. Gleichwohl gibt es seit langer Zeit fachlich eingeführte und akzeptierte Begrifflichkeiten, von denen einige für das bessere Verständnis nachfolgender Abschnitte kurz vorgestellt werden sollen. Das ist im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit auch deshalb sinnvoll, weil sie die von der GIZ verwendete Begriffswelt des „Integrierten Ansatzes der Beschäftigungsförderung“ deutlich weiter auffächern.

Sieht man von außergewöhnlichen Fallkonstellationen ab, bei denen auch andere Akteure im Politikfeld agieren, dann wird die politische Gestaltung des Arbeitsmarktes im Regelfall in einem Akteursdreiklang umgesetzt: Nicht nur staatliche Akteure (ggf. in unterschiedlichen regionalen Untergliederungen) regeln dieses Politikfeld, bei bestimmten Themen erfolgen auch notwendige Abstimmungen mit Wirtschafts- und Sozialpartnern, also Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften.

Korrespondierend zu Schaubild 1 kann das Politikfeld begrifflich daher wie folgt strukturiert werden:

**Schaubild 1: Arbeits(markt)politik - Kernbegriffe im Überblick**



Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Fachliteratur.

- *Arbeitspolitik* fungiert als eine Art Dachbegriff, der neben der eigentlichen Arbeitsmarktpolitik des Staates auch die Arbeitsbeziehungen einbezieht.
- *Arbeitsbeziehungen* (Industrial Relations) sind hierbei aus gutem Grund als separater Teil der Arbeitspolitik zu sehen. Die Aushandlung von Tariflohnsystemen, die Festlegung von Mindestlöhnen, Arbeitsschutzregelungen u.ä. und die Nachhaltung all der damit verbundenen Normen wird von den Sozialpartnern autonom oder vom Staat in Abstimmung mit ihnen festgelegt, quasi als Ordnungspolitik des Arbeitsmarktes. Auch Beschäftigungsbündnisse oder -pakete, die Vereinbarungen zwischen staatlichen Gliederungen und Wirtschafts- und Sozialpartnern darstellen und weit mehr als finanzielle Förderungen einbeziehen, sind diesem Begriff zuzuordnen.
- *Passive Arbeitsmarktpolitik* umfasst alle diejenigen staatlichen Förderungen, die als Lohnersatz in Zeiten der individuellen Arbeitslosigkeit gewährt werden, unabhängig von Voraussetzungen, Höhe und Dauer dieser Leistungen.
- *Aktive Arbeitsmarktpolitik* (vgl. auch Schaubild 2) umfasst alle staatlichen Förderinstrumente, die unmittelbar (aktiv) den Mismatch am Arbeitsmarkt reduzieren

sollen. Mit diesen Instrumenten soll also ein besserer Ausgleich von Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt erreicht werden, was Arbeitslosigkeit reduzieren oder gar präventiv vermeiden helfen kann.

- *Angebotsorientierte aktive Arbeitsmarktpolitik* umfasst Instrumente, die in ihrer unmittelbaren Zielrichtung die arbeitskraftrelevanten Qualitäten von Beschäftigten, also das Angebot an Arbeit, verbessern und damit ihre Integration bzw. Reintegration in den Arbeitsmarkt steigern können.
- *Nachfrageorientierte aktive Arbeitsmarktpolitik* umfasst Instrumente, die in ihrer unmittelbaren Zielrichtung die Nachfrage nach Arbeitskräften steigern sollen, z.B. durch zeitweilige Verbilligungen von Lohnkosten neu eingestellter vormaliger Arbeitsloser für Unternehmen.

## 8 Aktive Arbeitsmarktpolitik - das Zielsystem im Strukturwandel

Das Zielsystem aktiver Arbeitsmarktpolitik ist im Grunde alles andere als kompliziert: Alle Ziele ihrer Förderinstrumente können letztlich 3 Varianten zugeordnet werden, wobei auch mehrere Ziele gleichzeitig angepeilt werden können,

- dem Ziel der Integration bzw. Reintegration in den so genannten ersten Arbeitsmarkt<sup>3</sup>, z.B. im Anschluss an die Zeit von Schule, Erstausbildung, einer gesundheitlich bedingten Erwerbsunfähigkeit oder zwischenzeitiger Arbeitslosigkeit,
- dem Ziel der Verringerung von Vermittlungshemmnissen bzw. im Umkehrschluss der Steigerung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit sowie
- in Ausnahmefällen weiteren Zielen, die sich ggf. spezifisch mit einzelnen Förderinstrumenten verbinden lassen, z.B. im Falle von öffentlich vollständig geförderten Beschäftigungsmaßnahmen („Cash for Work“) der im Laufe des Projektes ggf. geschaffene Mehrwert einer dabei entstandenen bzw. verbesserten Infrastruktur.

Inmitten dieser 3 Ziele ragt eines heraus: Während das Reintegrationsziel praktisch selbsterklärend ist und durchaus sinnvolle Nutzenberechnungen des Mehrwerts öffentlich finanzierter Beschäftigungsmaßnahmen nur selten angestrebt werden, bedarf das Ziel der Steigerung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit ein paar mehr Worten der Erläuterung. Dies nicht zuletzt deshalb, weil es bei der Bewältigung strukturwandelbedingter Umbrüche im Erwerbsleben eben insbesondere darauf ankommt, diese Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten bzw. sogar weiterzuentwickeln.

Die Steigerung *individueller Beschäftigungsfähigkeit* ist - zumindest in der Realität - das wichtigste Ziel von Instrumenten aktiver Arbeitsmarktpolitik. Warum ist das so? Nahezu jedes Instrument hat zunächst das Ziel der Integration bzw. Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt. Aber für bei weitem nicht alle mit diesem Ziel geförderte Personen wird dieses Ziel erfahrungsgemäß erreicht werden: Dies käme nämlich einer Integrationsquote von 100% des jeweiligen Instruments gleich. Trotzdem kann sich eine positive Wirkung durch das Instrument für geförderte Personen ergeben, wenn sich ihre bis dato bestehende „Distanz zum ersten Arbeitsmarkt“ während der Zeit der Förderung zumindest verkürzt hat, auch wenn eine Reintegration (Vermittlung) dorthin noch nicht gelungen ist.

Vor diesem Hintergrund meint individuelle Beschäftigungsfähigkeit<sup>4</sup> also die individuelle Fähigkeit, trotz aller sich möglicherweise zeigenden neuen Anforderungen des Arbeitsmarktes

---

<sup>3</sup> Als so genannter *erster (oder regulärer) Arbeitsmarkt* wird der Teil des Arbeitsmarktes bezeichnet, der arbeitsvertraglich nicht durch spezielle arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, wie z.B. öffentlich finanzierte Beschäftigungsmaßnahmen, zustande gekommen ist und daher besonderen arbeitsrechtlichen Bestimmungen für die Beschäftigung vormaliger (Langzeit-)Arbeitsloser unterliegt.

<sup>4</sup> Es ist selbstverständlich, dass der Eintritt in den Arbeitsmarkt nicht nur von individueller Beschäftigungsfähigkeit, sondern auch von betrieblicher Beschäftigungsfähigkeit und der jeweiligen Nachfrage am Arbeitsmarkt abhängt. Diese können jedoch nicht Teil des Zielspektrums arbeitsmarktpolitischer Förderinstrumente für Arbeitslose sein.

(wieder) in Beschäftigung eintreten und diesen Zustand auch aufrechterhalten zu können. Die Bezugsbasis ist dabei also nicht ein konkreter Arbeitsplatz mit ganz spezifischen Anforderungen, sondern es sind die breiter gefassten Anforderungen des Arbeitsmarktes. Auch wenn dies sehr schwer zu messen ist, kann individuelle Beschäftigungsfähigkeit plausibel in folgende Komponenten aufgliedert werden:

- eine qualifikations- und tätigkeitsbezogene Komponente, die die notwendigen Voraussetzungen (Qualifikationen, Kompetenzen, Gesundheit) abbildet, um eine Erwerbsarbeit überhaupt dauerhaft und erfolgreich ausführen zu können,
- eine so genannte marktbezogene Komponente, die (Suchverhalten, Konzessionsbereitschaft, relevante Ressourcen für die Arbeitssuche) abbildet, inwieweit Arbeitssuchende selbst in der Lage sind, einen Arbeitgeber zu finden und im Bewerbungsprozess von sich zu überzeugen, sowie
- eine Komponente sozialer Stabilität, die relevante persönliche Eigenschaften und persönliche wie soziale Lebensumstände abbildet, die, z.B. das familiäre Unterstützungssystem, als erwerbsförderlich oder -hemmend eingestuft werden können.

Erweitert man das eingangs aufgefächerte Zielsystem der aktiven Arbeitsmarktpolitik um das explizite *Ziel der sozialverträglichen Begleitung bzw. Gestaltung des wirtschaftlichen Strukturwandels* (mithilfe aktiver Arbeitsmarktpolitik), lässt sich diese Zielstellung z.B. wie folgt vervollständigen:

- Reduzierung strukturwandelbedingter negativer Folgen, insbesondere Verhinderung drohender Arbeitslosigkeit und Entwertung erworbener Kompetenzen und Qualifikationen,
- Stabilisierung und Erweiterung individueller Beschäftigungsfähigkeit mit dem Ziel des Erhalts von Beschäftigung beim bisherigen oder bei anderen Arbeitgebern
- um notwendige Veränderungsprozesse des wirtschaftlichen Strukturwandels zu unterstützen.

## 9 Aktive Arbeitsmarktpolitik - der Instrumentenkasten im Überblick.

Das Schaubild 2 gibt, mit dem Fokus auf die hierzulande angewendeten Instrumente und ohne dabei Anspruch auf Vollständigkeit zu beanspruchen, einen Überblick über die gängigsten Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik in ihren Grundformen.

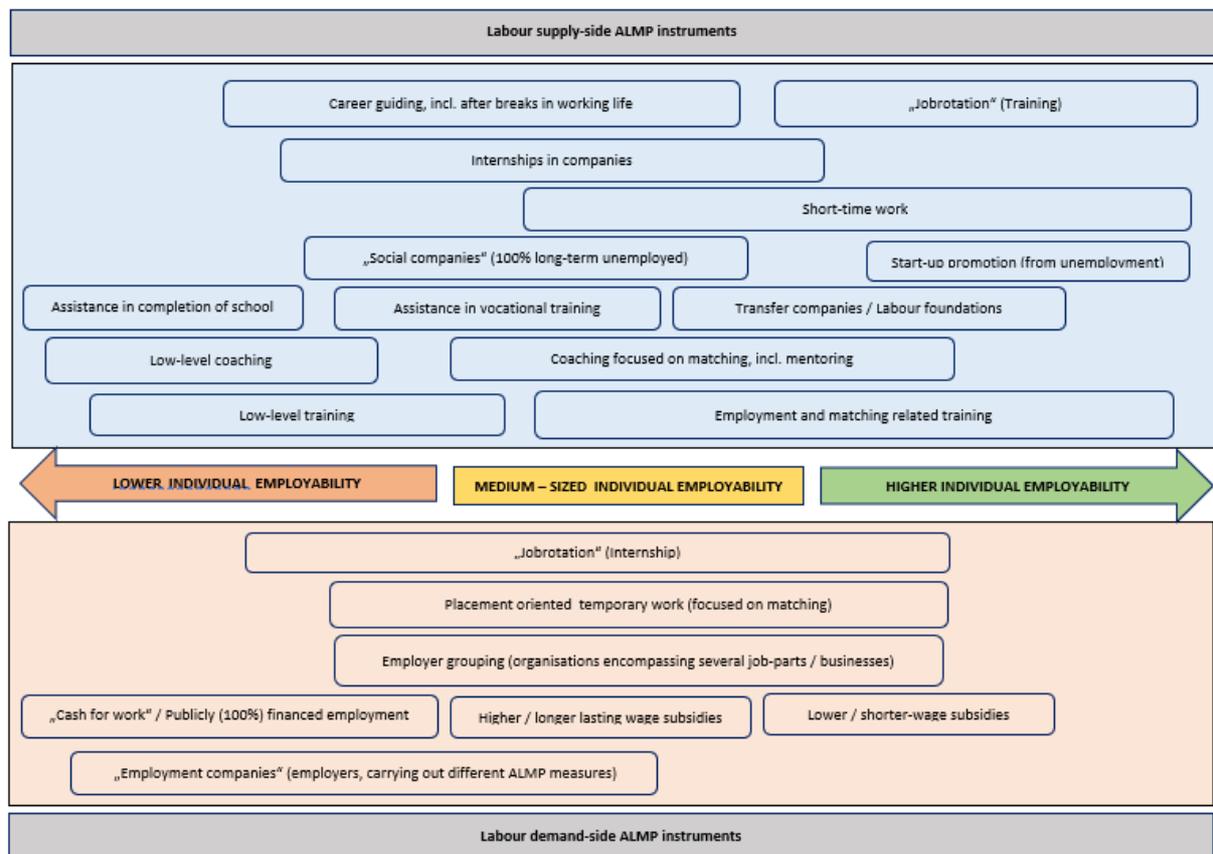
Die Anordnung auf dem Schaubild folgt dabei vertikal einer bestimmten Logik (vgl. Abschnitt 7):

- In der oberen Hälfte finden sich Instrumente, die der angebotsorientierten aktiven Arbeitsmarktpolitik zuzuordnen sind, also das Angebot an Arbeitskräften auf dem Arbeitsmarkt qualitativ und quantitativ verbessern oder zumindest stabilisieren,
- In der unteren Hälfte finden sich Instrumente, die der nachfrageorientierten aktiven Arbeitsmarktpolitik zuzuordnen sind, also geeignet sind, zusätzliche Beschäftigung zu schaffen.

Das Schaubild beinhaltet aber noch eine weitere, horizontale Logik: Unabhängig von ihrer Verortung als angebots- oder nachfrageorientierte Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind

- auf der linken Hälfte diejenigen Instrumente positioniert, die insbesondere für Menschen mit geringerer individueller Beschäftigungsfähigkeit (vgl. Abschnitt 7) eingesetzt werden, die also erfahrungsgemäß nicht schnell und unmittelbar in den Arbeitsmarkt zurückfinden können,
- auf der rechten Hälfte dagegen diejenigen Instrumente zu finden, die insbesondere für Menschen mit vergleichsweise höherer individueller Beschäftigungsfähigkeit eingesetzt werden, die aufgrund ihrer Voraussetzungen schneller in den Arbeitsmarkt (re-)integriert werden können.

## Schaubild 2: Aktive Arbeitsmarktpolitik - ein Instrumentenkasten im Überblick



Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Fachliteratur.

Dieses Schaubild mag um weitere Instrumente erweitert werden können, ggf. kann man auch darüber diskutieren, ob einzelne der dort zu findenden Instrumente etwas weiter nach links oder rechts positioniert werden sollten. In jedem Fall veranschaulicht es aber das Grundprinzip jedes professionellen Einsatzes aktiver Arbeitsmarktpolitik: Zum Zwecke einer möglichst großen und nachhaltigen Wirkung der Instrumente und insbesondere zur Vermeidung von Mitnahmeeffekten<sup>5</sup>

- findet zu Beginn der Arbeit mit arbeitslosen oder von Arbeitslosigkeit bedrohten Menschen immer ein Check ihrer individuellen Beschäftigungsfähigkeit statt, dies wird häufig als Profiling bezeichnet,
- wird in Abhängigkeit vom Ergebnis dieses Checks zunächst entschieden, ob überhaupt ein Einsatz eines aktiven Förderinstruments notwendig und sinnvoll ist; dies ist z.B. oft

<sup>5</sup> Als Mitnahmeeffekte werden bei Förderprogrammen Effekte bezeichnet, die auch ohne die betreffende Förderung sehr wahrscheinlich eingetreten wären. Diskussionen um solche Effekte gibt es zumeist bei Programmen der Wirtschaftsförderung, wenn z.B. Investitionen bei Unternehmen angereizt werden, die sie ohnehin getätigt hätten. Aber auch bei aktiver Arbeitsmarktpolitik kann es Mitnahmeeffekte geben, wenn z.B. Unternehmen für die Einstellung von Beschäftigten Lohnkostenzuschüsse erhalten, sie diese konkreten Personen aber auch ohne Förderung eingestellt hätten.

nicht notwendig bei einer hohen individuellen Beschäftigungsfähigkeit und sehr guter Aufnahmefähigkeit des regionalen Arbeitsmarktes; dann kann man direkt in die Vermittlungsarbeit gehen,

- wird ansonsten entschieden, welche der Instrumente geeignet sind, bestehende individuelle Defizite an fachlichen und außerfachlichen Kompetenzen, Arbeitserfahrung und Produktivität zu minimieren und damit die (Re-)Integrationschancen in den ersten Arbeitsmarkt zu verbessern.

Dieses systematische Vorgehen ist auch im Falle der Begleitung des wirtschaftlichen Strukturwandels für die in diesem Zusammenhang negativ betroffenen Menschen anzuraten: Für jede der betroffenen Personen ist entlang dieser Schrittfolge zu entscheiden, ob und welche Instrumente - und dann mit welchem konkreten Inhalt - für sie am geeignetsten sind. Allgemein lässt sich jedoch aus bisherigen Praxiserfahrungen ableiten, dass hierfür insbesondere Förderinstrumente geeignet sind, die eine höhere individuelle Beschäftigungsfähigkeit voraussetzen. Dies ist nachvollziehbar, weil die betroffenen Menschen in aller Regel noch immer bzw. bis vor kurzem im Arbeitsprozess standen. Insofern sind sie zumindest im Hinblick auf ihre individuelle Beschäftigungsfähigkeit gut bis sehr gut anschlussfähig für eine notwendig gewordene andere bzw. neue Beschäftigung.

## 10 Instrumente mit besonderer Affinität zur Begleitung des Strukturwandels

Je nach konkreter Arbeitsmarktsituation haben alle im Schaubild 2 dargestellten (und ggf. weitere) Instrumente zweifellos ihren Platz und verlangen, entlang der regionalen Bedarfslage in einer differenzierten Auswahl umgesetzt zu werden. Nimmt man jedoch die eingangs angerissenen Herausforderungen gegenwärtiger und vor uns liegender Veränderungen als Maßstab, sind nicht alle dort dargestellten Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik zur Begleitung des wirtschaftlichen Strukturwandels gleichermaßen gut geeignet.

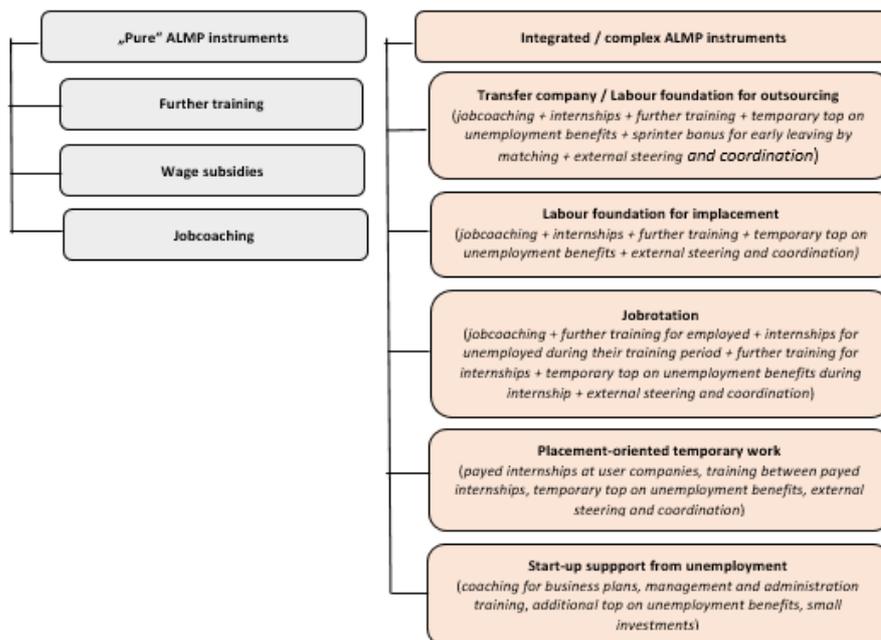
Aufgrund der Anforderungen, die der wirtschaftliche Strukturwandel an Unternehmen und Beschäftigte in diesen Veränderungsprozessen stellt, verengt sich der Fokus bei dieser spezifischeren Zielstellung vor allem auf solche Instrumente, die eine noch relativ gut erhaltene Beschäftigungsfähigkeit der Personen voraussetzen, mit denen sie gefördert werden sollen.<sup>6</sup> In diesem Sinne geraten zur aktiven Begleitung des Strukturwandels vor allem einige Instrumente in den Blick, die im Schaubild 2 auf der rechten Hälfte des Bildes verortet worden sind. Hierzu sind (vgl. Schaubild 3) zunächst nachfolgende „Reinformen“ von Förderinstrumenten zu erwähnen:

- *Berufsfachliche Weiterbildungen* zu Themen, die die jeweiligen Unternehmen bzw. Branchen benötigen, um dem wirtschaftlichen Strukturwandel ihrer Branche standhalten zu können. Dieses Instrument sollte gleichermaßen sowohl noch Beschäftigte als auch Arbeitslose mit einer ausreichend hohen Beschäftigungsfähigkeit einbeziehen.
- *Lohnkostenzuschüsse für Arbeitslose* mit ausreichend hoher individueller Beschäftigungsfähigkeit, die Unternehmen bei ihrer Einstellung zum Ausgleich noch immer bestehender individueller Produktivitätsdefizite und mangelnder Arbeitserfahrung gewährt werden können. Zur Vermeidung von Mitnahmeeffekten sollten diese Lohnkostenzuschüsse nur über einen bestimmten Zeitraum gewährt und in ihrem „Design“ auf Klebeeffekte (z.B. durch degressive Ausgestaltung) und Vermeidung von Missbrauch (sanktionsbewehrte Nachbeschäftigungspflicht) ausgerichtet werden. Als Grundsatz gilt: Je höher die individuelle Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitslosen ist, desto niedriger und zeitlich kürzer sollte ein Lohnkostenzuschuss sein - und umgekehrt. Wird eine Nachbeschäftigungspflicht nicht eingehalten, ist eine (ganze oder teilweise) Rückzahlung der Förderung grundsätzlich verpflichtend.

---

<sup>6</sup> Aus diesem Grund ist es von großer Wichtigkeit, die Beschäftigungsfähigkeit von arbeitslosen bzw. von Arbeitslosigkeit bedrohten Personen immer zu Beginn durch einem solchen Check festzustellen.

Schaubild 3: Geeignete Förderinstrumente zur Begleitung des Strukturwandels



Quelle: eigene Darstellung.

- *Vermittlungsorientiertes Coaching* mit dem Ziel der Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt bzw. in ambitionierte Aus- und Weiterbildungen, die ihrerseits ein Reintegrationsziel haben. Idealerweise sollte das Coaching mit Beratungen zu Lohnkostenzuschüssen und/oder Weiterbildungsförderungen kombiniert werden. Das Coaching muss sehr proaktiv erfolgen und gleichermaßen Unternehmen (Arbeitgeber) wie Arbeitslose bzw. an Weiterbildung interessierte Beschäftigte einbeziehen, die zunächst oft aus mehreren Gründen nicht weiterbildungsaffin sind. Insbesondere müssen aber der Betreuungsschlüssel (z.B. 1:40) und die Dauer des Coachings (z.B. mindestens 6 Monate, bei längerer vorheriger Arbeitslosigkeit länger) so angemessen sein, dass Wirkungseffekte erwartet werden können.
- *Befristete individuelle finanzielle Mindest-Entgeltsicherungen*, z.B. analog zum Kurzarbeitergeld, ermöglichen es insbesondere Arbeitslosen erst, zeitweilige Anpassungsprozesse auf sich nehmen zu können. Solche Absicherungen können staatlich, aber auch von Unternehmen (freisetzende oder auch an Übernahmen interessierte Unternehmen) oder von dritter Seite oder in einem Mix dieser Ressourcen finanziert werden. Sie können über den befristeten Zeitraum hinweg ein monatliches Fixum darstellen oder bzw. in Ergänzung einen finalen finanziellen Bonus (z.B. bei Erreichen eines Weiterbildungsziels, einer Arbeitsaufnahme) beinhalten. Als eine Sondervariante solcher finanziellen Absicherungen sind Abfindungszahlungen zu betrachten, die, z.B. im Rahmen von Vorruhestandsregelungen bis zum Übergang in die Rente, Beschäftigte explizit aus dem Arbeitsmarkt herausnehmen sollen - sie haben dann aber kein Reintegrationsziel.

Daneben sind nachfolgende *Kombinationsformen* zu erwähnen, die einzelne oder mehrere der vorgenannten Förderinstrumente miteinander verbinden. Dabei binden sie die Förderungen zusätzlich an bestimmte Voraussetzungen und können mit diesem integrierten Ansatz einen besonders direkten Bezug zur Gestaltung von Prozessen des wirtschaftlichen Strukturwandels herstellen.

Unter dem Begriff *Transfergesellschaften* können all jene Modelle<sup>7</sup> zusammengefasst werden, die vor der Entlassung stehende Beschäftigte auf freiwilliger Basis in eine Auffang- bzw. Übergangslösung (Transfergesellschaft) überführen. Hier wird gleichzeitig der alte Arbeitsvertrag beendet und ein neuer für einen befristeten Zeitraum beim Träger der Transfergesellschaft geschlossen. Diese Überführungen können bei Bedarf nacheinander in „Wellen“ erfolgen. Bis dahin im alten Unternehmen entstandene finanzielle Ansprüche sind nach dem Zeitpunkt des Übertritts erloschen bzw. gelten durch die „eingetauschten“ finanziellen Konditionen während der Transfergesellschaft als abgegolten. Im Zeitraum der Zugehörigkeit zur Transfergesellschaft arbeiten die früheren Beschäftigten nicht im klassischen Sinn. Sie werden professionell im Rahmen eines intensiven Betreuungsschlüssels (z.B. 1:40) mit dem Ziel der erneuten Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt gecoacht. Ihre so genannten übertragbaren Fähigkeiten und Kompetenzen (vgl. Abschnitt 11) für andere Jobs werden identifiziert. Es erfolgen bei ggf. notwendigen beruflichen Umorientierungen gezielte Weiterbildungen, auch Praktikumsphasen in an einer Einstellung interessierten Unternehmen werden organisiert. Im Zeitraum der Transfergesellschaft sind sie als befristete Entgeltsicherung durch staatliche (in Deutschland „Transfer-KUG“) und/oder betriebliche Einkommensleistungen (Sozialplanmittel) finanziell abgesichert. Diese Absicherung ist in der Summe höher als die bei normalen Entlassungen ansonsten allein greifenden Ansprüche der Arbeitslosenversicherung, so dass eine finanzielle Motivation zum Übertritt in eine Transfergesellschaft besteht.<sup>8</sup> Eine so genannte Sprinterprämie motiviert die Beschäftigten während der Zugehörigkeit zur Transfergesellschaft zum möglichst frühzeitigen Ausscheiden (Vermittlung) durch neue Arbeitsaufnahme.

Als *Sonderform* der zuvor benannten *Transfergesellschaft*, mit dem umgekehrten Ziel der Sicherung des Fachkräftebedarfs für ein oder mehrere Personal suchende(s) Unternehmen, können die österreichischen *Implacementstiftungen* gelten. Sie funktionieren wie Transfergesellschaften bzw. klassische Arbeitsstiftungen, aber entgegengesetzt zum Personalaufbau statt Personalabbau: Arbeitslose mit ausreichender Beschäftigungsfähigkeit erhalten in der separat geschaffenen Implacementstiftung eine Praktikumszeit mit hohen Anteilen externer fachlicher Qualifizierung: Die Arbeitslosenunterstützung wird für diesen Zeitraum mit einem zusätzlichen Praktikumszuschuss der Implacementstiftung aufgestockt. Ziel ist die Qualifizierung der Praktikums-Beschäftigten, ihr Zuwachs an Arbeitserfahrung und möglichst die anschließende Übernahme durch eines der die Implacementstiftung tragenden Unternehmen.

---

<sup>7</sup> In Deutschland fungiert das Instrument z.B. als Beschäftigtertransfer nach §111 SGB III, in Österreich als sogenannte Arbeitsstiftung, in Schweden als Job Security Council.

<sup>8</sup> Österreichische Arbeitsstiftungen können in verschiedenen methodischen und damit einhergehend finanziellen Varianten umgesetzt werden: Unternehmensstiftungen, Regionalstiftungen, Branchenstiftungen, Insolvenzstiftungen. Der Begriff Arbeitsstiftung ist, auch in der Variante der Implacementstiftung, nicht mit einem hierfür notwendigen Kapitalstock (Stiftungsvermögen) verbunden, er hat sich in der Praxis als solcher dennoch eingebürgert.

Unter *sozialverträglicher oder auch vermittlungsorientierter Zeitarbeit* werden Leiharbeitsverhältnisse verstanden, die einerseits das klassische Dreiecksverhältnis (Verleiher, Entleiher, Beschäftigter) beinhalten. Das heißt: Beschäftigte erhalten einen normalen, i.d.R. befristeten Arbeitsvertrag beim Verleiher. Die Ausleihphasen an Unternehmen der Privatwirtschaft dienen der Gewinnung von praktischer Arbeitserfahrung. Unternehmen, die im Strukturwandel wachsen, können auf diese Arbeitskräfte zurückgreifen, ohne sie zunächst arbeitsrechtlich an sich binden zu müssen. Die Verleiher berechnen den Entleihunternehmen dafür Gebühren. Der spezielle Charakter des Modells gegenüber der üblichen Zeitarbeit ergibt sich jedoch dadurch, dass nur vorherige (Langzeit-)Arbeitslose beschäftigt werden, deren Beschäftigungsfähigkeit zwar gut genug für einen Verleih und damit einhergehende Arbeitserfahrungsphasen ist, aber nicht gut genug für eine direkte Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt erscheint. Zudem ist diese Variante der Zeitarbeit von vornherein nicht auf möglichst lange Verleihzeiten und damit hohen Gewinn, sondern auf Vermittlung im Anschluss an Verleihansätze („Klebeeffekte“) ausgerichtet. In der Regel wird dabei auf Übernahmen durch die Entleihfirmen orientiert. Dieses Ziel wird z.B. durch degressive staatliche Lohnkostenzuschüsse für die vormals arbeitslosen Beschäftigten unterstützt. Zusätzlich werden Kosten für notwendige Weiterbildungen in verleihfreien Zeiten sowie eine finanzielle Mindest-Absicherung in dieser verleihfreien Zeit übernommen.

Unter *Jobrotation* wird - im arbeitsmarktpolitischen Kontext - ein Instrument verstanden, das die notwendige Weiterbildung von Beschäftigten in Unternehmen mit dem zeitweiligen Praktikum von Arbeitslosen in eben diesen Betrieben kombiniert<sup>9</sup>. Ausgangspunkt ist die Identifizierung von Weiterbildungsbedarfen von Stammbeschäftigten in kleinen und mittleren Unternehmen, deren Umsetzung ohne externen Beratungsimpuls und öffentliche Förderung ansonsten nicht zustande kommen würde. Um sie auf das Niveau von Fachkräften heben zu können, werden mehrtägige bzw. mehrwöchige ambitionierte Weiterbildungen in den Blick genommen. Die betreffenden Beschäftigten werden unter Fortzahlung ihres Lohns für die Dauer der Weiterbildung vom Unternehmen freigestellt. Im Zeitraum der Weiterbildung erhalten dann ein oder mehrere Arbeitslose mit ausreichend hoher Beschäftigungsfähigkeit die Chance auf ein Praktikum bei diesem Unternehmen - und fungieren so weit wie möglich als befristete Stellvertreter der sich weiterbildenden Stammbeschäftigten. Die qualifizierten Beschäftigten kommen nach absolvierter Weiterbildung auf den Arbeitsplatz zurück, der ihnen garantiert wurde. Sie sind aber nunmehr produktiver und können ggf. auch wichtigere und/oder besser entlohnte Aufgaben im Unternehmen ausfüllen (Aufstiegsmobilität). Die Praktikanten hingegen gewinnen an Arbeitserfahrungen und können vom Unternehmen unter realen Bedingungen getestet werden. Es besteht die Möglichkeit von Übernahmen nach dem Praktikum, entweder bei Praktikumsunternehmen oder bei deren Kooperationspartnern. Das konkrete Förderdesign des Instruments ist flexibel konstruierbar. Im Idealfall werden die notwendige externe Beratungs- und Koordinierungs-Infrastruktur finanziert, daneben die Weiterbildungskosten der Stammbeschäftigten, der Lohn in der Zeit ihrer Freistellung für die Weiterbildung sowie ein Praktikumsentgelt für die Zeit der Stellvertretung. Gegebenenfalls werden auch notwendige Weiterbildungskosten für die Stellvertreter übernommen.

---

<sup>9</sup> Das Instrument fußt auf skandinavischen Erfahrungen insbesondere der 90er Jahre, wurde in Deutschland in einer Mischfinanzierung aus Landesmitteln und Mitteln des Europäischen Sozialfonds erfolgreich von einigen Bundesländern umgesetzt und war anschließend zeitweise auch Regelinstrument der Bundesförderung.

Sofern *Existenzgründungsförderung* als arbeitsmarktpolitisches Instrument betrachtet wird, d.h. gezielt vormals Arbeitslose einbezogen werden, ist die Kombination mehrerer Komponenten notwendig. Wichtig ist eine zeitlich befristete finanzielle Mindest-Absicherung, die den Lebensunterhalt in der allerersten Phase ohne eigene Markteinnahmen sichern hilft. Notwendig ist aber vor allem eine Coaching-Komponente, die sowohl vor dem Start einen Business-Plan mit erarbeitet als auch dessen Umsetzung im Weiteren regelmäßig prüft. Sehr hilfreich schließlich ist eine Weiterbildungskomponente, die die ggf. noch notwendigen fachlichen und außerfachlichen (betriebswirtschaftlichen, steuerrechtlichen) Wissensdefizite minimiert. Gerade im Lichte bundesdeutscher Erfahrungen mit der Umsetzung solcher Existenzgründungen muss darauf verwiesen werden, dass eine solche Förderung weder ein taugliches „Masseninstrument“ darstellt noch mit dem Zuschuss allein signifikante Wirkungen erzielt werden können.<sup>10</sup>

Schließlich sind Instrumente als geeignet zur Begleitung des wirtschaftlichen Strukturwandels zu erwähnen, die jenseits finanzieller Förderinstrumente (vgl. Abschnitt 7, Schaubild 1) der aktiven Arbeitsmarktpolitik als so genannte industrielle Beziehungen Teil der Arbeitspolitik sind.

Hier sind politische *Bündnisse oder Pakte für Beschäftigungssicherung* o.ä. politische Vereinbarungen (Runde Tische, Arbeitskreise) zu nennen, die auf regionaler oder nationaler Ebene Wirtschafts- und Sozialpartner mit Akteuren staatlicher Ebenen (und ggf. weiteren relevanten Akteuren) zusammenbringen. Solche Bündnisse können positive begleitende Impulse geben, gleichwohl ist mit ihnen kein Erfolgsautomatismus verbunden. Der Teufel liegt oft im Detail von Erwartungen, Themen und Prozessen, hierzu zählen u.a.

- ein ausreichend großer „Leidensdruck“ aller beteiligten Akteure, der zu Engagement und Kompromissbereitschaft motiviert,
- ein weitgehender Konsens über die Bewertung von Ausgangslage und Problemen am Arbeitsmarkt zwischen den Beteiligten,
- die Vorabklärung zu Interessenlagen, realistischen Zielen, erreichbaren Vorteilen und von allen Seiten in derartige politische Tauschprozesse einbringbare finanzielle und nicht finanzielle Ressourcen,
- die Beschränkung auf Einbeziehung solcher Akteure, die sowohl über ausreichende Legitimation ihrer Interessengruppe als auch über in einen politischen Tausch einbringbare eigene Ressourcen verfügen,
- die Bereitschaft aller Beteiligten, die jeweils anderen Akteure an der Verwendung der eigenen Ressourcen in einem Mindestmaß mitbestimmen zu lassen,

---

<sup>10</sup> So wurde zwischen 2003 und 2006, als Teil der so genannten Hartz-Reformen („Hartz 2“), eine mit großen Hoffnungen versehene Förderung von Arbeitslosen („Ich-AG“) umgesetzt, die sich seitens des Bundes auf den reinen Zuschuss beschränkte und zu Beginn auf eine Prüfung von Businessplänen gänzlich verzichtete. Die sehr geringen Erfolge dieses damaligen Instruments führten zur Neuausrichtung der Förderung, bescherten Existenzgründungsförderungen aus der Arbeitslosigkeit aber noch viele Jahre danach ein gravierendes Imageproblem. Weitaus erfolgreichere Existenzgründungsförderungen einzelner Bundesländer setzten demgegenüber schon zuvor auf Einbeziehung von Businessplänen und Weiterbildung in die Förderung - und nahmen eine geringere Menge an Förderfällen zugunsten höherer Wirksamkeit bewusst in Kauf.

- die Konzentration auf Themen, die unter Einsatz der verschiedenen finanziellen und nicht-finanziellen Ressourcen der Bündnispartner am Ende Synergiewirkungen („1+1=3“) und insgesamt einen Mehrwert ergeben können,
- die effektive federführende Steuerung der Bündnisprozesse durch diejenigen Akteure, die die höchsten komparativen Vorteile von ihren Ergebnissen erzielen können.

Die speziell im Kontext der Gestaltung des Strukturwandels bestehenden Vorteile und Herausforderungen sind im Schaubild 4 zusammengetragen.

**Schaubild 4: Vorteile und Herausforderungen ausgewählter Förderinstrumente**

| Instrument   | Vorteile   | Herausforderungen   | Finanzierung   |
|--|--|---|--|
| <b>Weiterbildung</b>   | Fachkräftesicherung im Unternehmen<br><br>Produktivitätsgewinne für Unternehmen  | Bedarfsplanung bei KMU ohne HR-Bereich schwierig<br><br>Skepsis bei Beschäftigten, insbesondere älteren Männern (Stigma als nicht qualifiziert genug)<br><br>Management fürchtet Mobilität hoch qualifizierter Beschäftigter<br><br>Nicht alle Beschäftigten sind „trainable“<br><br>Vermeidung von „Mitnahmeeffekten“ <sup>11</sup> bei Unternehmen, Vermeidung von regionaler Wettbewerbsverzerrung | Ressourcen von Unternehmen<br><br>Staatliche Finanzierung ((%), sofern Unternehmen keine (ausreichenden) Ressourcen haben<br><br>Ggf. staatliche Zuschüsse bei erfolgreichem Absolvieren anspruchsvoller Weiterbildungen („Erfolgsprämie“) |
| <b>Lohnkostenzuschuss</b>  | Nachbeschäftigungspflicht sichert nachhaltige Beschäftigungseffekte  | Justierung nach individueller Beschäftigungsfähigkeit<br><br>Vermeidung von „Mitnahmeeffekten“ bei Unternehmen<br><br>Vermeidung von „Drehtüreffekten“ <sup>12</sup> bei Unternehmen<br><br>Nachbeschäftigungspflicht (sonst Rückzahlungspflicht) ist enorm wichtig, aber anspruchsvoll in Controlling und Umsetzung<br><br>Vermeidung von regionaler Wettbewerbsverzerrung                           | Staatliche (%) Zuschüsse zum Lohn an Unternehmen   |
| <b>Jobcoaching</b>   | Hohe Vermittlungsquoten möglich  | Sehr gute Jobcoaches sind schwierig zu finden bzw. zu qualifizieren und oft auch schwer zu halten (Fluktuation, gute Bezahlung wichtig)<br><br>Intensiver Betreuungsschlüssel (z.B. 1:40) und angemessene Dauer des Coachings (z.B. 6 Monate) entscheidend  | Staatliche Zuschüsse, ggf. zusätzlich Ressourcen von Unternehmen   |
| <b>Arbeitsstiftung/<br/>Transfergesellschaft<br/>(outsourcing)</b> | Vermittlung erfahrener Beschäftigter<br><br>Zielgerichtete Qualifizierung, Praktikum, Probearbeit möglich<br><br>Keine Vermittlung aus dem Status Arbeitslosigkeit (Stigma)<br><br>Intensives Coaching | Kein „Masseninstrument“<br><br>Qualitativ sehr gute Jobcoaches sind schwierig zu finden, Vermeidung ihrer Fluktuation<br><br>Identifizierung „übertragbarer Fähigkeiten“<br><br>Qualifizierungsmodule müssen kurz und flexibel sein<br><br>Koordinierung verschiedener Rechtskreise (Arbeitsrecht, Förderrecht, Betriebsverfassungsrecht)   | Staatliche Zuschüsse für Entgeltsicherung und Qualifizierung<br><br>Ressourcen der Unternehmen für Steuerung, Qualifizierung und Aufschlag auf die Entgeltsicherung  |
| <b>Implacementstiftung</b>   | Maßgeschneiderte Fachkräfte-sicherung für  | Verhältnis von Kooperation und Konkurrenz, wenn mehrere Unternehmen eine  | Staatliche Zuschüsse für Entgeltsicherung und  |

<sup>11</sup> Die geförderten Aktivitäten wären auch ohne Förderung umgesetzt worden, d.h. finanziert vom Unternehmen.

<sup>12</sup> Entlassung von bisher geförderten Beschäftigten - und anschließend ersatzweise Einstellung neu geförderter Personen.

|  |   |  |   |
|--|---|--|---|
|  | Unternehmen   | Implacementsstiftung betreiben<br><br>Profiling geeigneter Teilnehmer ist wichtig, Vorauswahlprozesse mit der Arbeitsagentur aufwendig   | Qualifizierung<br><br>Ressourcen der Unternehmen für Steuerung, Qualifizierung und Aufschlag auf die Entgeltsicherung   |
| <b>Jobrotation</b>   | Maßgeschneiderte Fachkräfte-sicherung für Unternehmen   | Kein „Masseninstrument“<br><br>Engagement mehrerer Unternehmen (und ggf. Bildungsträger) muss extern koordiniert werden<br><br>Weiterbildungsskepsis bei Beschäftigten, oft besonders älteren Männern (Stigma als nicht qualifiziert genug)<br><br>Management fürchtet Mobilität hoch qualifizierter Beschäftigter   | Staatliche Zuschüsse für Steuerung, Entgeltsicherung und Qualifizierung<br><br>Ressourcen der Unternehmen für Qualifizierung und Aufschlag auf die Entgeltsicherung   |
| <b>Vermittlungsorientierte Zeitarbeit</b>                  | Testmöglichkeiten für Einstellungen, gerade wichtig bei Langzeitarbeitslosen<br><br>Hohes Maß an Flexibilität und keine arbeitsrechtlichen Risiken für Entleihunternehmen | Kein „Masseninstrument“<br><br>Vermittlungsorientierung statt langem Verleih ist betriebswirtschaftlich anspruchsvoll<br><br>Marktbeobachtung (Nachfrage Unternehmen) notwendig<br><br>Qualifizierung in Verleihpausen kann nicht (allein) durch Gewinne refinanziert werden<br><br>Qualifizierungsmodule müssen kurz und flexibel sein<br><br>Vermeidung von Wettbewerbsverzerrung<br><br>Wirkungsvolles Design des Instruments (degressive Förderung, Prämien für Vermittlungen) | Markteinnahmen der Zeitarbeitsunternehmen für Entgeltsicherung und Qualifizierung<br><br>Staatliche Zuschüsse für Qualifizierung, degressive Zuschüsse zur Entgeltsicherung, Vermittlungsprämie.<br><br>Gegebenenfalls begrenzte Defizithaftung gegenüber dem Zeitarbeitsunternehmen durch staatliche Zuschüsse (z.B. Startphase) |
| <b>Existenzgründungsförderung aus der Arbeitslosigkeit</b> | Interessante zusätzliche Impulse für den regionalen Arbeitsmarkt  | Kein „Masseninstrument“<br><br>Sorgfältiges Profiling notwendig, nicht jeder ist geeignet<br><br>Entscheidende Rolle Check von Businessplänen, inkl. regionale Marktanalysen, auch Qualifizierung<br><br>Reduzierung auf ausschließliche Entgeltsicherung nicht (!!!) nachhaltig<br><br>Vermeidung von regionaler Wettbewerbsverzerrung  | Staatliche Zuschüsse für Entgeltsicherung, Coaching, Qualifizierung und Check von Businessplänen  |

Quelle: eigene Darstellung.

# 11 Schlüsselfaktor Analyse übertragbarer Fähigkeiten

Stehen Unternehmen im betrieblichen Strukturwandel, können zum wirtschaftlichen Überleben wirklich notwendige Arbeitskräftefreisetzungen letztlich nicht behindert werden. Gleichwohl ist umgehend nach Möglichkeiten zu suchen, dies ohne offene Arbeitslosigkeit für die betroffenen Menschen umzusetzen. Um beides miteinander verbinden zu können, ist bei den zur Arbeitskräftefreisetzung vorgesehenen Beschäftigten nicht nur die individuelle Beschäftigungsfähigkeit zu checken. Hinzukommen muss die Analyse der am bisherigen Arbeitsplatz erworbenen Fähigkeiten und Fertigkeiten, die potenziell übertragbar auf neue Jobs sind.

Die in diesem Zusammenhang notwendigen Arbeiten sind sowohl methodisch-analytischerer, als auch kommunikativer Natur. Methodisch muss die bisherige Tätigkeit der Beschäftigten in Inhalt und Anforderungen erfasst und dabei gewissermaßen von ihrem ganz spezifischen Inhalt „dekonstruiert“ werden: Das geschieht am besten, wenn man ein Bewertungsraster in Form einer Matrix (vgl. Schaubild 5) zu Hilfe nimmt, dass alle wesentlichen Aspekte der bisherigen Tätigkeit

- vertikal in Bezug auf 6 relevante Gestaltungsfelder kurz und bündig beschreiben und
- horizontal jeweils mit einer von 3 unterschiedlichen Niveaustufen bewerten kann.

**Schaubild 5: Erfassungsschema zur Identifikation übertragbarer Fähigkeiten**

|                            | Erklärungen zu Gestaltungsfeldern des konkreten früheren Arbeitsinhaltes   | Ausführungsniveau <sup>1)</sup> | Zielorientierungsniveau <sup>2)</sup> | Veränderungsniveau <sup>3)</sup> |
|----------------------------|--|---------------------------------|---------------------------------------|----------------------------------|
| <b>Wertschöpfung</b>       | Was waren die Ziele der eigenen fachlichen Tätigkeit? Was hat man selbst getan, um diese Ziele zu erreichen?                               |                                 |                                       |                                  |
| <b>Qualität der Arbeit</b> | Was hat man selbst getan, um die Qualität sicherzustellen? Gab es eigene Qualitätsziele?   |                                 |                                       |                                  |
| <b>Zusammenarbeit</b>      | Interne und externe Arbeitskontakte und deren Handhabung   |                                 |                                       |                                  |
| <b>Arbeitsorganisation</b> | Verständnis und Nutzung der Arbeitsorganisation, Handhabung von Kompetenzen, Entscheidungsspielräumen                                      |                                 |                                       |                                  |
| <b>Koordination</b>        | Planen und Prioritätensetzungen verschiedener (z.T. paralleler) Aufgaben, Ausrichtung der Arbeiten entlang der erwarteten Ziele, Resultate |                                 |                                       |                                  |
| <b>Problemlösung</b>       | Handhabung unerwarteter, vom normalen Arbeitsverlauf abweichender Situationen und deren effektive, zielführende Handhabung                 |                                 |                                       |                                  |

1) **Ausführungsniveau:** Qualifikationen wurden bisher ganz überwiegend lediglich zur **Ausführung konkreter Anweisungen** entwickelt und eingesetzt.

- 2) **Zielorientierungsniveau:** Qualifikationen wurden bisher entwickelt und eingesetzt, um **erwartete Ziele** an die Arbeit mit eigenem „Tun“ sowie mit den Aktivitäten anderer Akteure im Arbeitsbereich **in Beziehung zu setzen**. D.h. fortlaufend reflektieren, anpassen, vergleichen, in Relation setzen mit Vorgaben ...
- 3) **Veränderungsniveau:** Qualifikationen wurden bisher entwickelt und eingesetzt, um Ziele oder Arbeitsweisen **bei Bedarf zu verändern**, ggf. im Zusammenspiel mit anderen Akteuren im eigenen Arbeitsbereich. Bezog der eigene frühere Arbeitsbereich auch eine solche Veränderungskompetenz ein?

Quelle: Kühnert, U.; Backes, S.: Viel mehr als sieben Brücken. Wissenstransfer als Schlüssel für Flexibilität in betriebsinternen Arbeitsmärkten. IBBF 2014, S. 47/48.

Auf diese Weise ergibt sich in einem ersten Schritt ein in aller Regel sehr spezifisches Profil der analysierten Personen für den Arbeitsplatz bzw. die Arbeitsplätze, auf denen sie zuletzt tätig waren.

Für erfolgreiche Reintegrationen dieser Personen in den ersten Arbeitsmarkt ist jedoch ein zweiter Schritt notwendig. Um Vergleichbarkeit herstellen zu können, sind ebensolche „Dekonstruktionen“ der Stellenangebote von Unternehmen vorzunehmen, die nach Arbeitskräften suchen. Warum muss beides erfolgen? In den seltensten Fällen werden die wirklich relevanten Anforderungen vakanter Stellen in verschriftlichten Stellenannoncen oder auch verbal von Unternehmen in einer Art und Weise beschrieben, die es externen Bewerbern ermöglicht, ihre Passfähigkeit beurteilen zu können. Deshalb erfolgen vielfach keine Bewerbungen von Personen, deren bisher erworbene Kompetenzen und Arbeitserfahrungen für Unternehmen durchaus interessant sein könnten. Weder sie selbst noch die Arbeitskräfte suchenden Unternehmen stufen sie auf den ersten Blick als passfähig ein. Erst ein solcher zweite, systematischer und tiefere Blick kann daher bestehende Passfähigkeiten identifizieren.

Spätestens hier werden auch die immensen kommunikativen Herausforderungen für Coaches oder Berater sichtbar, die inmitten des Strukturwandels eine erneute Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt unterstützen sollen: Weder ist das Management von Betrieben, insbesondere bei kleinen und mittleren Unternehmen, selbständig in der Lage, Anforderungen vakanter Stellen auf derart systematische Weise differenziert zu beschreiben. Noch können langjährige Beschäftigte ohne Assistenz selbst einschätzen, ob und wo sie übertragbare Fähigkeiten haben, die andernorts am ersten Arbeitsmarkt benötigt werden könnten. Sie haben im Laufe ihres Berufslebens eine sehr tiefe Spezialisierung durchlaufen, oft in ein und demselben Unternehmen, sich aber häufig noch nie anderweitig beworben.

## 12 Beihilferecht - im Kernanliegen wichtig für die EZ

Werden in Ländern der Europäischen Union staatliche Förderprogramme aufgelegt, gerät das Thema Beihilferecht schnell in den Mittelpunkt. Seit vielen Jahrzehnten gibt die bei diesem Thema maßgebliche EU-Kommission den Mitgliedsländern harte Bandagen vor: Staatliche Beihilfen zur Unterstützung wirtschaftlicher Tätigkeiten, also finanzielle Förderprogramme, sind aus Gründen des Schutzes vor Wettbewerbsverzerrung und zugunsten einer freien Entwicklung des Privatsektors grundsätzlich untersagt. Dieses generelle Beihilfeverbot besteht unabhängig davon, ob Akteure diese wirtschaftliche Tätigkeit als privates oder öffentliches Unternehmen oder mit gemeinnütziger oder Gewinnorientierung umsetzen. Selbst öffentliche Verwaltungen, wie z.B. Kommunen, fallen im Falle selbst erbrachter wirtschaftlicher Tätigkeiten unter dieses Beihilfeverbot.

Jeder Grundsatz kennt jedoch Ausnahmen. Das EU-Beihilfeverbot wird durch einige wenige solcher Ausnahmen legal eingeschränkt. Finanzielle Förderprogramme sind erlaubt, wenn z.B.

- Anbieter wirtschaftlicher Tätigkeiten diese Fördermittel nachweislich insgesamt nicht über einen bestimmten Umfang („Bagatellgrenzen“) hinaus während 3 aufeinanderfolgender Steuerjahre erhalten (so genannte De-minimis-Regelungen),
- diese Fördermittel die Erbringung von Dienstleistungen unterstützen, die vom Markt gar nicht angeboten werden bzw. ohne staatlichen Eingriff gar nicht oder nicht in ausreichender Qualität und Quantität erbracht werden könnten (so genannte DAWI, d.h. Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse),
- diese Beihilfen ihrem Verwendungszweck nach zwar für wirtschaftliche Tätigkeiten erbracht werden, jedoch vorab Konsens darüber erzielt worden ist, dass keine Wettbewerbsverzerrungen drohen (Beihilfen nach der AGVO, Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung),
- solche Beihilfen jeweils allen Anbietern wirtschaftlicher Tätigkeiten zur Verfügung stehen, der Kreis potenzieller Antragsteller also nicht vorab zulasten anderer eingegrenzt wird (keine so genannte Selektivität). Selektivität besteht z.B. dann, wenn der Zugang der betreffenden Förderinstrumente von vornherein auf private Unternehmen oder auf Unternehmen einer bestimmten Betriebsgröße beschränkt ist. Fehlen solche Beschränkungen, kann argumentiert werden, dass Wettbewerbsverzerrung mit dieser Beihilfe nicht verbunden ist, weil jeder Anbieter diese Hilfen beantragen könnte, sofern er es denn wollte.

Warum sollten Fragen des EU-Beihilferechts relevant für aktive Arbeitsmarktpolitik im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit sein, wenn solche Regeln dort gar nicht gelten? Weil zumindest die Intention des EU-Beihilferechts auch im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit relevant sein sollte. Einige solcher Förderprogramme sind durchaus als staatliche Beihilfen für wirtschaftliche Tätigkeiten mit selektivem Fokus auf bestimmte Antragsteller einzustufen. In diesen Fällen können andere, von vornherein ausgeschlossene Anbieter benachteiligt sein, möglicherweise sogar mit negativen Folgen für die dortige Beschäftigung. Der

Teufel liegt im Detail: In Programmen öffentlich finanzierter Arbeit („Cash for Work“) werden im Regelfall ohnehin nur Tätigkeiten gefördert, die im öffentlichen Interesse liegen und dem Privatsektor nicht das Wasser abgraben können. Bei Lohnkostenzuschüssen sieht diese Konstellation ggf. anders aus. Nahezu jede dieser Förderungen gilt privaten Unternehmen, damit neue Beschäftigte eingestellt werden oder in Krisensituationen Beschäftigung im Unternehmen stabilisiert wird. Diese Förderung kann in der Region jedoch anderswo Beschäftigung im Privatsektor gefährden, wenn sie inmitten einer Wettbewerbssituation die betrieblichen Lohnkosten einseitig verbilligt, ohne das andere Unternehmen diese Möglichkeit der Förderung auch gehabt hätten.

All dies ist kein Plädoyer, das hochkomplexe und aufgrund seiner administrativen Härte seit langem auch kritisch reflektierte EU-Beihilferecht der Entwicklungszusammenarbeit „quasi 1:1“ zur Übernahme zu empfehlen. Sein zentrales Grundanliegen sollte jedoch in jedem Fall auch in diesen Anwendungsbereich transportiert werden: Wo immer mit finanzieller Förderung der Aufbau oder die Stabilisierung von Beschäftigung vorangetrieben werden soll, muss darauf geachtet werden, dass damit nicht im selben Atemzug der Abbau anderswo bereits bestehender Beschäftigung riskiert wird. Arbeitsmarktpolitische Förderinstrumente, die zur Begleitung des wirtschaftlichen Strukturwandels zur Verfügung gestellt werden, sollten dies in ihrem konkreten Design berücksichtigen.

## 13 Quintessenzen mit Blick auf die Entwicklungszusammenarbeit

Ohne Anspruch auf Vollständigkeit und ohne, dass die Reihenfolge zwingend eine Rangfolge sein soll, erscheinen nachfolgende Punkte für die Nutzung arbeits(markt)politischer Instrumente zur Begleitung des wirtschaftlichen Strukturwandels wichtig. Auf Wiederholungen zuvor an anderer Stelle bereits erläuterter Zusammenhänge wird dabei bewusst verzichtet.

### Jeder Strukturwandel braucht Arbeitsmarktpolitik

Die eingangs kurz gestreiften Entwicklungen zeigen: Arbeit und Arbeitsmärkte verändern sich im Zuge von Rationalisierung und anderer Auslöser des Strukturwandels permanent und seit nun schon sehr langer Zeit. Arbeitslosigkeit ist seit Beginn ein - schwankender, aber letztlich ständiger - Begleiter dieser kapitalistisch-marktwirtschaftlichen Entwicklungen. Am Horizont mancher früheren technologischen Revolution wurde rückblickend vereinzelt sogar das Ende der Erwerbsarbeit gesehen. Man darf nüchtern feststellen, dass sich derartige Endzeitszenarien bisher nicht bewahrheitet haben. Im Gegenteil: Über zugegebenermaßen einige weltweit und regional große Arbeitsmarktkrisen der Geschichte hinweg hat sich gezeigt, dass sich die Zahl der im Erwerbssystem insgesamt integrierten Beschäftigten per Saldo erhöht hat. Vieles spricht dafür, dass auch für die Zukunft, trotz andauernden wirtschaftlichen Strukturwandels, kein genereller Arbeitsmarktpessimismus angebracht ist.

So paradox dies klingt, aber gerade dieser verhaltene Optimismus begründet ein Plädoyer für aktive Arbeits(markt)politik: Denn selbstverständlich wird es unterhalb von global oder kontinental weiterhin möglichen positiven Beschäftigungssalden eine unglaubliche Dynamik geben, vielleicht stärker als je zuvor. Arbeitsplätze in großer Zahl werden wegfallen, viele neue werden entstehen, etliche runderneuert werden müssen: Vielfach aber nicht ohne Weiteres in denselben Betrieben und Regionen und/oder auch nicht immer von den Menschen zu besetzen, die oft in der Mitte ihres Berufslebens zunächst ihren Job verloren haben. Ob es im Kontext von Strukturwandel um Arbeitskräftebedarf, Fachkräftebedarf, sozialverträgliche Abfederung von Freisetzungen, um räumliche oder berufsfachliche Mobilität von Arbeitskräften gehen wird: Diese Aufgaben sind zwar auch an andere Politikfelder mit Einfluss auf Beschäftigung zu adressieren. Aber ganz klar ist: Aktive Arbeits(markt)politik hat eine wichtige Rolle, die sie ausfüllen muss.

### Herausforderungen des Strukturwandels auch für die Entwicklungszusammenarbeit

Es ist zwar nicht auszuschließen, dass einige Auslöser/Auswirkungen des wirtschaftlichen Strukturwandels viele Entwicklungsländer erst zeitverzögert zu entwickelten Industrieländern treffen werden, z.B. bei den Themen Digitalisierung und Dekarbonisierung. Doch das lässt sich im Zeitablauf weder exakt vorherbestimmen, noch sieht ein solch verkürzter Blick, dass andere Auslöser von Strukturwandelprozessen, z.B. der Umgang mit Klimawandelfolgen, viele dieser Länder viel eher und intensiver als die Länder des Nordens zu Anpassungen zwingen werden. Daher ist der Umgang mit arbeitsmarktlichen Folgen des wirtschaftlichen Strukturwandels schon heute auch für Entwicklungszusammenarbeit ein Thema, das es zu operationalisieren gilt.

## **Akzeptanz von Strukturwandel steht und fällt mit Einbeziehung des Themas Beschäftigung**

Entwicklungszusammenarbeit im Kontext des wirtschaftlichen Strukturwandels wird mehr und mehr nach Antworten verlangen, die das Thema Beschäftigung jeweils mit einbeziehen. Aktive Arbeits(markt)politik muss in der Entwicklungszusammenarbeit folglich mit Instrumenten bereitstehen, um solche Anpassungsprozesse so sozialverträglich und effektiv wie möglich gestalten zu können. Einsatzbereite Instrumente können nicht erst dann mühsam „geschaffen“ werden, wenn Veränderungen und Anpassungen ggf. abrupt anstehen und kurzfristig konkrete Unterstützungsangebote nachgefragt werden. Zudem ist es plausibel, anzunehmen, dass die Offenheit vieler Regionen in Entwicklungsländern gegenüber Strukturwandelprozessen auch mit der offensiven Einbeziehung des Themas Beschäftigung steht – oder eben deutlich fällt. Gerade diese Offenheit und Akzeptanz wird damit auch maßgeblich den dort umsetzbaren Grad technologischer Entwicklungen mitbestimmen.

### **Eingeschränkte Vorhersehbarkeiten im Detail akzeptieren**

Der Umgang mit arbeitsmarktlichen Folgen des Strukturwandels wird allen in solche Prozesse einbezogenen Akteuren deutlich mehr Flexibilität und Reaktionsfähigkeit als bisher abverlangt. Dies ergibt sich zwangsläufig daraus, dass Ergebnisse des wirtschaftlichen Strukturwandels für Entwicklungen des Arbeitsmarktes nicht punktgenau vorhergesagt und deshalb nur kurzfristig „geplant“ werden können. Das schränkt einige Ambitionen der Entwicklungszusammenarbeit der letzten Jahre durchaus ein. Viele Bemühungen, z.B. mit Monitoringsystemen und auf Jahrzehnte ausgelegten Fachkräftestudien konkrete sektorale oder regionale Veränderungen des Arbeitsmarktes zu antizipieren, werden ihre Ambitionen einschränken müssen. Man muss beim wirtschaftlichen Strukturwandel mit etlichen Veränderungen oder gar Brüchen rechnen, mit ihnen punktgenau planen wird man kaum können. Mehr denn je sind kurzfristige Antizipationen gefragt.

### **Zentrale Herausforderung: Übergänge ermöglichen und aktiv unterstützen!**

Übergreifend zu unterschiedlichen Auslösern von Strukturwandel lässt sich eine zentrale zukünftige Kernanforderung an Arbeitsmarktpolitik herausstellen: Unternehmen, Beschäftigte und Arbeitslose müssen mehr denn je Übergangsprozesse ermöglichen. Dafür braucht es nicht nur die Bereitschaft aller Akteure, diese Übergänge angehen zu wollen. Es braucht unter arbeits(markt)politischen Gesichtspunkten auch einen Instrumentenkasten von finanziellen und ggf. nicht-finanziellen Gestaltungsinstrumenten (Bündnissen o.ä.), die solche Übergänge ausdrücklich adressieren. Die Unterstützung von Übergangsprozessen muss als zentrales Querschnittsziel festgelegt werden. Dabei sollten die Rahmenbedingungen gleichermaßen fokussiert, flexibel, aber auch stabil und berechenbar sein - und dürfen keinem finanziellen Stop-and-Go-Prinzip folgen. Denn die Erfahrung zeigt: Nur inmitten von Rahmenbedingungen, die von Unternehmen, Beschäftigten und Arbeitslosen als verlässlich und stabil empfunden werden, ist die Bereitschaft da, „riskante“ Entscheidungen mit Auswirkungen auf viele nachfolgende Jahre zu treffen.

## Flexibilität für Unternehmen plus soziale Absicherung von Beschäftigten

Denkt man über den Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente für die gezielte Gestaltung von Strukturwandelprozessen nach, so zeigt sich auf den ersten Blick ein Zielkonflikt: Aus Sicht von Unternehmen ist, gerade mitten im Strukturwandel, ein hohes Maß an Flexibilität notwendig, um wirtschaftlich handeln zu können. Beschäftigte hingegen favorisieren in marktwirtschaftlichen Systemen, die für sie ohnehin Arbeitsmarktrisiken bereithalten, eine soziale Absicherung von Unwägbarkeiten. Stehen sie vor beruflichen Veränderungen, gilt das umso mehr.

Zumindest auf den zweiten Blick lässt sich ein Teil dieses Zielkonflikts auflösen, wenn man beide berechnete Interessen soweit wie möglich zusammendenkt: Will man aus Sicht der Unternehmen die notwendige Flexibilität erhalten, will man auch, dass Beschäftigte Umbruchsituationen akzeptieren oder sogar engagiert anzugehen - dann muss man diese Risiken angemessen absichern oder substanziell minimieren. Gelingt dies, dann gilt natürlich auch umgekehrt: Wer anstehende Umbruchsituationen und andere Risiken des Berufslebens angemessen absichern kann, darf dann auch von den betroffenen Beschäftigten erwarten, dass sie diese Risiken eingehen. Übersetzt für die spezielle Situation von Strukturwandel, Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik heißt dies zum Beispiel: Wer Akzeptanz von Arbeitskräftefreisetzungen erwartet, muss für die Betroffenen exzellente Ressourcen zur Vermittlung in anderweitige Beschäftigung mobilisieren können (Beschäftigungssicherung statt Arbeitsplatzgarantie). Wer Bereitschaft zur Weiterbildung von Beschäftigten erwartet, muss ihnen Verbindlichkeit bei Arbeitsplatzsicherheit und ggf. sogar Chancen auf Aufstiegsmobilität im Unternehmen geben. Es steht außer Frage, dass viele Länder der Entwicklungszusammenarbeit vor Schwierigkeiten stehen werden, derartige Tauschprozesse „Flexibilität gegen Absicherung“ umzusetzen. Auch eine befristete Entgeltsicherung ist hier zu nennen. Aber selbst wenn Instrumente wie staatlich finanzierte Kurzarbeit hier häufig nicht eingebracht werden können, die Absicherung von Beschäftigungsrisiken kann (zusätzlich) z.B. auch über professionelle und wirksame arbeitsmarktpolitische Dienstleistungen (Coaching, Vermittlung, Qualifizierung etc.) erfolgen.

## Auch Sicherung von Fachkräftebedarfen ist Begleitung des Strukturwandels

Auch wenn es in der medialen Verarbeitung arbeitsmarktlicher Themen manchmal so scheint: Der Umgang mit Problemen von Unternehmen im wirtschaftlichen Strukturwandel erschöpft sich nicht mit der Frage der sozialverträglichen Gestaltung von Freisetzungprozessen. Konsequenzen des Strukturwandels zeigen sich auch in Fachkräftebedarfen, die betriebsintern oder durch externe Rekrutierung gemeistert werden müssen. Dies ist zu betonen, da diese Aspekte insbesondere in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit gern als nachrangig wahrgenommen und mit Förderinstrumenten nicht weiter untersetzt werden. Hohe Arbeitslosigkeit und Fachkräftebedarf treten aber oft gleichzeitig auf und sind gleichermaßen wichtig zu adressieren. Deshalb besteht die Notwendigkeit, Aktivitäten der regionalen Fachkräftemobilisierung z.B. als integralen Teil von Paketlösungen der Wirtschaftsförderung für Ansiedlungsvorhaben oder Erweiterungsinvestitionen vorzusehen. Es kann sehr sinnvoll sein, am Beispiel konkreter Ansiedlungsvorhaben solche Modellprojekte zu erproben und, bevor man mit diesem Ansatz in die Fläche geht, aus ihnen zu lernen.

## Check individueller Beschäftigungsfähigkeit am Beginn – und erst dann abgeleitete Entscheidungen

Bei der Begleitung des wirtschaftlichen Strukturwandels gilt es systematisch entlang konkreter individueller Problemlagen und Chancen vorzugehen. Gerade wenn Veränderungen gemeistert werden sollen, gilt es, zunächst stets die individuellen Beschäftigungsfähigkeiten der betroffenen Personen abzuchecken (vgl. Abschnitt 8). Diesbezügliche Mängel in der bisherigen Praxis der Entwicklungszusammenarbeit betreffen oft gar nicht ein Fehlen solcher Checks an sich. Im Gegenteil, derartige Gespräche und deren Protokollierung sind mittlerweile oft ausdrücklich vorgeschrieben. Das entscheidende Manko ist häufig, dass dies eher als lästige Pflichtübung begriffen wird und nichts daraus abgeleitet folgt. Das hat ganz praktische Aspekte: Auch, wenn strukturwandelbedingte Veränderungen größere Gruppen von Beschäftigten zur selben Zeit in ein und demselben Unternehmen treffen. Für keinen der Betroffenen erscheint es realistisch, wenn anschließend für alle nahezu identische Alternativlösungen für neue Jobs angestrebt werden, auch identische Weiterbildungen sind nur in Ausnahmefällen (z.B. EDV-Grundkurse) sinnvoll. Jeder Beschäftigte hat ggf. unterschiedliche Fähigkeiten und auch verwertbare Talente, die er in eine neue Beschäftigung einbringen kann. Sie gilt es zu finden und auf anderen Arbeitsplätzen in Wert zu setzen. Das erfordert eine differenzierte, an Potenzialen und Chancen ansetzende individuelle Analyse.

## Weiterbildung für den Strukturwandel braucht proaktives Coaching für Menschen und Unternehmen

Weiterbildung ist zweifellos eines der wichtigsten Instrumente, damit Menschen den Anforderungen des wirtschaftlichen Strukturwandels besser gerecht werden können. Praxiserfahrungen zeigen jedoch: Es ist das Naheliegende, das oft unglaublich schwer umzusetzen ist. Es reicht niemals, auf ein inhaltlich interessantes Design eines Förderinstrumentes zu vertrauen und zu hoffen, dass sich mit viel Öffentlichkeitsarbeit ausreichend Interessenten finden werden.

Erfahrungen mit dem Einsatz von Weiterbildungsförderung zeigen, dass diese Instrumente insbesondere von denjenigen nachgefragt werden, die bereits eine Affinität zu Qualifizierungen haben, oft aufgrund früherer Weiterbildungserfahrungen. Häufig sind dies dann Personen, die - als Beschäftigte oder auch im Status der Arbeitslosigkeit - Weiterbildungen weniger nötig haben als Geringqualifizierte und Arbeitslose. Es ist seit Jahrzehnten eine der größten Herausforderungen, diese geringqualifizierte Klientel mittels geschickter Ansprache, konstruktiven Drucks über das soziale und familiäre Umfeld und persönlicher Ermutigung zu freiwilligen Teilnahmen an Weiterbildungen zu bewegen. Doch auch auf Seiten der Unternehmen gibt es vorprogrammierte Schwierigkeiten. Große Unternehmen mit eigenen Ressourcen der Personalarbeit sehen das Potenzial von Weiterbildung meist selbst. Oft muss man hier sogar darauf achten, dass bei Förderungen von Weiterbildungen keine Mitnahmeeffekte entstehen. Kleine Unternehmen sind hingegen überaus schwierig zu erreichen und oft skeptisch: Sie haben in der Regel entweder volle Auftragsbücher, dann sollen die wenigen Beschäftigten arbeiten und nicht „die Schulbank drücken“. Oder die Beschäftigten haben in einer Auftragsflaute durchaus Zeit zur Weiterbildung, aber wer soll das dann in diesen schwierigen Zeiten bezahlen? Nicht auszuschließen ist zudem, dass erfolgreich qualifizierte

Mitarbeiter umgehend bei der Konkurrenz besser bezahlte Arbeit suchen und finden. Nicht immer schätzt es das Management kleiner Unternehmen auch, wenn Beschäftigte nach einer Weiterbildung zwar qualifizierter, aber auch selbstbewusster als zuvor sein könnten. Aus all diesen Gründen folgt zwangsläufig: Wer Weiterbildungsförderung erfolgreich umsetzen will, braucht nicht allein ein passfähiges Förderinstrument. Mindestens ebenso wichtig ist eine engagierte, kompetente und geschickt agierende Beratungsinfrastruktur, um Menschen wie Unternehmen zu überzeugen.

## **Finanzierung von Vorruhestandsregelungen nur in Ausnahmefällen sinnvoll**

Gerade die deutschen Erfahrungen der späten 70er, kompletten 80er und (im Osten Deutschlands) auch 90er Jahre des letzten Jahrhunderts haben gezeigt, wie verführerisch einfach Vorruhestandsregelungen erscheinen. Finanziert aus Mitteln der betrieblichen Sozialpläne und unterstützt durch staatliche Regelungen wurden immens hohe Zahlen von Beschäftigten mit teuren Abfindungen „aus dem Markt“ genommen. Diese Regelungen hatten faktisch den Charakter von Stilllegungsprämien menschlicher Arbeitskraft. Die Konditionen dieses Ausgleichs für verloren gegangene Arbeitsplätze waren für die Betroffenen finanziell oft derart attraktiv, dass eine spätere Rückkehr in den Arbeitsmarkt zwar theoretisch möglich, aber faktisch ausgeschlossen war. Kein neuer Arbeitsplatz konnte später bessere Konditionen bieten als die, die den Betroffenen für ihren Vorruhestand verbindlich zugesagt waren - und die sie bei Aufnahme einer neuen Arbeit wieder eingebüßt hätten. Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen ist auch im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit frühzeitig zu überlegen: Kann und will man auf qualifizierte Beschäftigte, die ihren Arbeitsplatz strukturwandelbedingt verlieren, im Weiteren tatsächlich endgültig verzichten? Oder wären sie nicht in Transferlösungen (Beschäftigtertransfer, Arbeitsstiftungen) besser aufgehoben, weil sie anschließend anderswo als Arbeitskräfte (nach einer Anpassungsqualifizierung) gebraucht werden? Arbeitskräftebedarfe im Strukturwandel müssen überwiegend mit den Menschen gedeckt werden, die vorhanden sind. Aber Vorruhestandsregelungen sind nahezu irreversibel.

## **Existenzgründungsförderung konsequent beraten und begleiten**

Existenzgründungen von Arbeitslosen sind stets ein wichtiger und nicht zuletzt auch hochinteressanter Teil des arbeitsmarktpolitischen Instrumentenkastens - nicht nur, aber eben auch im Kontext von Strukturwandelprozessen. Insofern gibt es gute Gründe für den hohen Stellenwert, den auch die GIZ diesem Instrument beimisst, z.B. für Menschen im Zusammenhang einer Re-Migration in ihre Herkunftsländer. Soll das Instrument jedoch nachhaltig wirksam sein, muss gerade im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit auf Anforderungen aufmerksam gemacht werden, die nicht zu diskutierende Basics darstellen: Existenzgründungen sind nicht für jeden Menschen das geeignete Instrument. Fachliche Defizite können fast immer „zugeschult“ werden, bei der ebenso dringend erforderlichen Mentalität kann dies nicht (ausreichend) durch Weiterbildung und auch durch kein finanzielles Förderprogramm gelingen. Bisherige Erfahrungen zeigen: Gerade in Notsituationen wie der Arbeitslosigkeit ist die Risikobereitschaft für das Wagnis einer Existenzgründung besonders groß, lässt aber häufig sofort stark nach, sowie sich wieder weniger risikoreiche individuelle Alternativen eröffnen. Personen, die ihre Gründungsidee ausschließlich (!) aufgrund ihrer momentanen Notlage verfolgen und sie nicht auch unabhängig davon „durchziehen“ wollen, ist mit einer solchen Förderung nur kurzzeitig sozial geholfen. Das eigentliche mit diesem Instrument verbundene

Ziel wird aber verfehlt. Insofern steht und fällt erfolgsversprechende Existenzgründungsförderung mit fachlicher Kompetenz und Energie, die von externer Seite zunächst in die Auswahl geeigneter Personen, die Entwicklung tragfähiger Businesspläne (inkl. Marktanalysen) und ein eng geführtes Coaching in der besonders schwierigen Startphase gesteckt werden kann. Ist man nicht in der Lage oder willens, diese Rahmenbedingungen zu schaffen, und sind Existenzgründungen stattdessen auf die Logik einmaliger „Abfindungszahlungen“ reduziert, sind Misserfolge samt späterer Diskussionen um Verschwendung öffentlicher Mittel vorprogrammiert. In diesem Sinne gilt: Auch eine aus nachvollziehbaren Gründen erfolgte „Abberaterung“ von Ideen kann für die betroffenen Personen und Regionen ein großer Vorteil sein.

## **Entwicklung eines einsatzfähigen Instrumentenkastens**

Als Anbieter von Entwicklungszusammenarbeit sollte die GIZ über ein Grundspektrum von Instrumenten aktiver Arbeitsmarktpolitik verfügen, die in ihren methodischen Grundzügen fest beschrieben und extern kommunizierbar sind. Sie könnten in der externen Wahrnehmung insbesondere in Zeiten der Begleitung von Strukturwandelprozessen bereits nach kurzer Zeit das Potenzial eines „GIZ-Markenkerns“ haben und bei Bedarf entlang regionaler Gegebenheiten graduell verändert werden. Darin sollten insbesondere Instrumente aufgenommen werden, die den wirtschaftlichen Strukturwandel unterstützen können. Leitgedanke für alle diese Instrumente sollte es sein, die individuelle Anpassungsbereitschaft vom Strukturwandel betroffener Menschen zu fördern (d.h. nicht zu blockieren) und sie für einige Risiken dieser Umbruch- und Anpassungsphasen befristet in einem Mindestmaß abzusichern. Zentrales Ziel dieser Förderungen muss es stets sein, eben diese Anpassungsbereitschaft und Anpassungsfähigkeit zu unterstützen.

## **Einsetzbare Förderinstrumente müssen finanztechnisch kompatibel sein**

Steht für Anpassungsprozesse im Strukturwandel kein einzelnes integriertes Förderinstrument zur Verfügung, das bereits alle Aufwendungen (Beratung und Steuerung, Coaching, Vermittlung, Weiterbildung, befristete soziale Absicherung von Einkommen) gleichermaßen abdecken kann, bleibt oft nur „Plan B“: die Suche nach bisher in anderen Kontexten genutzten Instrumenten, die ersatzweise zugriffsfähig und miteinander kombinierbar sind. Häufig genug sind solche Instrumente aber nicht ohne Weiteres für neue Fallkonstellationen einsetzbar, für die sie ursprünglich nicht geschaffen wurden. Insbesondere wenn z.B. Mischfinanzierungen für komplexe Anpassungsprozesse erforderlich sind, lassen sich klassische Förderinstrumente der Wirtschaftsförderung und der Arbeitsmarktpolitik im Detail oft nur schwer kombinieren. Sie scheinen oft aus völlig verschiedenen Welten zu kommen und passen häufig nicht zusammen, z.B. beim Kreis der Antragsberechtigten, der Zielgruppen des Instruments, beim Thema notwendiger Eigenmittel von Antragstellern etc. Sofern arbeitsmarktpolitische Förderinstrumente gezielt zur Unterstützung des Strukturwandels neu konzipiert werden, sind daher von vornherein potenziellen Kombinationsmöglichkeiten mit Förderprogrammen anderer Politikfelder „einzubauen“, vor allem Instrumente der Wirtschaftsförderung.

## Konvergenz der Themen Arbeitsmarktpolitik und Förderung der Privatwirtschaft

Betrachtet man die Entwicklungszusammenarbeit der GIZ auf dem Gebiet der Arbeitsmarktpolitik aus einer externen Halbdistanz, so ergibt sich aus dieser - möglicherweise sehr subjektiven - Sicht eine nicht ausreichende Fokussierung auf einige heute mittlerweile relevante Themen. In den letzten Jahren bzw. Jahrzehnten war vor allem eine starke Konzentration auf die Themen berufliche Erstausbildung, Jugendarbeitslosigkeit und Arbeitsmarktmonitoring wahrzunehmen. Sofern darüber hinaus einzelne Förderinstrumente im Mittelpunkt standen, betraf dies öffentlich finanzierte Arbeit („Cash for Work“) und Existenzgründungsförderung (z.B. im Kontext Re-Migration).

Ohne die Relevanz dieser Themen schmälern zu wollen, wird im Umkehrschluss klar, wie wenig arbeitsmarktliche Anpassungsprozesse von in ihrer beruflichen Lebensmitte stehenden Beschäftigten in (zumeist kleinen und mittleren) Unternehmen im Blickpunkt standen - oder aber diese Themen der Förderung der Privatwirtschaft übereignet wurden. Angesichts dieser bisher weitgehend gelebten Trennung erscheint ein Konvergenzprozess notwendig: Aktive Arbeitsmarktpolitik muss das Thema Beschäftigung in Unternehmen mit all den dort anstehenden Anpassungsprozessen in den Zielkanon mit aufnehmen, wenn das Thema Strukturwandel sachgerecht adressiert werden soll. Es macht keinen Sinn, sich dann weiterhin ganz überwiegend auf Personengruppen zu konzentrieren, die entweder noch nie im Arbeitsprozess standen (Jugendliche) oder bereits lange aus ihm ausgeschieden sind (Langzeitarbeitslose). Umgekehrt muss die Förderung der Privatwirtschaft von vornherein die Beschäftigungsprobleme in Unternehmen und die damit mglw. einhergehenden arbeitsmarktpolitischen Interventionsmöglichkeiten mitdenken, integrieren und im Projektentwicklungsprozess nicht zu einem späteren Zeitpunkt pro forma hinzuaddieren.

## Bündnisse für Beschäftigungssicherung sind kein Erfolgsgarant

Nationale, regionale oder branchenbezogene Bündnisstrukturen für Beschäftigung gelten bei akuten Arbeitsmarktkrisen oft als hilfreiches Begleitinstrument. Dies ist jedoch keinesfalls ein Automatismus, sondern kann nur bei sorgfältiger Vorbereitung, einer zielführenden Teilnehmerstruktur und ebensolcher prozessualer Gestaltung gelten. Geschieht dies nicht (ausreichend), können Enttäuschungen auf Jahre hinaus kontraproduktiv nachwirken. Sind diese Voraussetzungen bei Begleitprozessen des wirtschaftlichen Strukturwandels jedoch gegeben, ist für den Erfolg auch auf Balance zu achten: Die für notwendig erachtete Veränderungsbereitschaft der betroffenen Menschen, Unternehmen und übrigen Akteure einerseits ist mit der Absicherung oder Minimierung der von ihnen dabei einzugehenden Risiken andererseits auszubalancieren. Hierfür sind alle finanziellen und nicht-finanziellen betrieblichen, regionalen und nationalen Ressourcen auf Verfügbarkeit abzuklopfen.

## Massive Anstrengungen beim Capacity Development notwendig

Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik wirken nie allein durch ihre schiere Existenz. Hoffnungen, dass sich potenzielle Antragsteller ganz plötzlich, aus eigenem Antrieb und in ausreichender Zahl für Förderinstrumente interessieren und sie auch noch fehlerlos eigenständig umsetzen können, sind fern jeglicher Realität. Das gilt vorhersehbar auch in der Entwicklungszusammenarbeit. Immer sind kompetente Akteure notwendig, die wissen, was bei der Umsetzung zu tun und zu vermeiden ist. Dies gilt umso mehr für die hier vorgestellten komplexen Instrumente, die zur Begleitung des wirtschaftlichen Strukturwandels geeignet sind. Auf Reintegration ausgerichtete Transferlösungen für Beschäftigte aus personalabgebenden Unternehmen, gezielte Verbindungen zwischen Weiterbildung von Beschäftigten und Praktika für Arbeitslose, Organisation gezielter Weiterbildungen, kompetentes Coaching, das Setzen von Integrationsimpulsen durch gezielte Lohnkostenzuschüsse, das pro-aktive Erobern oft nahezu beratungsresistenter kleiner Unternehmen: All das braucht komplexes Fachwissen, Steuerungs- und Umsetzungscompetenz von Akteuren vor Ort, sowohl bei der GIZ, also auch bei ihren nationalen und regionalen Counterparts.

Es ist sicher nicht übertrieben, anzunehmen, dass diese Kompetenzen auf ausreichend anwendungsfähigem Niveau bisher weitgehend fehlen. Deswegen sollten sie schnell und mit nachhaltigem Effekt entwickelt werden. Es wird hierbei vermutlich nicht reichen, für dieses erforderliche massive Capacity Development bzw. den notwendigen internen und externen Wissenstransfer methodisch auf Handbücher o.ä. zu vertrauen. Lebendigere Formen des Wissenstransfers und der interaktiven Unterstützung müssen gefunden und geschaffen werden. Dabei müssen vor allem regionale Steuerungskompetenzen fachlich und methodisch gestärkt werden, dies ist aus Sicht der Praxis oft viel wichtiger als die Stärkung nationaler Steuerungsebenen.

## Regionen können voneinander lernen – bilaterale Erfahrungsaustausche initiieren

Viele Kommunen und Regionen Deutschlands und im übrigen Europa haben in den letzten Jahrzehnten bereits Erfahrungen mit der Gestaltung früherer Strukturwandelprozesse machen müssen. Auch wenn die konkreten Auslöser ihrer Anpassungen andere sein mögen als die, die vor uns liegen und in der Entwicklungszusammenarbeit relevant sein werden: Allein schon das Wissen um erlebtes Good Practice (und um Fehlschläge) solcher Veränderungsprozesse kann zahlreiche Anknüpfungspunkte für ein gegenseitiges Voneinander-Lernen auslösen. Es spricht vieles dafür, diesen Erfahrungsschatz in die Entwicklungszusammenarbeit gezielter als bisher über trans-regionale Erfahrungsaustausche einzubinden.

## Literaturverzeichnis

- Bachmann, R.; Cim, M.; Green, C.; Schwarzwälder, J.: Strukturwandel am Arbeitsmarkt. Keine technologische Arbeitslosigkeit aber höhere Dynamik. Zukunft Soziale Marktwirtschaft. Policy Brief 2018/01. Gütersloh 2018.
- Backes, S.: Transfergesellschaften. Grundlagen, Instrumente, Praxis. 2. Überarbeitete und erweiterte Auflage. Saarbrücken 2009.
- Bertelsmann Stiftung, Stiftung Neue Verantwortung: Auf dem Weg zum Arbeitsmarkt 4.0. Mögliche Auswirkungen der Digitalisierung auf Arbeit und Beschäftigung in Deutschland bis 2030. Gütersloh und Berlin 2016.
- BESCHLUSS DER KOMMISSION vom 20. Dezember 2011 über die Anwendung von Artikel 106 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen zugunsten bestimmter Unternehmen, die mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind.
- Bosch, G.: Qualifizieren statt entlassen. Beschäftigungspläne in der Praxis. Opladen 1990.
- Brussig, M.; Knuth, M.: Individuelle Beschäftigungsfähigkeit: Konzept, Operationalisierung und erste Ergebnisse. WSI-Mitteilungen 6/2009.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Verteilungswirkungen eines fortschreitenden Klimawandels. Forschungsbericht 582. Berlin 2021.
- Bundesregierung: Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“. Abschlussbericht. Berlin 2019.
- Dengler, K.; Matthes, B.: Folgen der Digitalisierung für die Arbeitswelt. Substituierbarkeitspotenziale von Berufen in Deutschland. IAB-Forschungsbericht 11/2015.
- DIW Econ GmbH; Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft: Beschäftigungs- und Klimaschutzeffekte eines grünen Konjunkturprogramms. Studie im Auftrag von Greenpeace. Berlin 2020.
- Europäische Kommission: Der europäische Grüne Deal. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Brüssel, 11. Dezember 2019.
- Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit: Produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle. Handbuch Beschäftigungsförderung in der Entwicklungszusammenarbeit. Eschborn 2016.
- Grimm, A.; Doll, C.; Hacker, F.; Minnich, L.: Nachhaltige Automobilwirtschaft – Strategien für eine erfolgreiche Transformation. Fraunhofer ISI und Öko-Institut e.V. Berlin/Darmstadt. Working Paper Sustainability and Innovation No. WP S 19/2020.

- Hoess, H.; Nagel, T.; Schmidt, A.; Rand, S.; Larsen, C.: The Importance of Governance in Regional Labour Market Monitoring for Evidence-based Policy-Making. IWAK. Augsburg, München 2017.
- Hoß, K. et al: Arbeits- und Beschäftigungsfähigkeit vor dem Hintergrund des demographischen Wandels. IBES an der Universität Duisburg-Essen, IBES Diskussionsbeitrag Nr. 200, 2013.
- Ifo Schnelldienst 5/2021: Strukturwandel in der Automobilindustrie – wirkt die Pandemie als Beschleuniger? München 2021.
- ILO: Beschäftigungs- und Arbeitsmarktkonsequenzen des Klimawandels. Verwaltungsrat, Ausschuss für Beschäftigung und Sozialpolitik (GB.303/ESP/4). Genf 2008.
- ILO: The employment impact of climate change adaptation. Input Document for the G20 Climate Sustainability Working Group. Geneva 2018.
- ILO: Greening with jobs. World employment social outlook 2018. Geneva 2018.
- ILO, Governing Body: The role of the ILO in addressing climate change and a just transition for all. Policy Development Section. Employment and Social Protection Segment. Geneva. 24.02.2020.
- Kamalzadeh, D.: Die Welt im Schraubendreher. Die Tageszeitung (taz) 02.06.2005.
- Kern, H.; Schumann, M.: Das Ende der Arbeitsteilung? Rationalisierung in der industriellen Produktion. München 1984.
- Knuth, M.: Entwicklungslinien des Beschäftigtertransfers. In: Backes, S.: Transfergesellschaften. Grundlagen, Instrumente, Praxis. 2. Überarbeitete und erweiterte Auflage. Saarbrücken 2009.
- Kühnert, U.: Anmerkungen zur Messung individueller Beschäftigungsfähigkeit bei Ressourcengruppen des Arbeitsmarktes. Problemaufriss, Bestimmungsfaktoren, Arbeitsinstrumente. IBBF. Berlin 2017.
- Kühnert, U.: Hintergrundinformationen zu Bündnissen für Beschäftigung in der deutschen EZ. GIZ, Eschborn 2016 (internes Dokument).
- Kühnert, U.; Backes, S.: Viel mehr als sieben Brücken. Wissenstransfer ist einer der Schlüssel für Flexibilität in betriebsinternen Arbeitsmärkten. In: Wissenstransfer im Unternehmen. Wissen strukturieren – Flexibilität gestalten. IBBF. Berlin 2014.
- Land Hessen: Handbuch Europäisches Beihilferecht für Kommunen und kommunale Unternehmen. Wiesbaden 2015.
- Lauringson, A.; Lüske, M.: Institutional set-up of active labour market policy provision in OECD and EU countries: Organizational set-up, regulation and capacity". OECD Social, Employment and Migration Working Papers Nr. 262, Paris 2021.
- Massolle, K.; Mühge, G.: Beschäftigtertransfer in der Luftfahrtbranche. Zustandekommen und Wirksamkeitsanalyse der Air Berlin-Transfergesellschaften Boden und Technik. Augsburg und München 2019.

- Mühge, G.: Qualifizierung und Teilqualifizierung in Transfergesellschaften. Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf 2017.
- Mühge, G.; Filipak, K.: Job security councils. Impulse für die Mitbestimmung. Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf 2018.
- Rat der Arbeitswelt: Vielfältige Ressourcen stärken – Zukunft gestalten. Impulse für eine nachhaltige Arbeitswelt zwischen Pandemie und Wandel. Berlin 2021.
- Seibert, H.; Jost, O.; Wiethölter, D.: Mögliche Auswirkungen der Digitalisierung in Berlin und Brandenburg. IAB-Regional 2/2019.
- Schmid, G.: Soziales Risikomanagement durch Übergangsarbeitsmärkte. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Berlin 2004.
- Umweltbundesamt: Vertiefte ökonomische Analyse einzelner Politikinstrumente und Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel. Abschlussbericht. Ressortforschungsplan des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit. Abschlussbericht. Forschungskennzahl 3716 48 1000. CLIMATE CHANGE 43/2020.
- VERORDNUNG (EU) Nr. 1407/2013 DER KOMMISSION vom 18. Dezember 2013 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen.
- VERORDNUNG (EU) Nr. 651/2014 DER KOMMISSION vom 17. Juni 2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.
- VERORDNUNG (EU) Nr. 360/2012 DER KOMMISSION vom 25. April 2012 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen an Unternehmen, die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erbringen.
- Zika, G.; Helmrich, R.; Maier, T.; Weber, E.; Wolter, M.: Arbeitsmarkteffekte der Digitalisierung bis 2035 Regionale Branchenstruktur spielt eine wichtige Rolle. IAB-Kurzbericht 9/2018.
- Bachmann, R.; Cim, M.; Green, C.; Schwarzwälder, J.: Strukturwandel am Arbeitsmarkt. Keine technologische Arbeitslosigkeit aber höhere Dynamik. Zukunft Soziale Marktwirtschaft. Policy Brief 2018/01. Gütersloh 2018.
- Backes, S.: Transfergesellschaften. Grundlagen, Instrumente, Praxis. 2. Überarbeitete und erweiterte Auflage. Saarbrücken 2009.
- Bertelsmann Stiftung, Stiftung Neue Verantwortung: Auf dem Weg zum Arbeitsmarkt 4.0. Mögliche Auswirkungen der Digitalisierung auf Arbeit und Beschäftigung in Deutschland bis 2030. Gütersloh und Berlin 2016.
- BESCHLUSS DER KOMMISSION vom 20. Dezember 2011 über die Anwendung von Artikel 106 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen zugunsten bestimmter Unternehmen, die mit

der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind.

- Bosch, G.: Qualifizieren statt entlassen. Beschäftigungspläne in der Praxis. Opladen 1990.
- Brussig, M.; Knuth, M.: Individuelle Beschäftigungsfähigkeit: Konzept, Operationalisierung und erste Ergebnisse. WSI-Mitteilungen 6/2009.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Verteilungswirkungen eines fortschreitenden Klimawandels. Forschungsbericht 582. Berlin 2021.
- Bundesregierung: Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“. Abschlussbericht. Berlin 2019.
- Dengler, K.; Matthes, B.: Folgen der Digitalisierung für die Arbeitswelt. Substituierbarkeitspotenziale von Berufen in Deutschland. IAB-Forschungsbericht 11/2015.
- DIW Econ GmbH; Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft: Beschäftigungs- und Klimaschutzeffekte eines grünen Konjunkturprogramms. Studie im Auftrag von Greenpeace. Berlin 2020.
- Europäische Kommission: Der europäische Grüne Deal. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Brüssel, 11. Dezember 2019.
- Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit: Produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle. Handbuch Beschäftigungsförderung in der Entwicklungszusammenarbeit. Eschborn 2016.
- Grimm, A.; Doll, C.; Hacker, F.; Minnich, L.: Nachhaltige Automobilwirtschaft – Strategien für eine erfolgreiche Transformation. Fraunhofer ISI und Öko-Institut e.V. Berlin/Darmstadt. Working Paper Sustainability and Innovation No. WP S 19/2020.
- Hoess, H.; Nagel, T.; Schmidt, A.; Rand, S.; Larsen, C.: The Importance of Governance in Regional Labour Market Monitoring for Evidence-based Policy-Making. IWAK. Augsburg, München 2017.
- Hoß, K. et al: Arbeits- und Beschäftigungsfähigkeit vor dem Hintergrund des demographischen Wandels. IBES an der Universität Duisburg-Essen, IBES Diskussionsbeitrag Nr. 200, 2013.
- Ifo Schnelldienst 5/2021: Strukturwandel in der Automobilindustrie – wirkt die Pandemie als Beschleuniger? München 2021.
- ILO: Beschäftigungs- und Arbeitsmarktkonsequenzen des Klimawandels. Verwaltungsrat, Ausschuss für Beschäftigung und Sozialpolitik (GB.303/ESP/4). Genf 2008.
- ILO: The employment impact of climate change adaptation. Input Document for the G20 Climate Sustainability Working Group. Geneva 2018.

- ILO: Greening with jobs. World employment social outlook 2018. Geneva 2018.
- ILO, Governing Body: The role of the ILO in addressing climate change and a just transition for all. Policy Development Section. Employment and Social Protection Segment. Geneva. 24.02.2020.
- Kamalzadeh, D.: Die Welt im Schraubendreher. Die Tageszeitung (taz) 02.06.2005.
- Kern, H.; Schumann, M.: Das Ende der Arbeitsteilung? Rationalisierung in der industriellen Produktion. München 1984.
- Knuth, M.: Entwicklungslinien des Beschäftigentransfers. In: Backes, S.: Transfergesellschaften. Grundlagen, Instrumente, Praxis. 2. Überarbeitete und erweiterte Auflage. Saarbrücken 2009.
- Kühnert, U.: Anmerkungen zur Messung individueller Beschäftigungsfähigkeit bei Ressourcengruppen des Arbeitsmarktes. Problemaufriss, Bestimmungsfaktoren, Arbeitsinstrumente. IBBF. Berlin 2017.
- Kühnert, U.: Hintergrundinformationen zu Bündnissen für Beschäftigung in der deutschen EZ. GIZ, Eschborn 2016 (internes Dokument).
- Kühnert, U.; Backes, S.: Viel mehr als sieben Brücken. Wissenstransfer ist einer der Schlüssel für Flexibilität in betriebsinternen Arbeitsmärkten. In: Wissenstransfer im Unternehmen. Wissen strukturieren – Flexibilität gestalten. IBBF. Berlin 2014.
- Land Hessen: Handbuch Europäisches Beihilferecht für Kommunen und kommunale Unternehmen. Wiesbaden 2015.
- Lauringson, A.; Lüske, M.: Institutional set-up of active labour market policy provision in OECD and EU countries: Organizational set-up, regulation and capacity". OECD Social, Employment and Migration Working Papers Nr. 262, Paris 2021.
- Massolle, K.; Mühge, G.: Beschäftigentransfer in der Luftfahrtbranche. Zustandekommen und Wirksamkeitsanalyse der Air Berlin-Transfergesellschaften Boden und Technik. Augsburg und München 2019.
- Mühge, G.: Qualifizierung und Teilqualifizierung in Transfergesellschaften. Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf 2017.
- Mühge, G.; Filipak, K.: Job security councils. Impulse für die Mitbestimmung. Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf 2018.
- Rat der Arbeitswelt: Vielfältige Ressourcen stärken – Zukunft gestalten. Impulse für eine nachhaltige Arbeitswelt zwischen Pandemie und Wandel. Berlin 2021.
- Seibert, H.; Jost, O.; Wiethölter, D.: Mögliche Auswirkungen der Digitalisierung in Berlin und Brandenburg. IAB-Regional 2/2019.
- Schmid, G.: Soziales Risikomanagement durch Übergangsarbeitsmärkte. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Berlin 2004.

Umweltbundesamt: Vertiefte ökonomische Analyse einzelner Politikinstrumente und Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel. Abschlussbericht. Ressortforschungsplan des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit. Abschlussbericht. Forschungskennzahl 3716 48 1000. CLIMATE CHANGE 43/2020.

VERORDNUNG (EU) Nr. 1407/2013 DER KOMMISSION vom 18. Dezember 2013 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen.

VERORDNUNG (EU) Nr. 651/2014 DER KOMMISSION vom 17. Juni 2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

VERORDNUNG (EU) Nr. 360/2012 DER KOMMISSION vom 25. April 2012 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen an Unternehmen, die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erbringen.

Zika, G.; Helmrich, R.; Maier, T.; Weber, E.; Wolter, M.: Arbeitsmarkteffekte der Digitalisierung bis 2035 Regionale Branchenstruktur spielt eine wichtige Rolle. IAB-Kurzbericht 9/2018.



Deutsche Gesellschaft für  
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Sitz der Gesellschaft  
Bonn und Eschborn

Friedrich-Ebert-Allee 32 + 36  
53113 Bonn, Deutschland  
T +49 228 44 60-0  
F +49 228 44 60-17 66

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5  
65760 Eschborn, Deutschland  
T +49 61 96 79-0  
F +49 61 96 79-11 15

E [info@giz.de](mailto:info@giz.de)  
I [www.giz.de](http://www.giz.de)