

Arbeitsmarktpolitische Bedarfe der Zukunft – Herausforderungen für die aktive Arbeitsmarktpolitik

Vortrag auf der
ESF-Arbeitsmarktkonferenz 2024.
Mehrwert und Impulsgeber für die Arbeitsmarktpolitik in Rheinland-Pfalz

18.11.2024

Mainz

Nicht nur, weil der Referent zur Ü-60-Zielgruppe gehört

Gerade in diesen Zeiten mehrfach fundamentaler Umbrüche und der daraus ableitbaren arbeitsmarktpolitischen Bedarfe muss ein **Rückblick** an den Anfang gestellt werden.

Denn das arbeitsmarktpolitische Instrumentarium, mit dem wir heute hantieren (und das idealerweise den sich verändernden Anforderungen entsprechend weiterentwickelt werden sollte), ist nur vor dem Hintergrund jahrzehntelanger Ausdifferenzierung im Kontext der jeweiligen arbeitsmarktlichen Kontextbedingungen zu verstehen.

Man darf doch noch erinnern dürfen – Die alte Welt des AFG

- Das **AFG** von **1969** stand zum einen in der Traditionslinie des AVAVG (1927) und der Entwicklungen in den 1950er und 1960er Jahren, zum anderen markiert es einen fundamentalen Einschnitt aufgrund seiner **Konzeption als individualisierende Feinsteuerung**, die – ergänzt um korrespondierende Regelungen wie BBiG und BAföG – eingebettet war in eine **gesamtwirtschaftlich ausgerichtete Globalsteuerung** keynesianischen Zuschnitts
- Hintergrund für das AFG war eine **Vollbeschäftigungssituation** und die Angst, dass in Zukunft ein **Mangel vor allem an qualifizierten Arbeitskräften** den Arbeitsmarkt belasten wird und **gleichzeitig Arbeitnehmer**, die mit der technologischen Entwicklung nicht Schritt halten und **auf Dauer abgekoppelt** werden → Primat des Qualifizierungsansatzes in der Frühphase des AFG

Auf dem Weg zum ersten arbeitsmarktpolitischen Paradigmenwechsel

- zunehmende Dominanz **haushaltspolitisch motivierter Steuerung** der Arbeitsmarktpolitik seit Mitte der 1970er Jahre
- neben allen Kürzungen und Einschränkungen gab es aber auch immer wieder **Erweiterungen des Leistungsportfolios** (vor allem in den 1980er Jahren unter Blüm z.B. hinsichtlich der älteren Arbeitnehmer und der Organisation des Vorruhestands)
- „Bewältigung“ des Zusammenbruchs des Arbeitsmarktes in der ehemaligen DDR durch die BA Anfang der 1990er Jahre → zugleich ein Beispiel für die **„doppelte“ Instrumentalisierung von Arbeitsmarktpolitik**
- Endphase der Kohl-Regierung: Paradigmenwechsel durch die Überführung des AFG in das Sozialgesetzbuch als **SGB III (ab 1998)**

Der Paradigmenwechsel (I) in der Arbeitsmarktpolitik durch das SGB III

- grundlegende Veränderung der Philosophie der öffentlichen Arbeitsförderung im Sinne einer **Verengung** des Zielespektrums auf den reinen **Arbeitsmarktausgleich** in Verbindung mit einer **einseitigen Hervorhebung der besonderen Verantwortung der Arbeitnehmer** → hier liegt eine zentrale Ursache für die bis heute immer asymmetrischer werdende Konzeptualisierung von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage in der Arbeitsmarktpolitik
- zugleich wurden **neue Instrumente** eingeführt wie der Eingliederungsvertrag für Langzeitarbeitslose, die Beauftragung Dritter mit vermittlungsunterstützenden Dienstleistungen oder Zuschüsse zu Sozialplanmaßnahmen; Einführung eines Eingliederungstitels sowie der „freien Förderung“
- **Job-AQTIV-Gesetz** als **rot-grüne Fortführung** des begonnenen Paradigmenwechsels (→ Fordern und Fördern) → schriftliche Eingliederungsvereinbarungen, frühzeitige Profilanalysen sowie schärfere Sanktionen

Verlorene bzw. gestrichene Ziele der Arbeitsmarktpolitik

1998

Im AFG war bis zum Inkrafttreten des SGB III im Jahr 1998 das

→ **Ziel der Realisierung eines hohen Beschäftigungsniveaus**

enthalten. Mit dem SGB III ab **1998** wurde das Ziel ersatzlos gestrichen

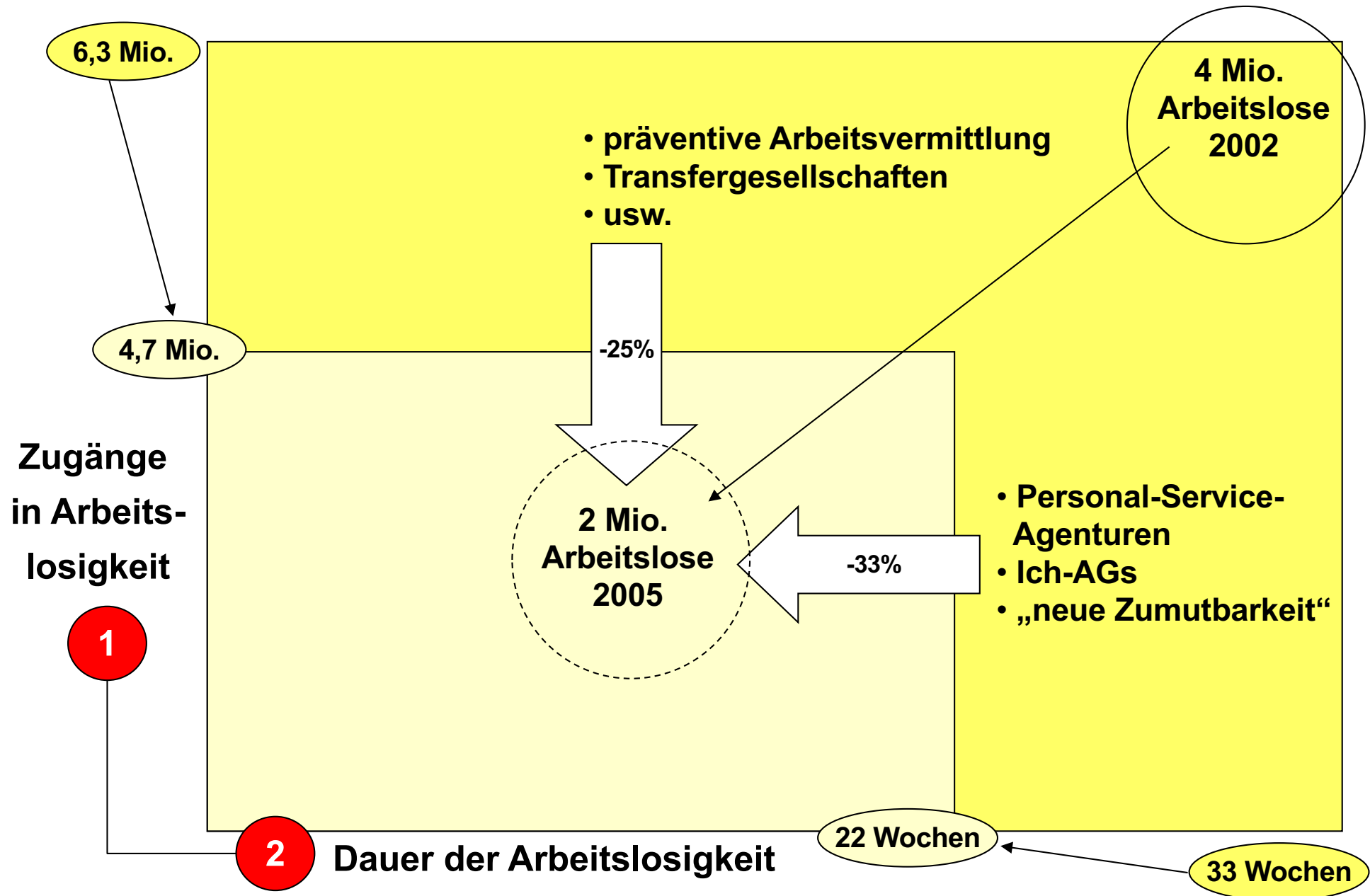
2012

Im AFG und im SGB III (im § 3 SGB III) war bis zum Jahr 2011 das

→ **Ziel der Vermeidung unterwertiger Beschäftigung**

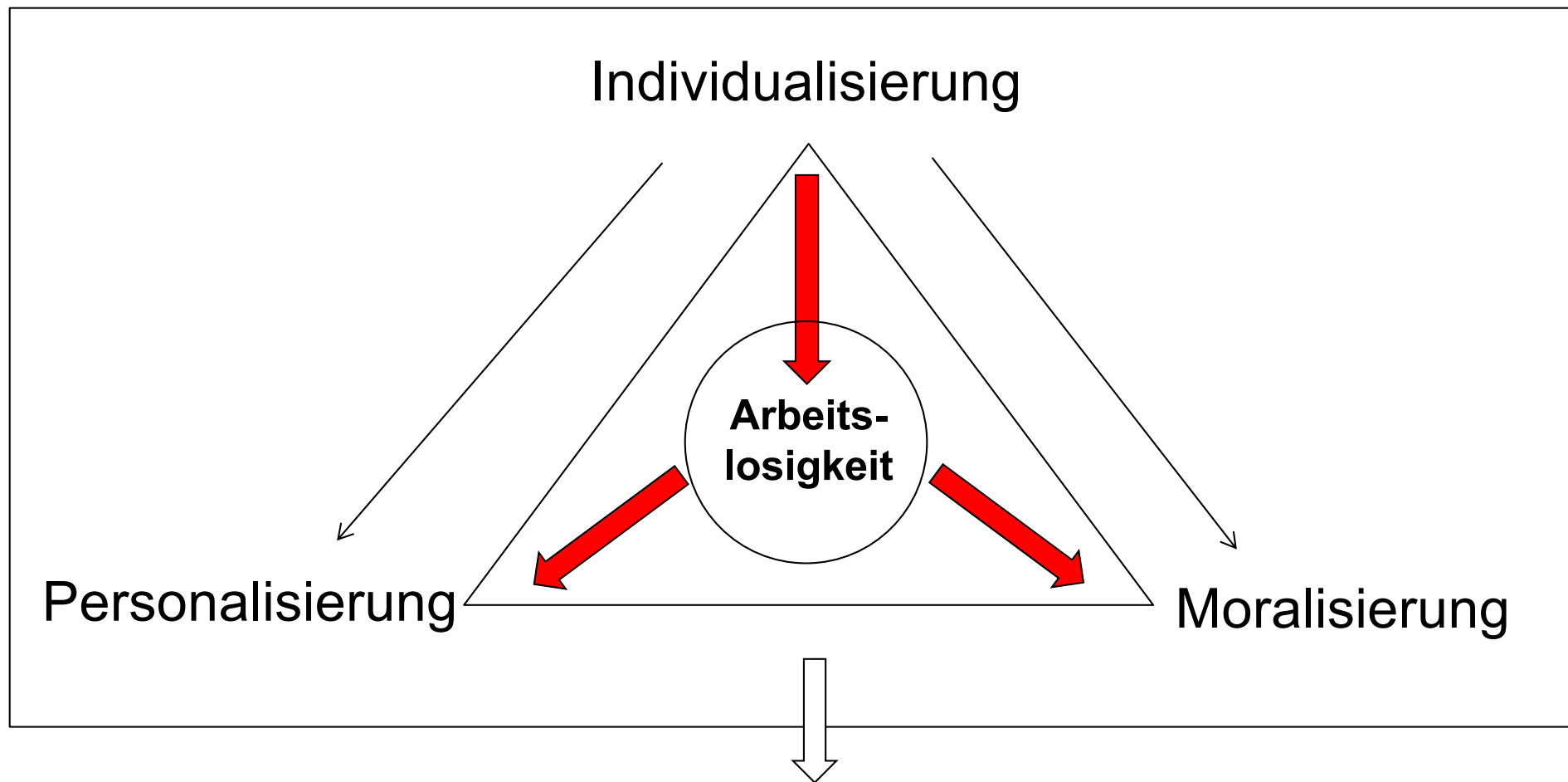
enthalten. Mit dem Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt, das zum 1. April **2012** in Kraft trat, wurde das Ziel ersatzlos gestrichen.

Die Halbierung der Arbeitslosigkeit in der Welt der „Hartz-Kommission“



Der (eigentliche) Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarktpolitik II

„Radikalisierung“ der Individualisierung innerhalb der Arbeitsmarktpolitik

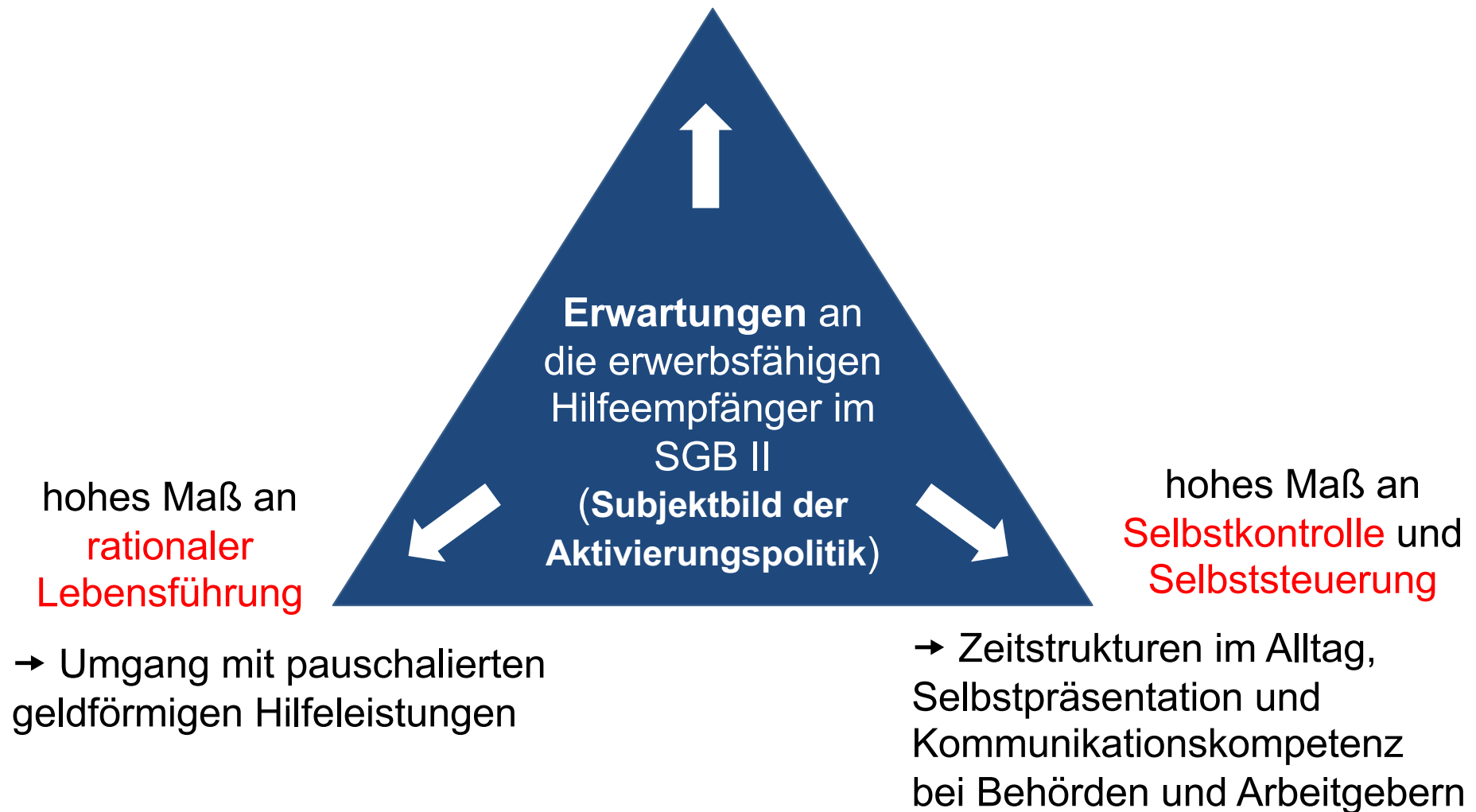


⇒ „**Münchhausen-Syndrom**“
einer **doppelt halbierten** Arbeitsmarktpolitik

Der (eigentliche) Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarktpolitik II

Warum und für wen die Philosophie des SGB II problematisch ist*

hohes Maß an **Flexibilität** → Zumutbarkeitskriterien



*Quelle: Promberger 2009: 29; eigene Abbildung

Der (eigentliche) Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarktpolitik III

Warum und für wen die Philosophie des SGB II problematisch ist

Das neue Paradigma des aktivierbaren, weil rationalen und bürgerlich-normalen Hilfeempfängers stößt in der Praxis schnell an seine **Grenzen**

→ Hilfeempfänger mit Krankheit und Suchtproblemen, aber auch bereits bei psychischen oder habituellen Verhaltensauffälligkeiten, geringen Handlungs- und Erwerbskompetenzen und schlechten Bildungsvoraussetzungen → nicht alle können (wollen) den Normalitätsvorstellungen der Institutionen entsprechen und müssen (sollten) dennoch unter den Schutz des Sozialstaates fallen (*oder nicht?*)

„Schützenhilfe“ für die Individualisierung in der Arbeitsmarktpolitik

In der wirtschaftswissenschaftlichen Debatte wird die Arbeitslosigkeitsfrage in einem Spannungsfeld diskutiert, das Peter Bofinger so ausformuliert:

„Im Grunde geht es dabei vor allem um die Frage, ob **Arbeitslosigkeit** verursacht wird durch

- einen **zu hohen Preis für Arbeit**, d.h. zu hohe Löhne **und/oder zu großzügige Sozialleistungen** für Menschen, die nicht arbeiten (mikroökonomische oder „klassische“ Erklärung von Arbeitslosigkeit) oder
- eine **zu geringe gesamtwirtschaftliche Nachfrage** (makroökonomische oder „keynesianische“ Erklärung von Arbeitslosigkeit)“.

Quelle: Bofinger, Peter (2011): Grundzüge der Volkswirtschaftslehre. Eine Einführung in die Wissenschaft von Märkten, München 2011, S. 154

Beschäftigungspolitik ist mehr als Arbeitsmarktpolitik

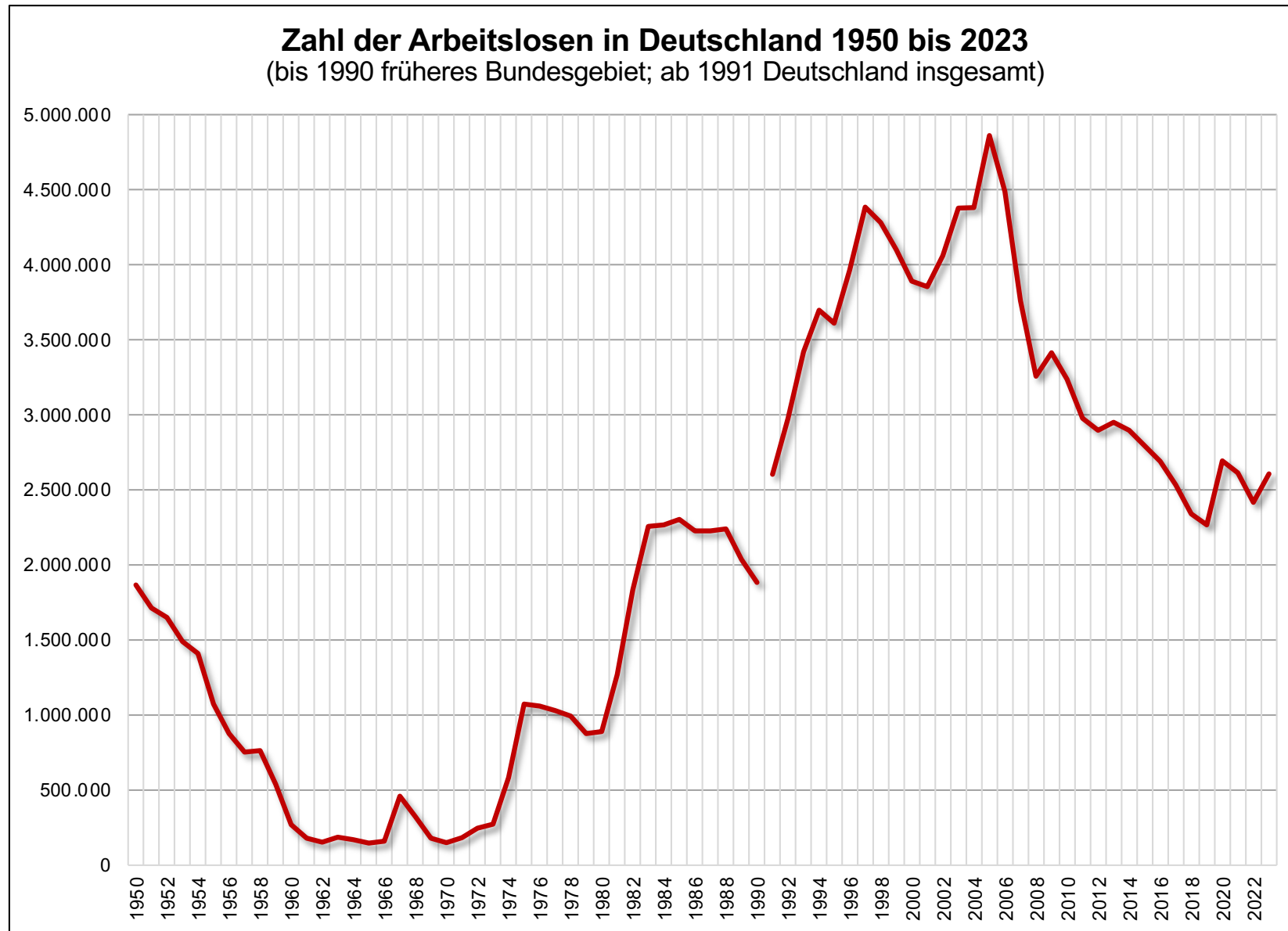
»**Beschäftigungspolitische Maßnahmen** können danach untergliedert werden, ob sie am **Gütermarkt**, am **Geldmarkt** oder am **Arbeitsmarkt** ansetzen.

Im letztgenannten Fall sind sie zugleich Maßnahmen der **Arbeitsmarktpolitik**, die man als Summe aller Maßnahmen definieren kann, die das **Angebot** oder die **Nachfrage** auf dem Arbeitsmarkt (bzw. auf einem oder mehreren Teilarbeitsmärkten) und die **Beziehungen zwischen ihnen** direkt zu beeinflussen versuchen.«

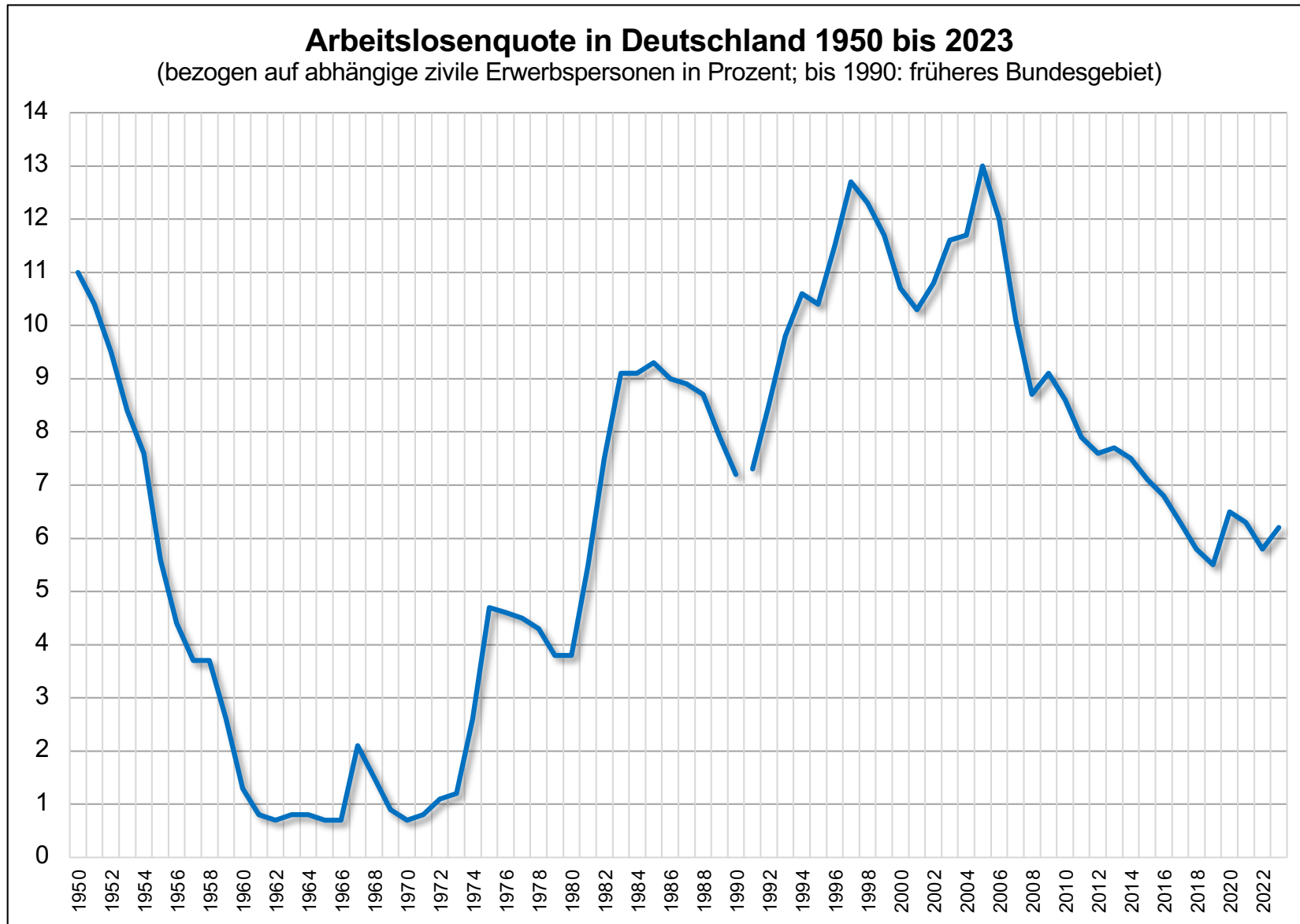
Quelle: Jürgen Kromphardt (1992): Plädoyer gegen eine Reduzierung von Beschäftigungspolitik auf Arbeitsmarktpolitik, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 1992, S. 222

*... und Arbeitsmarktpolitik ist **mehr**, als an den Leuten herumzufummeln in der Hoffnung/Erwartung, sie passen dann besser zur Nachfrage*

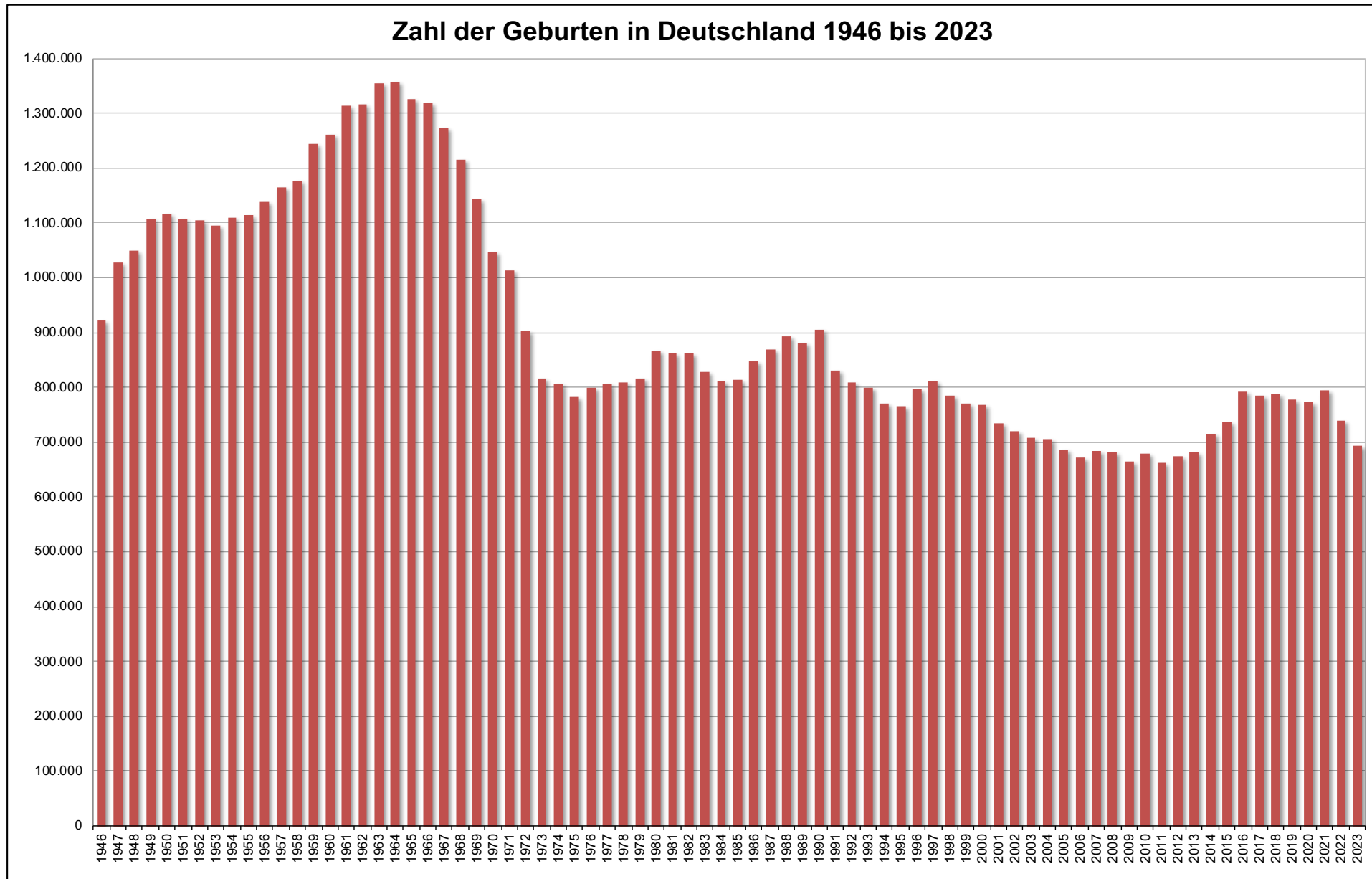
Zur Entwicklung der (offiziell gemessenen) Arbeitslosigkeit



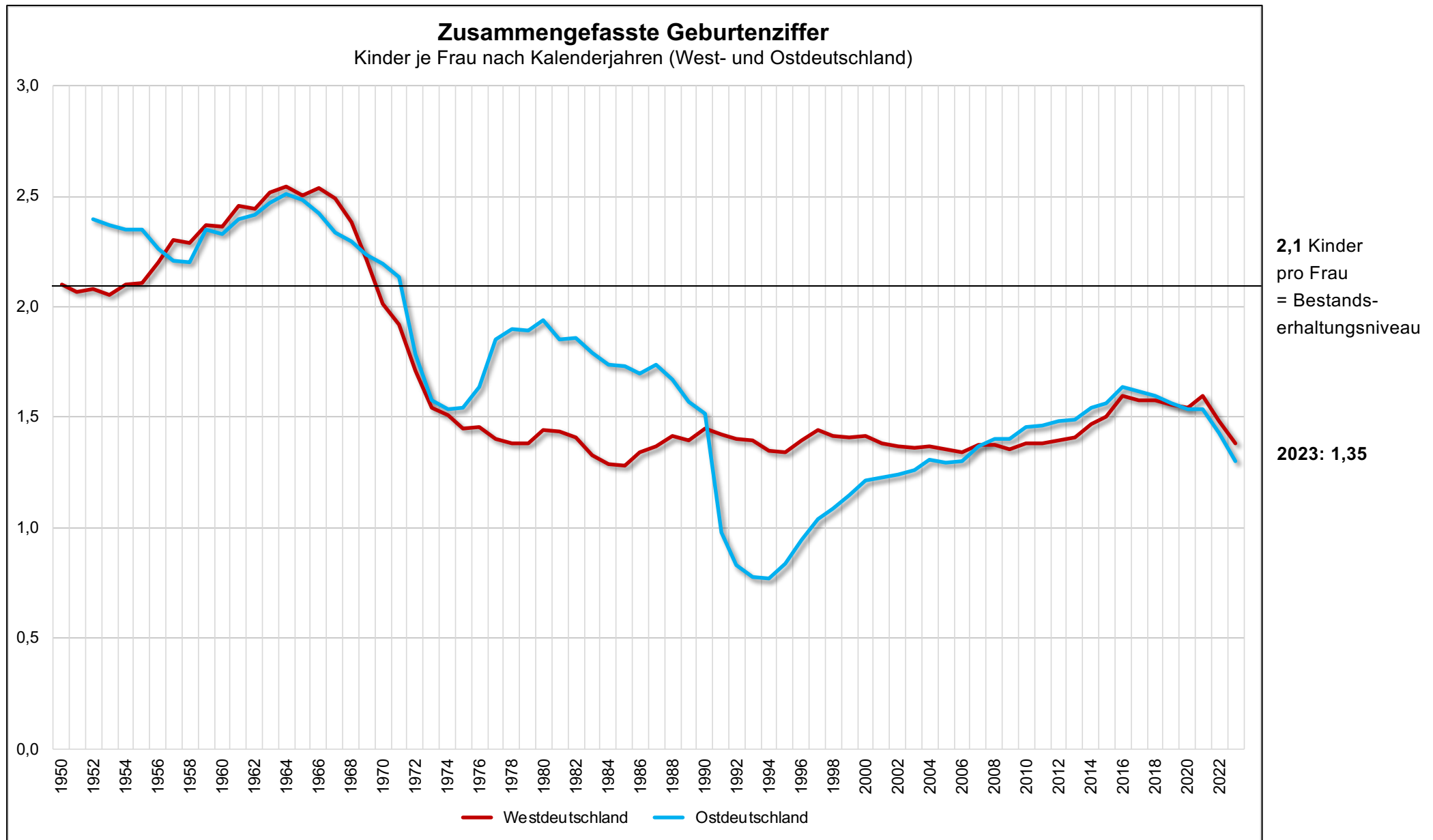
Zur Entwicklung der (offiziell gemessenen) Arbeitslosenquote



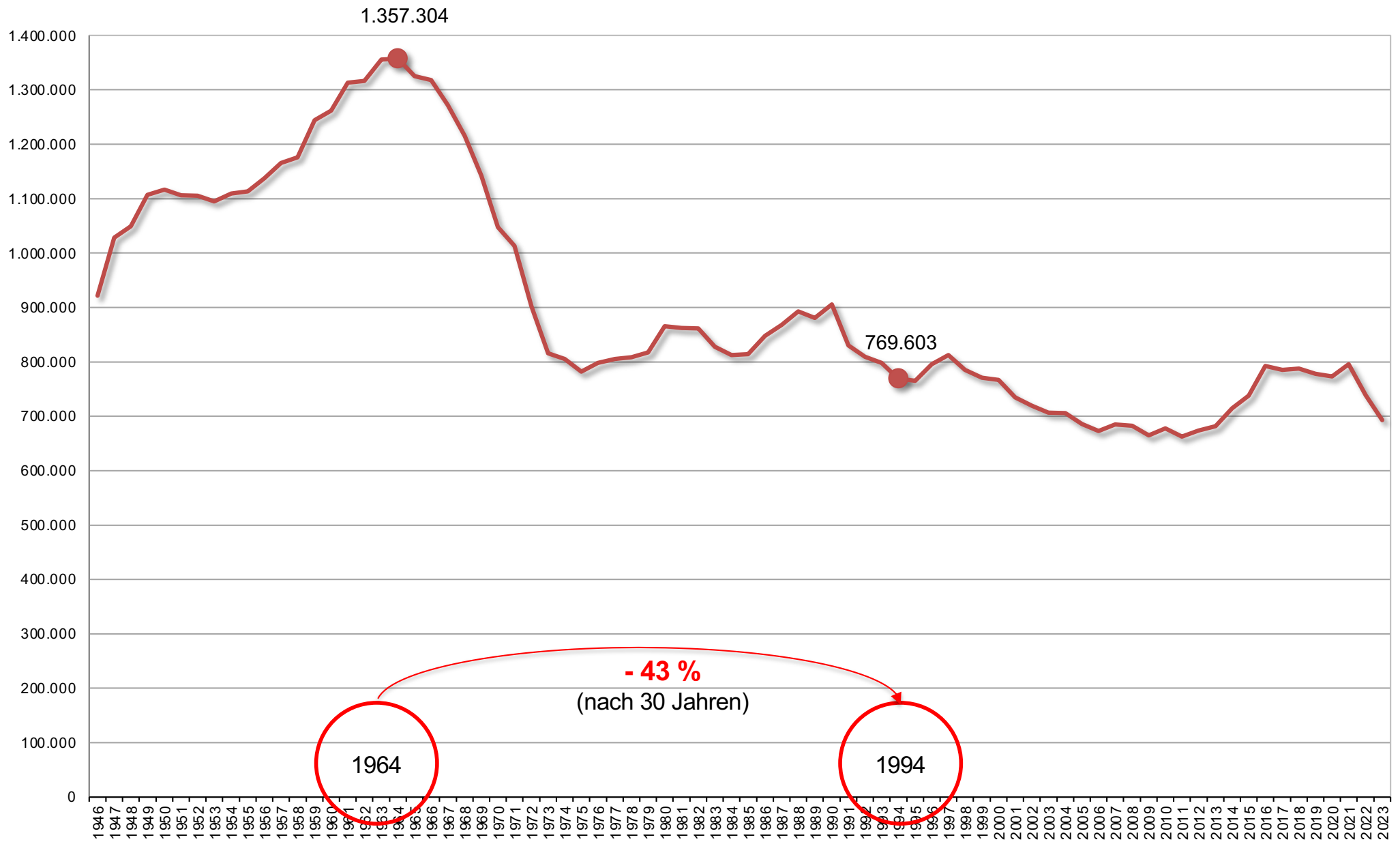
Diese Abbildung erklärt nicht alles, aber vieles kann man besser verstehen



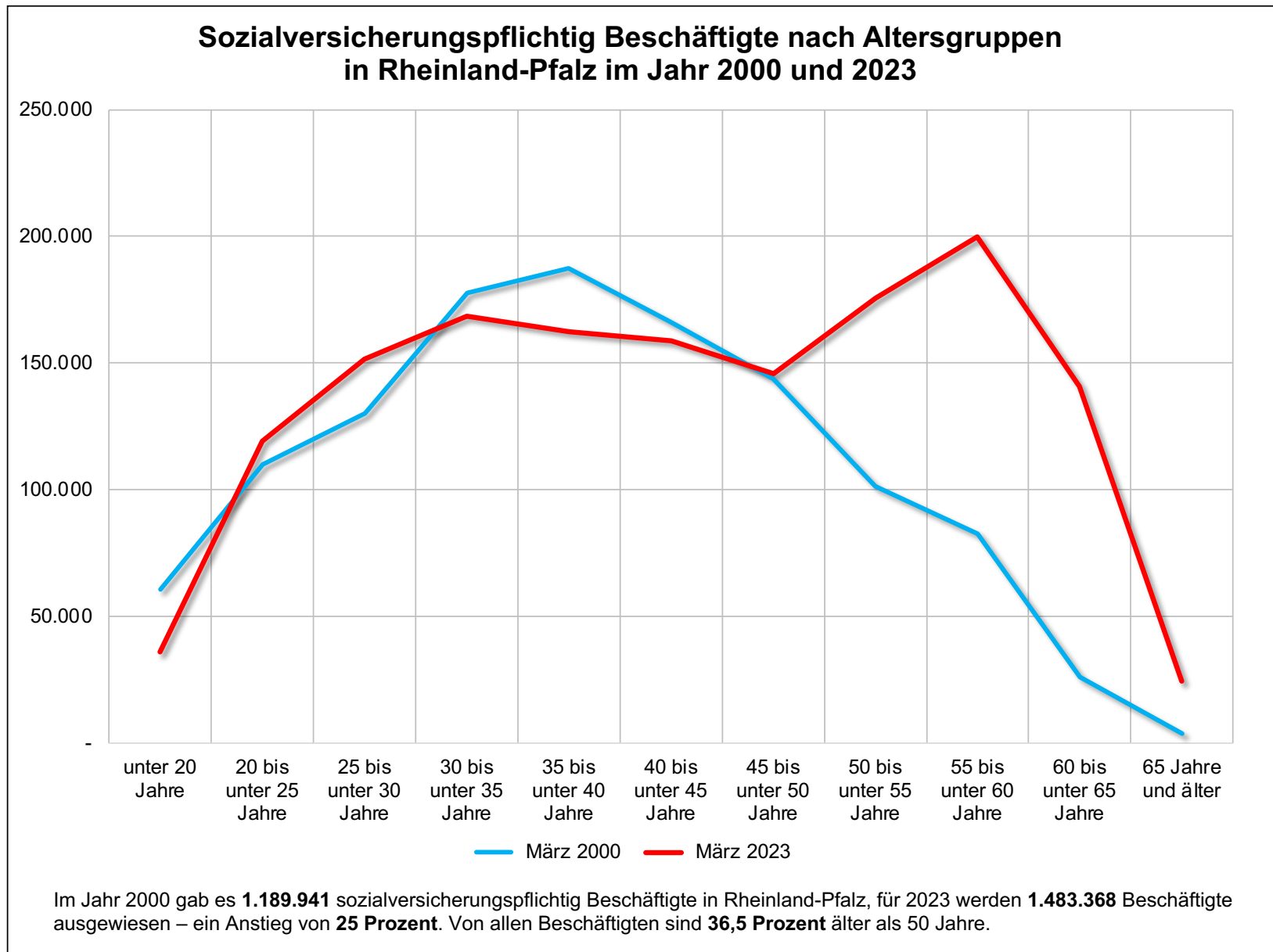
Seit Anfang der 1970er Jahre liegt die Geburtenrate weit unter 2,1



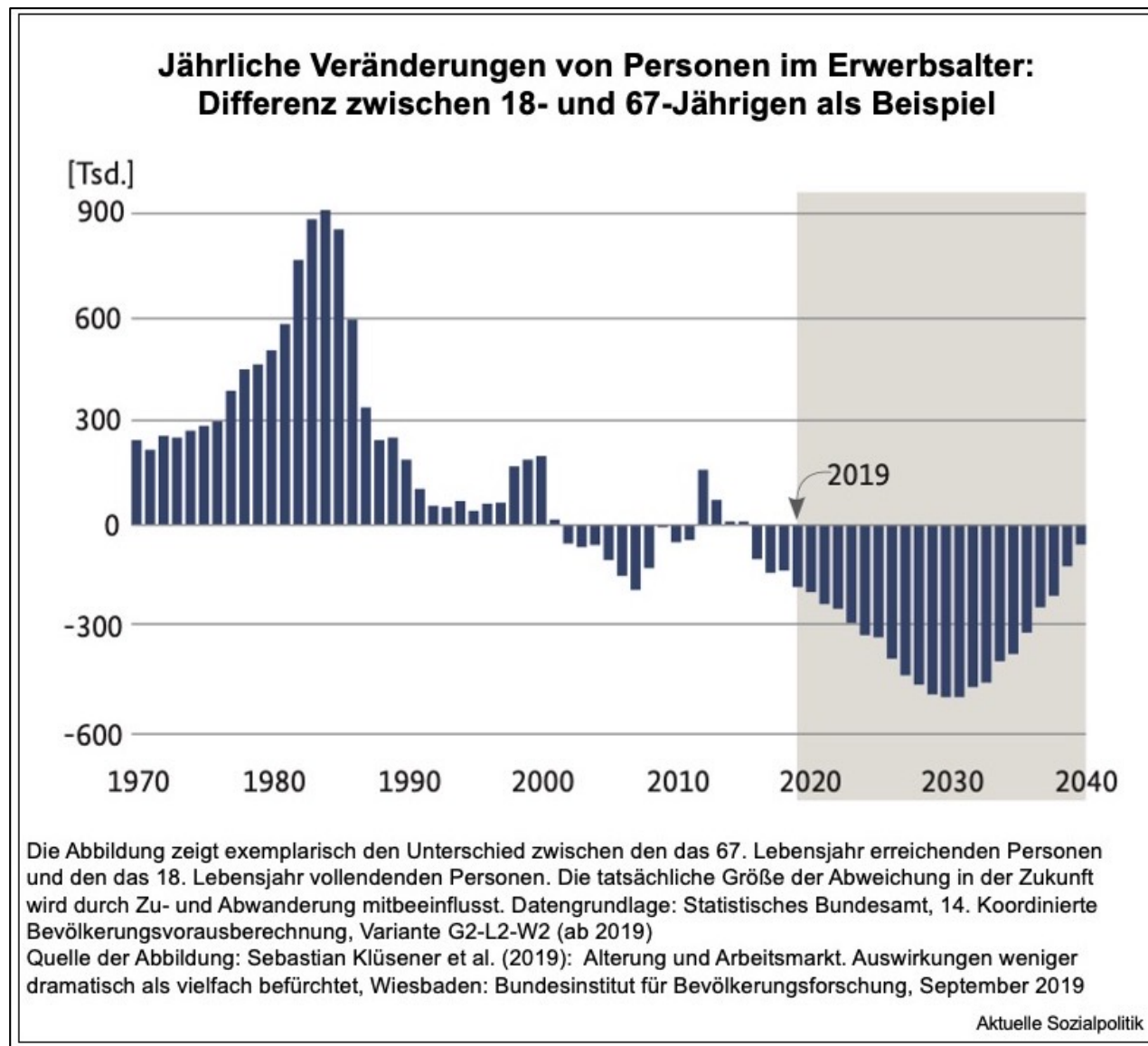
Mehr als ein Drittel kleiner ...



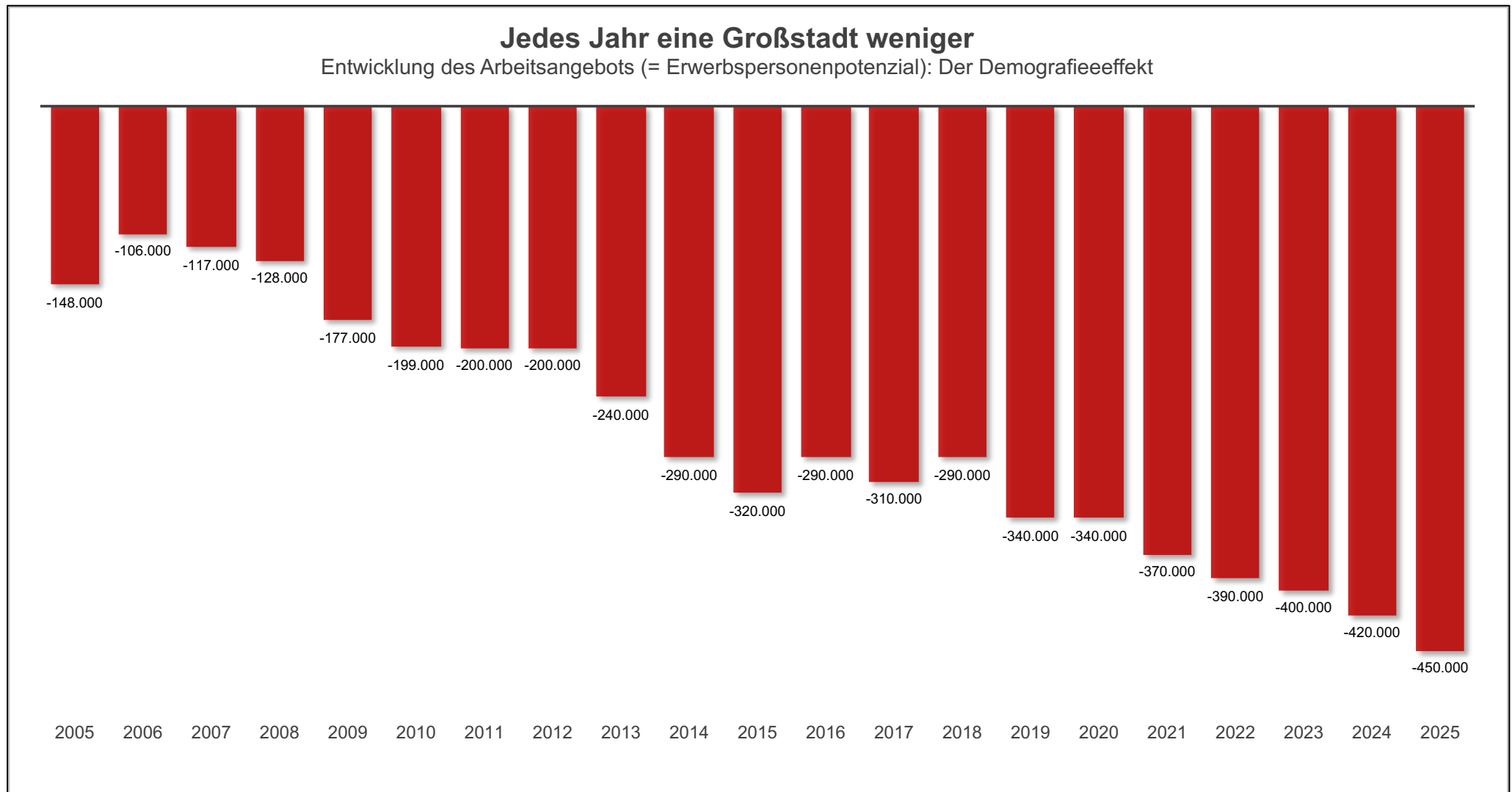
Was sich schon verändert hat



Die kommenden Jahre werden „herausforderungsvoll“

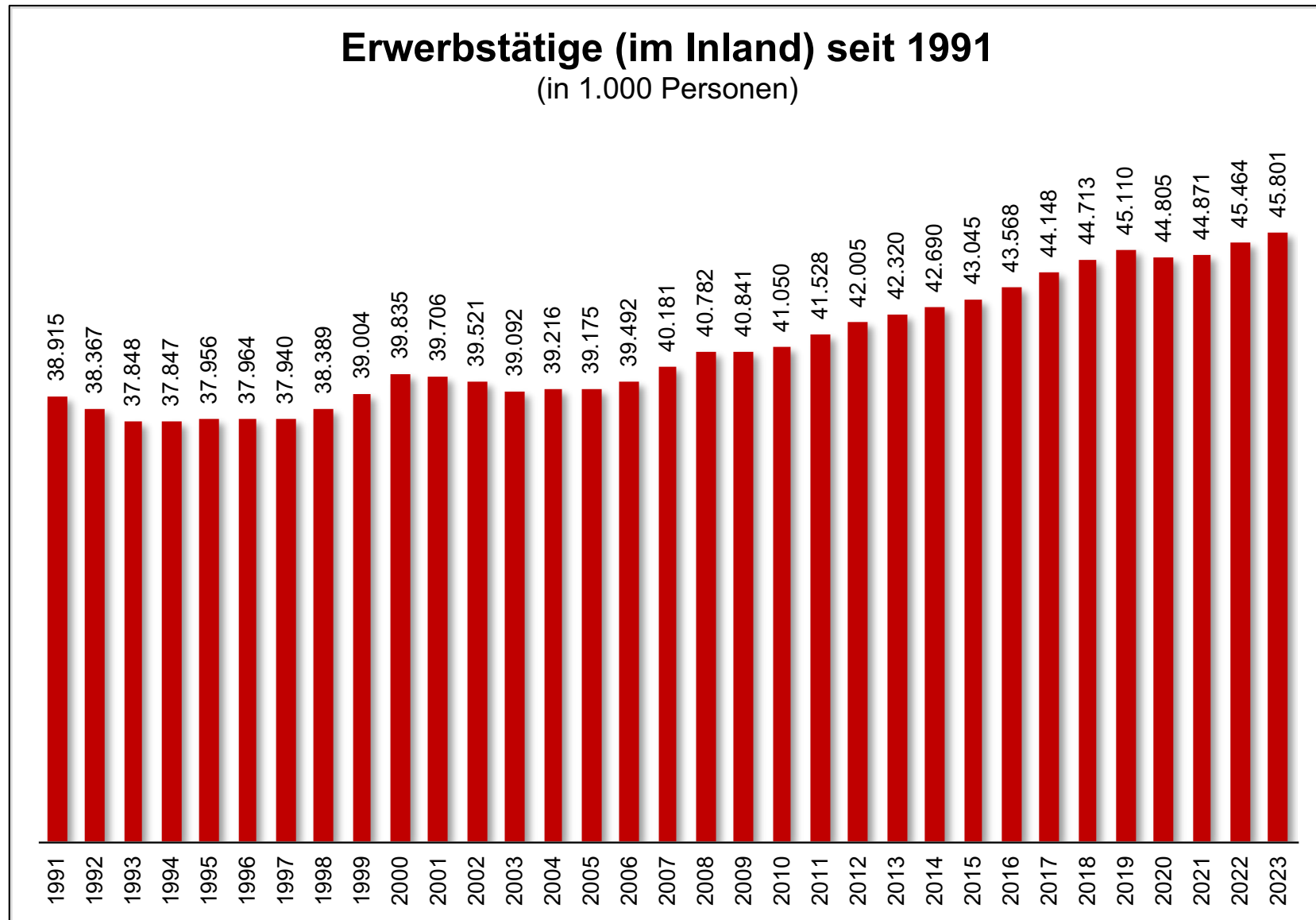


Schon seit Jahren verlieren wir jährlich eine Großstadt ...

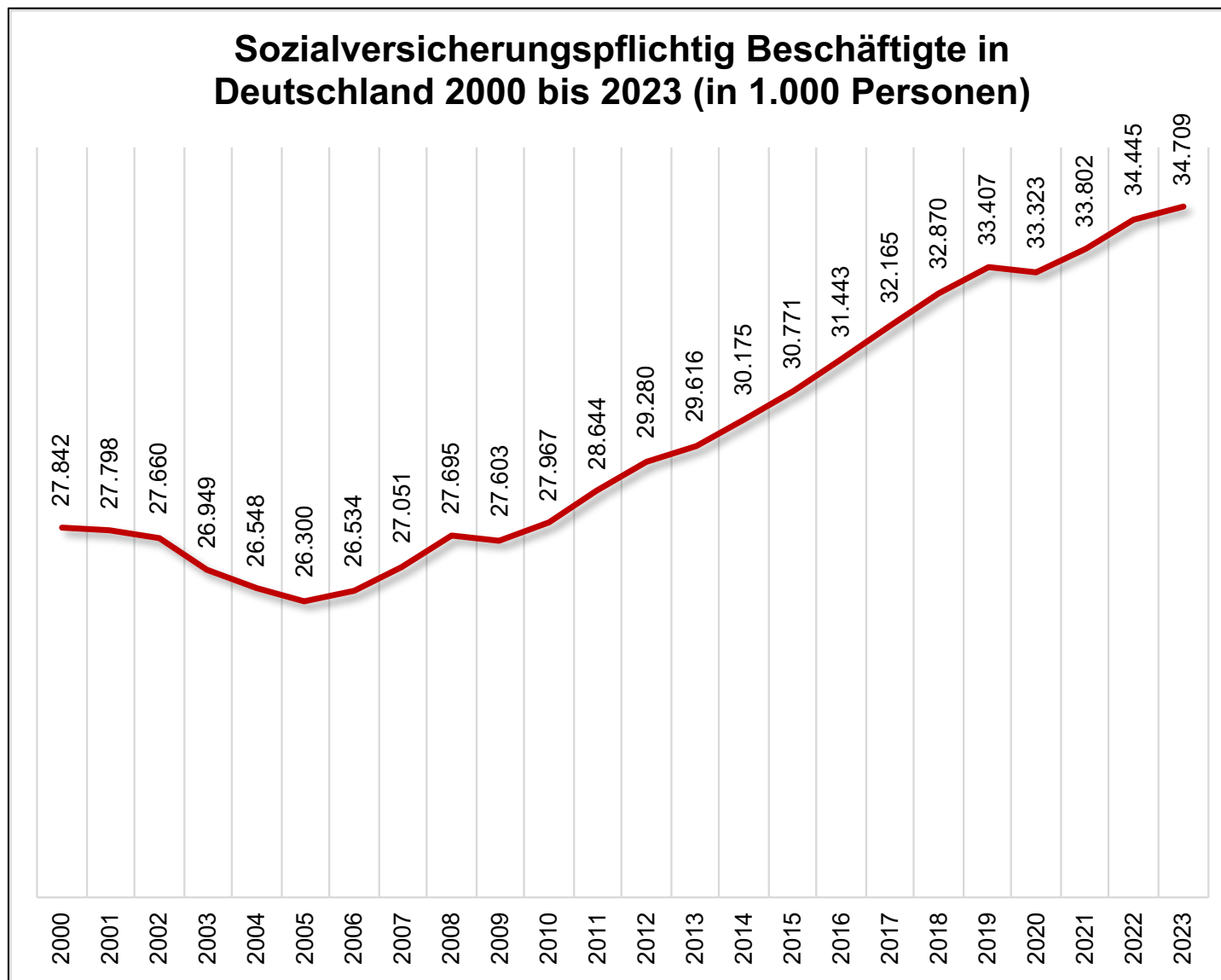


Quelle der Daten: IAB; div. Jahrgänge; Werte für 2024 und 2025: Prognose

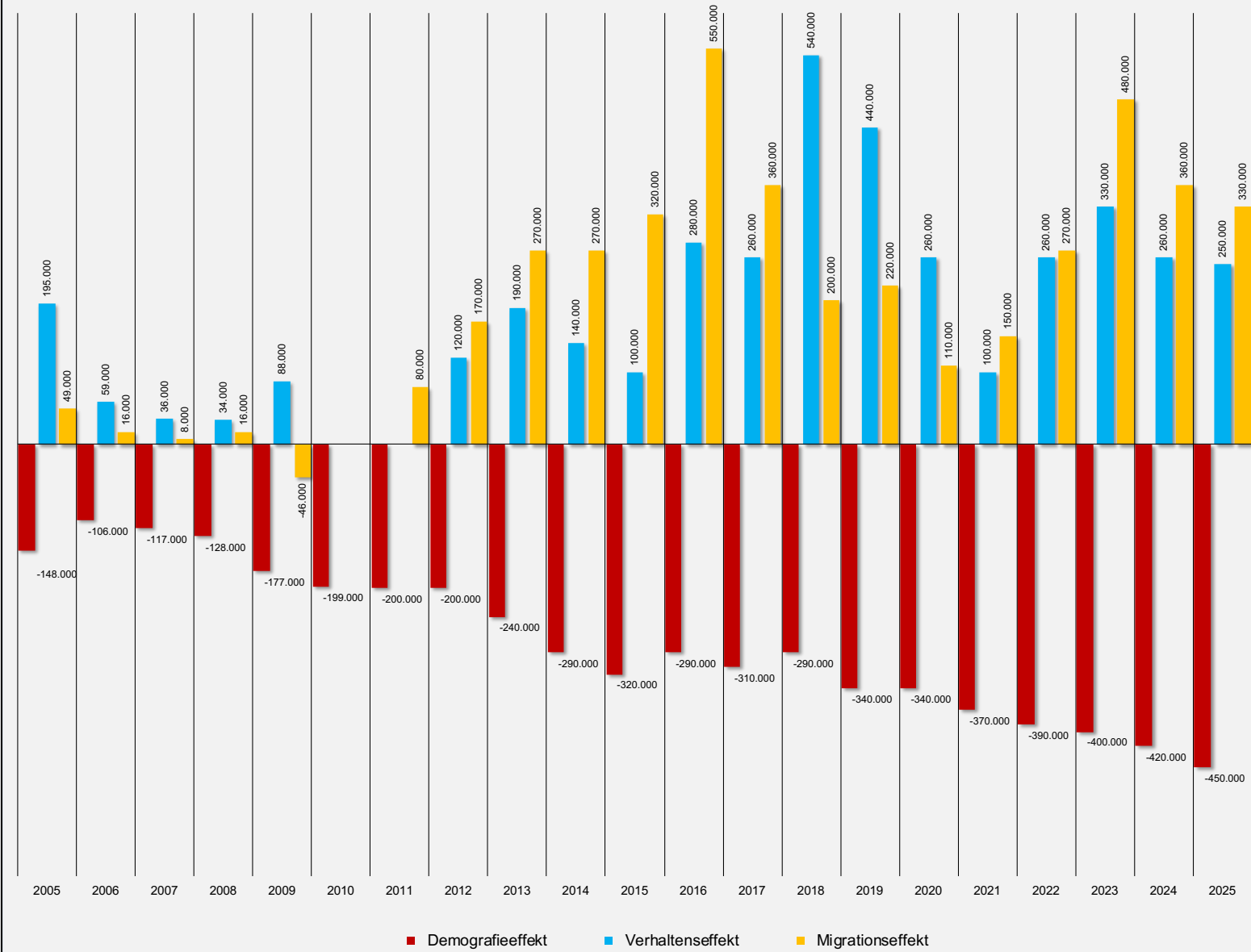
Aber noch nie hatten wir doch so viele Beschäftigte wie heute ... ??



Das gilt auch für die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ...

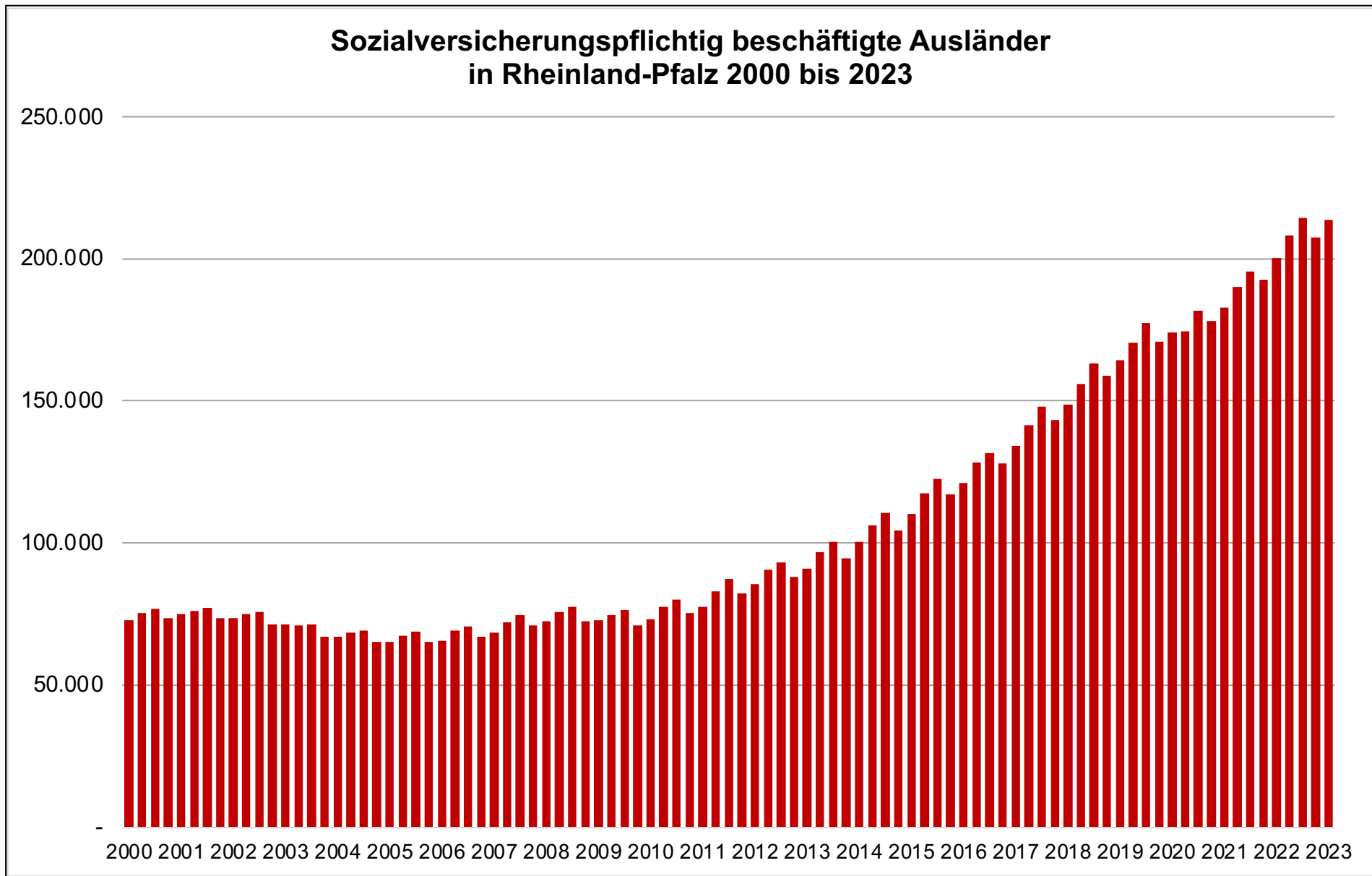


Die Entwicklung des Arbeitsangebots in Deutschland

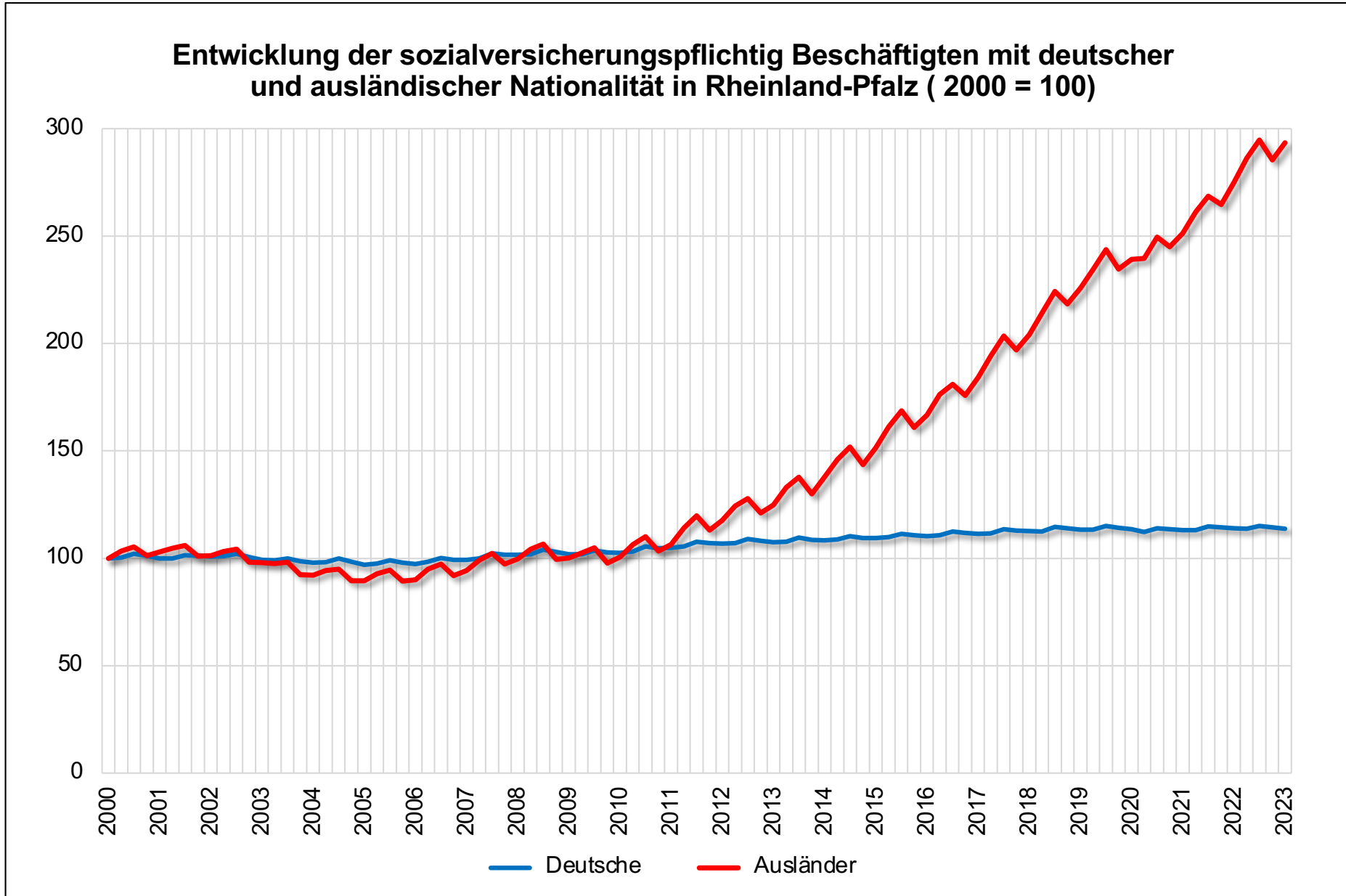


Quelle der Daten: IAB; div. Jahrgänge; Werte für 2024 und 2025: Prognose

Beispiel Rheinland-Pfalz



Beispiel Rheinland-Pfalz



Was in den kommenden Jahren auf uns zukommt

In den nächsten Jahren werden die zahlenmäßig stärksten Jahrgänge, geboren zwischen 1957 und 1969, in den Ruhestand gehen. **12,9 Millionen** Erwerbspersonen werden **bis 2036** das Renteneintrittsalter überschritten haben - das sind knapp **30%** der heute dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehenden Erwerbspersonen.

Die demografische Entwicklung würde *ohne Außenwanderung und steigende Erwerbsquoten* bis zum Jahr 2035 zu einem Rückgang des Arbeitskräfteangebots um mehr als **7 Millionen** Personen führen.

Demografie und Arbeitsmarkt: Was könnte man tun gegen die Schrumpfung?

Die demografische Entwicklung würde ohne Außenwanderung und steigende Erwerbsquoten bis zum Jahr 2035 zu einem Rückgang des Arbeitskräfteangebots um sieben Millionen Personen führen.

→ Dem können eine höhere Erwerbsbeteiligung (bis zu 3,4 Millionen Personen zusätzlich bei günstigster Entwicklung), insbesondere von Älteren und Frauen*,

→ sowie positive Zuwanderungssalden (plus 3,7 Millionen Personen bei einem jährlichen Saldo von 330.000 netto) entgegenwirken.

→ Auch eine präferenzgerechte Ausweitung der Arbeitszeiten (plus 1,4 Millionen Personen, in Vollzeitstellen gemessen) könnten weitere Potenziale erschließen.

Quelle: Timon Hellwagner et al. (2022): Wie sich eine demografisch bedingte Schrumpfung des Arbeitsmarkts noch abwenden lässt, in: IAB-Forum, 21.11.2022

*) Der Löwenanteil von **2,4 Millionen** resultiert aus der **steigenden Erwerbsbeteiligung Älterer**.

Arbeitsmarktpolitischen Bedarfe in den kommenden Jahren



Arbeitsmarktpolitischen Bedarfe in den kommenden Jahren



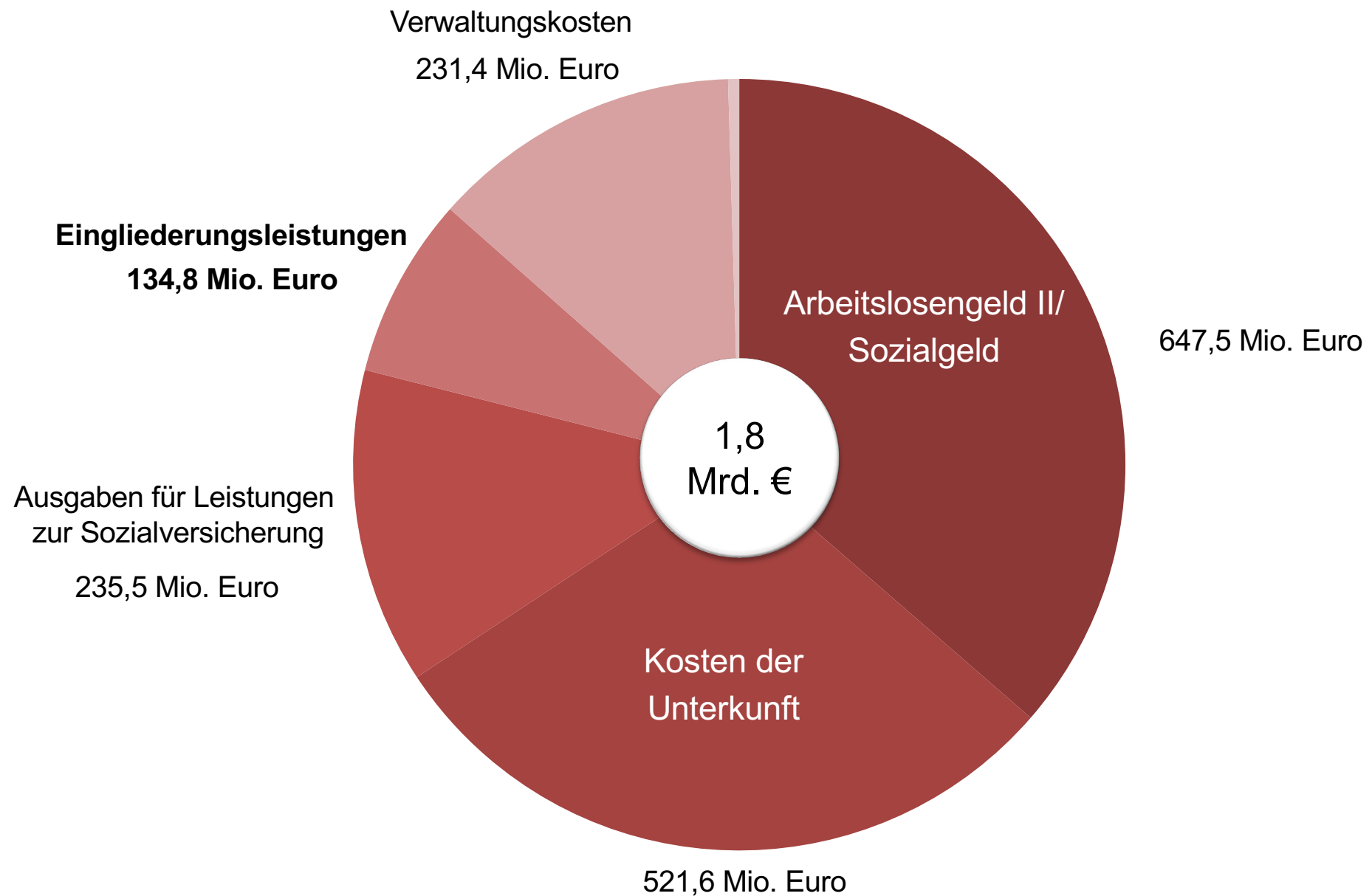
Migration
und Integration

„Silver Worker“

„Mangelwirtschaft“

Beispiel: gezielte
Qualifizierung
→ Handwerksberufe
→ Gesundheits- und
Sozialberufe
→ „Green Jobs“

SGB II-Ausgaben in Rheinland-Pfalz im Jahr 2022: 1,8 Milliarden Euro



Arbeitsmarktpolitischen Bedarfe in den kommenden Jahren ... und der ESF+

Für das ESF+-Programm Rheinland-Pfalz stehen in der Förderperiode **2021-2027** insgesamt **120,5 Mio. Euro** zur Verfügung. Diese Mittel gliedern sich in 89,3 Mio. Euro für die „stärker entwickelten Regionen“ im Land und 31,2 Mio. Euro für die "Übergangsregion Trier". Insgesamt werden in der Förderperiode 2021-2027 in Rheinland-Pfalz mehr als 82.000 Menschen vom ESF+ profitieren.

An der **Umsetzung des ESF+** sind verschiedene Akteure im Ministerium für Arbeit, Soziales, Transformation und Digitalisierung sowie im Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung beteiligt, die in einem so genannten Verwaltungs- und Kontrollsystem zusammenwirken. Darüber hinaus wirken auch weitere Partner wie z.B. Kommunen, Bildungseinrichtungen, Wohlfahrtsverbände, freie Träger, Kammern, Universitäten und Hochschulen als Träger von ESF+-Projekten an der erfolgreichen Umsetzung der europäischen Fördermittel mit. Der ESF+-Begleitausschuss begleitet und kontrolliert die Durchführung des ESF+-Programms in Rheinland-Pfalz.