

Rainer Land:

## Wachsende Jugendarbeitslosigkeit in Ostdeutschland

### A: Befunde

1. Die gegenwärtige Situation in Ostdeutschland ist nicht zuletzt durch das Zusammentreffen von zwei Problemlagen bestimmt: „**Geburtenberg**“ und „**Überalterung**“. Bis zum Jahr 2011 werden die geburtenstarken Jahrgänge, bis zu 240.000 junge Erwachsene jährlich, auf die Arbeitsmärkte drängen. In der gleichen Zeit werden die Abgänge aus Erwerbstätigkeit in Rente nur etwa ein Viertel, ab 2007 etwa die Hälfte dieser Größe erreichen. Diese Lücke wird durch die Abwanderung verringert, die zeitweise bis zu einem Viertel eines Jahrgangs betrug. **Eine Größenordnung von 30 bis 50 Prozent der geburtenstarken Jahrgänge ist „überflüssig“**, wird arbeitslos, landet in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, macht eine zweite Berufsausbildung oder muss sich mit instabilen zeitweiligen Erwerbstätigkeiten ohne berufliche Perspektive irgendwie durchwursteln.

2. Diese Situation hat zwei miteinander zusammenhängende Folgen: eine zunehmende **Überalterung der Betriebsbelegschaften** als Folge der selektiven Freisetzungprozesse der frühen 90er Jahre und der geringen Neueinstellung von Nachwuchskräften. Für die Betriebe wird es immer schwerer, den Nachwuchs für freiwerdende Führungs- und Fachkräfte zu rekrutieren, weil die dafür in Frage kommenden Altersjahrgänge der Belegschaften zu schwach sind. **Dieser Mangel an Fach- und Führungskräften** wird in den nächsten Jahren zunehmen.

Die zweite Folge, um die es in diesem Beitrag gehen soll, ist eine derzeit hohe und in den kommenden Jahren noch **erheblich anwachsende Jugendarbeitslosigkeit**. Hier allerdings ändert sich die Situation aus demographischen Gründen. **Der rechnerische Wendepunkt ist das Jahr 2013**, praktisch gibt es allerdings erhebliche Differenzen zwischen Branchen und Regionen. Der dramatische Geburtenrückgang der frühen 90er Jahre und die wieder stark anwachsenden Abgänge aus Beschäftigung in Rente werden dazu führen, dass jährlich mehr als 50.000 Arbeitsplätze frei werden, die von nachrückenden Berufsanfängern nicht besetzt werden können. **Der schon vorhandene Mangel an nachwachsenden Fach- und Führungskräften wird durch den geringen Zustrom junger Berufseinsteiger auf die Arbeitsmärkte noch weiter verstärkt**. Man könnte befürchten, dass die Betriebe in Ostdeutschland im kommenden Jahrzehnt ihre langfristige Investitionstätigkeit möglicherweise reduzieren, und der Standort Ostdeutschland noch weiter verliert.

3. **Das „doppelte Generationenproblem“ – Geburtenberg und Überalterung – tritt in einer mehrdimensionalen Umbruchsituation auf:** Globalisierung und Umbau der Weltwirtschaft, Krise der Erwerbsarbeit und allgemein hohe Arbeitslosigkeit, Deindustrialisierung in Ostdeutschland und Transformation, Umbau der Sozialsysteme, Krise der öffentlichen Haushalte usw.. Unter diesen Voraussetzungen ist es höchst unwahrscheinlich, dass der in den nächsten Jahren anstehende Generationswechsel durch die Selbstregulierung der Märkte bewältigt werden kann. Vielmehr drohen Blockaden und Abwärtsspiralen, die weitere wirtschaftliche Rückschläge, Unternehmensabwanderungen oder –pleiten und damit weitere Belastungen der Arbeitsmärkte und der Sozialsysteme nach sich ziehen könnten.

4. **Es ist ebenso kaum denkbar, dass dieses Problem durch arbeitsmarktpolitische Interventionen vollständig gelöst werden könnte.** Die Vorstellung, man könne ab 2010 die arbeitslosen Jahrgänge der dann über 30jährigen in relevanter Größenordnung zur Deckung des entstehenden Nachwuchsdefizits heranziehen, wäre nur realistisch, wenn diese Menschen in den vorangegangenen 15 Jahren eine halbwegs stabile arbeitsgesellschaftliche Sozialisation erfahren könnten und eine Erwerbsperspektive aufgebaut hätten. Dies ist aber genau dann nicht der Fall, wenn sie jahrelang arbeitslos sind oder in Maßnahmen zirkuliert werden. ABM, SAM und andere Maßnahmen mögen geeignet sein, um für ältere Arbeitnehmer eine Brücke in den Ruhestand zu bauen. Sie sind aber gänzlich ungeeignet, den ins Erwerbsleben tretenden jungen Erwachsenen Perspektiven für ein Erwerbsleben zu eröffnen. Soziologische Untersuchungen zeigen, dass auf diesem Weg keine langfristige Erwerbsperspektive aufgebaut werden kann und die Betroffenen keine zukunftsorientierte Lebenskonstruktion entwickeln können. Maßnahmekarrieren führen in eine sozial verfestigte Arbeitslosigkeit, die eine Reintegration in das Erwerbssystem für die Mehrheit sehr schwer und einen Erfolg eher unwahrscheinlich machen.

**Vielmehr muss man damit rechnen, dass ein großer Teil der jungen Generation eine „Fehlsozialisation“ erlebt** (wie wir sie derzeit lokal bereits beobachten, z.B. in rechtsextremen Jugendkulturen und Drogenszenen), die sich noch weiter verstärken könnte – mit allen Konsequenzen, die dies für die gesellschaftliche Stabilität und die politische Bindung dieser Generation an das Gemeinwesen haben kann.

5. **Die Gesellschaft wird in die paradoxe Situation geraten, in der gleichzeitig hohe Arbeitslosigkeit (der dann mittleren und älteren Jahrgänge) und Mangel an Nachwuchs und vielleicht überhaupt an qualifizierten jungen Arbeitskräften verkraftet werden müssen.** Das daraus folgende politische Szenario, die divergenten Interessenlagen, ideologisierten Auseinandersetzungen und womöglich von Ressentiments geprägten populistischen Interventionsvorschläge werden das heute bereits übliche Maß überbieten.

6. Die anstehenden Reformen – Umbau der Sozialsysteme und Neuverfassung der Arbeitsmarktregulation – allein geben auf die spezifische Situation im Osten noch keine hinreichende Antwort. Es ist vielmehr erforderlich, darüber hinaus spezifische Instrumente zu entwickeln, um den Generationsübergang so zu gestalten, dass die sowieso schon problematische wirtschaftliche Entwicklung nicht noch weitere Rückschläge erleidet. **Dazu bedarf es einer intelligenten Ergänzung und Erweiterung der Reform der Arbeitsmarktpolitik.** Es geht nicht unbedingt um mehr Geld für den Osten, es geht um einen Umbau der Instrumente und Rahmenbedingungen, um einen intelligenten Einsatz der Mittel.

7. Das zentrale Problem bei der Bewältigung des Generationswechsel ist, die **derzeit** und in den kommenden Jahren zunehmenden Zahl „überschüssiger“ Arbeitskräfte zu nutzen, um das Arbeitskräftedefizit zu decken, das erst in sieben bis zehn Jahren später als gravierendes Problem auftreten wird. Zweifellos ist es eine besondere politische Herausforderung, eine **„Brücke in die Zukunft“** zu bauen – institutionell, interessenpolitisch, konzeptionell. Eine solche Antwort kann nur darin bestehen, die „überschüssigen“ jungen Menschen **in die ersten Arbeitsmärkte, in die Betriebe zu integrieren und für einige Jahre eine relative Überbesetzung der Arbeitsplätze nicht nur hinzunehmen, sondern bewußt anzustreben und entsprechend zu fördern.** Nur dann werden sie noch da sein, eine positive Lebensperspektive entwickeln und für die Erwerbsarbeit noch „brauchbar“ sein, wenn sie in einigen Jahren wieder gebraucht werden. Dazu ist eine Reihe von miteinander kombinierten Maßnahmen denkbar; ein Weg, den wir für besonders wichtig halten, soll im Folgenden skizziert werden.

## **B: Ein mögliches Modell für den Aufbau von Nachwuchskräftepools**

**Im Zentrum steht nach unserer Ansicht die Integration der nachwachsenden Generation in betriebliche Arbeitsplätze.** Deshalb ist es sinnvoll, das objektive Interesse der Betriebe an der langfristigen Lösung der Nachwuchsfrage zu mobilisieren und Mittel der aktiven Arbeitsmarktpolitik hier einzusetzen. Im Folgenden soll als Beispiel ein möglicher Weg skizziert werden, die überschüssigen jungen Erwachsenen aus der Arbeitslosigkeit in die Betriebe zu bekommen. Dieses Modell soll die Richtung verdeutlichen, in der u.E. nach Lösungen gesucht werden sollte. Es beruht auf Vorstellungen, die im zsh zu **Nachwuchskräftepools** entwickelt wurden und über deren Umsetzung in einem Pilotprojekt bereits erste Erfahrungen vorliegen. Wir möchten diesen Ansatz aber nicht als punktuelle Lösung verstehen, sondern verallgemeinern. Er wird nicht als Alternative zum Hartz-Konzept verstanden, sondern als Erweiterung und Anpassung der Umsetzung an spezifische Bedingungen in Ostdeutschland. Der Vorschlag ist mit dem Hartz-Konzept kompatibel und kann mit anderen Instrumenten gut verknüpft werden.

### **1. Betriebe erhalten eine Förderung, wenn sie bestehende Arbeitsplätze mit einem zusätzlich eingestellten Arbeitnehmer unter 30 Jahren ohne Arbeitsplatz aus einem Nachwuchskräftepool als Vertretung besetzen.**

Die Arbeitskosten werden bis zu 100 Prozent gefördert. (Objektiv müssten die Betriebe daran interessiert sein, weil sie nur so den benötigten Nachwuchs für den Generationswechsel aufbauen können. Hier kann die Politik anknüpfen. Trotzdem bedarf es der Förderung, weil viele Betriebe allein nicht in der Lage sind, diesen Weg finanziell und organisatorisch zu bewältigen).

### **2. Der ursprünglich auf dem Arbeitsplatz eingestellte Arbeitnehmer wird nach einer gewissen Einarbeitungs- und Übergabezeit (je nach Qualifikation bis drei Monate) in eine betriebliche oder überbetriebliche Qualifizierung geschickt, z.B. einen Lehrgang, ein Praktikum, Projektarbeit u.ä.).**

Diese kann je nach Beruf zwischen 6 und 36 Monate dauern. Die Qualifizierungsmaßnahmen werden gefördert, je nach Lage des Betriebes bis zu 90 Prozent, in Ausnahmefällen bis zu 100 Prozent. Der Arbeitsvertrag bleibt bestehen. (Zur Erläuterung: Eine bloße Doppelbesetzung von Arbeitsplätzen wäre keine Lösung, weil dies erstens eine Wettbewerbsverzerrung bedeutet und zweitens durch Abbau anderer Arbeitsplätze „kompensiert“ werden könnte. Der Vorteil des vorgeschlagenen Vorgehens einer Kombination von Doppelbesetzung und Qualifizierung besteht darin, zielgerichtet Fachkräfte weiterzubilden und einen Qualifikationsschub in den Belegschaften zu erreichen, der den Verlusten an Know how vorbeugen könnte, der mit dem zunehmenden Ruhestand der Älteren in einigen Jahren eintreten wird.)

### **3. Für die Teilnehmer an Nachwuchskräftepools müssen Bedingungen geschaffen werden, die ihnen den Aufbau einer Erwerbs- und Berufsperspektive ermöglicht.**

Nachwuchskräfte ohne Arbeitsplätze, die an einem Nachwuchspool teilnehmen, wird eine Garantie gegeben, dass sie wenigstens 60% der Zeit in Betrieben eingesetzt werden, selbst an Qualifizierungen teilnehmen können und spätestens nach 5 Jahren in eine feste Stelle vermittelt werden. Die Vertretung könnte über befristete Einstellungen in den jeweiligen Betrieben oder auch über Leiharbeit organisiert werden. So können mehrjährige Beschäftigungsverläufe mit langfristiger Perspektive und nur kurzen Unterbrechungen aufgebaut werden, die später, wenn der Nachwuchsstrom zurückgeht, zu einem großen Teil in festen Einstellungen münden.

Auf diese Weise könnten jährlich vielleicht doppelt so viele junge Erwachsene in das Erwerbssystem integriert werden (gegenüber der Zahl jährlich frei werdender Arbeitsplätze).

### **4. Nachwuchskräftepools bedürfen eines qualifizierten und flexiblen Managements, das sich eng an den Interessen und Möglichkeiten der Betriebe wie der Betroffenen orientiert und zwischen beiden vermittelt.**

Dies kann nicht oder nur in wenigen Fällen von den Betrieben allein geleistet werden. Nur im Ausnahmefall finden wir in Ostdeutschland Betriebe, die groß genug sind, ein aufwendiges Personal-

und Nachwuchsmanagement zu unterhalten und gar eigene betriebliche Weiterbildungen durchzuführen. Auch die vorhandenen Qualifizierungsträger, die auf zweiten und dritten Arbeitsmärkten agieren und Umschulungen, Fortbildung, ABM u.ä. durchführen, sind kaum geeignet. In diesen Einrichtungen fehlt oft eine betriebsbezogene Orientierung, statt dessen hat man sich an Förder-töpfen und Mitnahmeeffekten ausgerichtet, was nicht mehr leicht zu korrigieren sein wird.

Das Management von Nachwuchskräftepools muss einerseits eine intensive Beratung und Betreuung der teilnehmenden Betriebe und andererseits eine qualifizierte Auswahl, Kontrolle und Unterstützung der Qualifizierungseinrichtungen und Instrumente gewährleisten. Dafür sollten schnell bestehende Erfahrungen ausgewertet und ein Konzept entwickelt werden.

**5. Nachwuchskräftepools brauchen einen nachhaltigen Aus- und Aufbau von Qualifizierungsinstrumenten und –trägern.** Eine zirkulierende Qualifizierung der vorhandenen Belegschaften im Austausch mit Berufseinsteigern ohne Arbeitsplatz muss betriebsorientiert erfolgen, setzt aber entsprechende Angebote und Einrichtungen voraus, die durch die Nachwuchskräftepools genutzt und zugleich unterstützt werden müssen. Dabei sollten differenzierte Möglichkeiten kombiniert werden: Lehrgänge in Berufsschulen und Berufsakademien, Praktika in anderen Betrieben, insbesondere auch im internationalen Austausch, ergänzenden Besuch professioneller Bildungseinrichtungen, darunter Lehrgänge an Fachhochschulen und Universitäten u. ä.. Bei der Auswahl der geeigneten Qualifizierungsmaßnahmen sollte das Management des Nachwuchskräftepools intensiv beraten, die Entscheidungen müssen aber die Betriebe im Einvernehmen mit den zur Qualifizierung zu delegierenden Arbeitnehmern haben.

Hier vor allem sollte ein nachhaltiger Ausbau der Infrastrukturen in Ostdeutschland erfolgen und mit einer langfristigen Perspektive finanziell unterstützt werden. (Es wird keine neue Generation von Straßenlaternen oder Prestigebauten benötigt).

**6. Ergänzend zu den genannten Maßnahmen wäre es nötig, Jugendliche und junge Erwachsene zielgerichtet über die Möglichkeiten eines Berufseinstieg zu informieren, Angebote zu vermitteln, betriebsorientierte Ausbildungs- und Qualifikationsangebote, Praktika und Stipendien darzustellen und anzubieten.** Auch ein „Marketing“ für Berufe mit Zukunftschancen wäre denkbar – allerdings darf sich die Aktivität nicht darauf konzentrieren oder gar beschränken. „Marketing“ für alles Mögliche, ohne dass wirkliche und verwirklichte Optionen dahinter standen – dies hat erheblich zur Unglaubwürdigkeit und Ablehnung öffentlicher Kommunikation beigetragen und den Aufbau Ost zuweilen als „verlogene Werbekampagne“ erscheinen lassen.

**7. Für einige Bereiche, vor allem solche, die öffentlichen Bedürfnissen nahekommen, wäre es auch sinnvoll, beim Aufbau von Arbeitskräftepools Betriebe und öffentliche Einrichtungen zu fördern, die über den eigenen Bedarf hinaus Arbeitskräfte für den künftigen Bedarf aufbauen und in Beschäftigung halten.** Dazu könnten zum Beispiel Verkehrsbetriebe, Medien und Kommunikation, Bildungseinrichtungen und innovative Branchen mit langfristigen Entwicklungschancen gehören. Auch eigene geförderte Projekte, „Jugendbaustellen“ wären geeignet. Dabei aber ist es wichtig, dass ein Bezug auf verwertbare Güter und Leistungen erhalten bleibt und keine „Scheinarbeit“ ohne Perspektive organisiert wird.

6. Um diesen Weg zu beschreiten sollten unmittelbar zwei Schritte unternommen werden: erstens wäre zu **recherchieren, welche spezifischen Bedarfe und Möglichkeiten in verschiedenen Branchen und Branchengruppen bestehen** und welche branchenspezifischen Bedingungen zu berücksichtigen wären. Auf dieser Basis wären einige differenzierte Programme zu entwickeln. Zweitens sollte möglichst bald ein **Pilotprojekt** mit wissenschaftlicher Begleitung begonnen werden, um Erfahrungen bei der Umsetzung zu gewinnen.